

Al contestar refiérase

al oficio N° **4788**

03 de abril de 2020

DFOE-SAF-0166

Señor
Edel Reales Novoa
Director a. i.
Directorio
ASAMBLEA LEGISLATIVA
ereales@asamblea.go.cr
karayac@asamblea.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Criterio sobre Proyecto de Ley para el pago de intereses y amortización de la deuda pública, reforma a la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, Ley N° 9371 del 28 de junio de 2016. Expediente 21.794.

Nos referimos de oficio al Proyecto de Ley para el pago de intereses y amortización de la deuda pública, reforma a la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, Ley N° 9371 del 28 de junio de 2016. Expediente: 21.794.

El proyecto de ley se introduce en el marco del Estado unitario y algunas autonomías dispuestas por la Constitución Política. No obstante, considera que con independencia del grado de autonomía, la Constitución Política coloca el principio de equilibrio financiero como eje transversal del ordenamiento jurídico, específicamente en el artículo 176, y consigna el desarrollo jurisprudencial de la Sala Constitucional en resolución 2018-19511 del 23 de noviembre del 2018.

También con cita de la Sala Constitucional, la Procuraduría General de la República en dictamen N° C-292-2019, del 08 de octubre de 2019, manifestó que la solvencia económica estatal debe estar enfocada al fortalecimiento y desarrollo de un sistema político solidario, que resguarde los derechos de los estratos económicamente más débiles de la sociedad, como mecanismo para asegurar el equilibrio presupuestario en el Estado.

Menciona el proyecto que resulta claro que bajar el peso que tiene el pago de la deuda sobre las finanzas públicas, se constituye en un objetivo apremiante del Estado, que implica la coordinación y gestión de todas las instituciones públicas, a efectos de evitar afectaciones en los servicios públicos. Por ello, y teniendo en cuenta que el país ya ha realizado esfuerzos para disminuir el crecimiento de la deuda, es necesario establecer la optimización de los recursos existentes, de manera tal que sea con ellos y no con nuevos tributos que se pueda contribuir a mitigar este fenómeno.

Indica que el Poder Ejecutivo ha realizado un esfuerzo importante por localizar superávits en el sector descentralizado institucional y diversos órganos desconcentrados que puedan ser utilizados para el pago del servicio de la deuda. Mediante un análisis integral de las necesidades y compromisos existentes de las instituciones contempladas en el presente proyecto de ley, de manera que puedan contribuir en las acciones para amortizar la deuda de Gobierno Central, sin generar afectaciones en los fines públicos asignados de manera específica a cada una de ellas.

Agrega que esta amortización, junto con la maduración de la aplicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, permitiría disminuir la presión que realiza el Ministerio de Hacienda para captar recursos para asumir sus diferentes compromisos. Asimismo, la implementación de las medidas propuestas en la presente iniciativa ayudaría a evitar el escenario más restrictivo que impone la regla fiscal; ya que lograría mantener una razón de la deuda con respecto al PIB menor al 60%.

No obstante, cabe señalar que en oficio N° MIDEPLAN-DM-OF-0333-2020 del 20 de marzo de 2020 la coordinadora del Consejo Económico le indicó a la Asamblea Legislativa la puesta en marcha del Plan Proteger orientado a dirigir los recursos de una serie de iniciativas, incluidas entre ellas¹ la del Expediente 21794 (Proyecto Pagar) a la protección de las personas susceptibles de ser afectadas en el marco de la emergencia sanitaria producto de la aparición del virus COVID-19.

Opinión del proyecto de ley

En el pasado se ha puesto en práctica el mecanismo de traspaso de recursos por parte de diferentes instituciones al erario público, o la condonación de títulos de la deuda motivado en consideraciones predominantemente fiscales².

La presente iniciativa asciende a un total de aproximadamente el 1% de la deuda; no obstante, parte de ese total corresponde a pasivos de caja única, es decir, son saldos por cobrar que tienen las instituciones al Gobierno Central, por lo que no necesariamente representan recursos líquidos disponibles en forma inmediata susceptibles de ser aplicados al propósito establecido en el artículo 19 del Proyecto, el cual es el pago del servicio de la deuda³, ni tampoco en el financiamiento directo de gastos que producto de la emergencia sanitaria requieran pagos en efectivo.

Relacionado con este particular, el Decreto 42265-H de 11 de marzo del 2020, "Directrices Generales de Política Presupuestaria, Salarial, Empleo e Inversión y

¹ Recursos de los préstamos de la CAF, del BID-AFD, titularización de utilidades futuras del INS y de pensiones de lujo para pensiones del RNC.

² Por ejemplo, las leyes 6955 de 24 de febrero de 1984, 6999 de 3 de setiembre de 1985, 7723 de 09 de diciembre de 1997 y la ley 8343 de 18 de diciembre de 2002.

³ Al respecto el BCCR en nota N° JD-5923/06 manifestó "Sugerir respetuosamente a los señores diputados verificar si los recursos de las entidades que ya están bajo el principio de caja única son en efectivo o son meramente cuentas por cobrar al Gobierno Central, en cuyo caso no habría un impacto directo e inmediato sobre la deuda bonificada."

Endeudamiento para las Entidades Públicas, Ministerios y Órganos Desconcentrados, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, para el año 2021”, artículo 25 y subsiguientes, estipula que las entidades públicas cubiertas por este ámbito trasladarán la totalidad de los recursos públicos a cuentas dentro de la Caja Única del Estado, salvo que exista normativa superior en contrario; además, que la Tesorería Nacional, en un plazo no mayor a un mes, redimirá anticipadamente la totalidad de las inversiones en títulos valores con el Ministerio de Hacienda que mantengan estas entidades y acreditará los montos en cuentas de cada entidad dentro de la Caja Única del Estado. Esta disposición incluye la mayoría⁴ de las entidades a que se refiere el presente proyecto de ley, e implica mayor disponibilidad de recursos líquidos para el Gobierno, aunque no la propiedad sobre ellos ni una disminución de su pasivo.

Si bien existe legislación sobre la disposición y uso de los superávits específicos ello no obsta para que la Asamblea Legislativa pueda disponer algo diferente, producto de un nuevo análisis y utilizando información actualizada, máxime en las difíciles condiciones financieras que estará enfrentando el Gobierno Central ante la actual situación económica y social. La Sala Constitucional en voto N° 2018-19511 señaló que se pueden tomar las medidas para paliar una situación de insostenibilidad financiera particularmente seria, siempre que éstas se adopten salvaguardando los derechos fundamentales cobijados en la Constitución Política y los instrumentos de derechos humanos ratificados por Costa Rica, así como las cualidades esenciales del régimen político del país.

Según lo establece el artículo 7 del Decreto N° 32452⁵, *“los recursos de financiamiento que provienen de vigencias anteriores -superávit libre- son parte del patrimonio de los órganos y las entidades y pueden utilizarlo en períodos subsiguientes para financiar gastos que se refieran a la actividad ordinaria de éstas.”*

El concepto de superávit y su vinculación con la programación presupuestaria, se encuentra ampliamente expuesto en oficios de este órgano contralor y de la Procuraduría General de la República⁶. Al respecto el oficio de la Contraloría indica que, *“la legislación que crea la institución o faculta a un órgano a administrar recursos con presupuesto independiente y les asigna recursos financieros, es la que establece la finalidad en la que pueden utilizarse esos recursos y, por ende, a la que también puede destinarse el sobrante o superávit”*. En forma relacionada, el criterio de la Procuraduría indica: *“El traslado de los recursos de una entidad descentralizada al Gobierno Central debe ser autorizado por una norma legal y, en todo caso, solo es posible en condiciones que no violenten la autonomía administrativa propia de los entes públicos.”*

⁴ Exceptuando SUTEL y Fonatel. De acuerdo con la información divulgada por el Ministerio de Hacienda en comunicado de prensa, el impacto de esta medida ascendería a ¢ 456 mil millones, un 1,19% del PIB.

⁵ Lineamientos que regulan la aplicación del artículo 6 de la Ley N° 8131, considerando la clase de Ingresos del Sector Público denominada Financiamiento.

⁶ DFOE-ST-055(03075) del 1 de abril del 2011, OJ-030-11 del 6 de junio del 2011, respectivamente.

Adicionalmente, es pertinente verificar si existen contratos y obligaciones en marcha para los cuales estos recursos estén reservados, según la gestión administrativa, dado que una suma necesaria de liquidez debe estar disponible para la operación de cada órgano.

Por otra parte, es importante advertir que esta iniciativa se presentó a inicios del mes de febrero, en una situación muy diferente a la que está pasando el país, y que repercutirá sin duda al menos en el resto del ejercicio 2020.

De esta manera, al igual que el Gobierno Central, es de presumir que algunas de las entidades incorporadas en el proyecto, y otras del Sector Público, podrán sufrir un impacto relevante por la disminución de sus ingresos, por lo que los recursos del superávit podrían ser eventualmente necesarios para su operación. De esta forma se sugiere al legislador actualizar la valoración sobre las posibilidades financieras de estas instituciones y órganos, considerando a su vez la liquidez necesaria, y en adecuada ponderación con las demandas de la nueva situación económica y social sobre el erario público.

En relación con esto, los ingresos de instituciones como el Instituto Costarricense de Turismo, la Junta de Protección Social, y el Instituto de Desarrollo Rural, están relacionados con actividades posiblemente sensibles a los efectos de la emergencia. En el caso del ICT este se financia principalmente con el impuesto a los pasajes, así como el alquiler del Centro Nacional de Congresos y Convenciones⁷; la Junta de Protección Social con venta de juegos de azar; y el Instituto de Desarrollo Rural con impuestos a las bebidas carbonatadas y alcohólicas, entre otros. Particularmente, en el caso de la JPS, se presupuestan ₡38,061,1 millones en 2020 para instituciones de bien social, transferencia que podría verse afectada también por la menor recaudación de ingresos de esta institución.

Por otra parte, otras instituciones podrían estar en mejor capacidad ante esta situación, como podría ser el caso de la Imprenta Nacional que desde el año 2015 no presupuesta el uso del superávit; el Fondo del Consejo de Salud Ocupacional (CSO) que si bien el proyecto propone trasladar al Ministerio de Hacienda la suma de ₡18.000 millones del superávit al cierre del año anterior al de la aprobación del proyecto, al 31 de diciembre de 2019 este fondo asciende a ₡15.287 millones, más ₡9.953 millones correspondientes a la reserva de reparto establecida en el artículo 205 del Código de Trabajo. En el caso del INCOP, el traslado propuesto es de un 15% del superávit libre disponible al 31 de diciembre de 2019. En el caso de los recursos de SUTEL y Fonatel, se deberán ponderar eventuales riesgos en cuanto al cumplimiento de los compromisos específicos declarados por el país en materia de telecomunicaciones.

Con respecto a RECOPE, el proyecto propone trasladar al Ministerio de Hacienda la suma de ₡9.500 millones provenientes de la liquidación total de la Sociedad Reconstructora Chino Costarricense (SORESCO). Cabe indicar que la liquidación del arbitraje internacional no se ha efectuado, por lo que aún no hay certeza de los recursos que quedarían para atender los montos indicados en este proyecto.

⁷ Oficio N° SJD-066-2020 del 19 de marzo de 2020.

DFOE-SAF-0166(4788)

-5-

03 de abril, 2020

En relación con todo lo anterior, en el anexo a este documento se presenta información relativa a los montos de superávit registrados en el Sistema de Información de Planes y Presupuestos por parte de las instituciones al cierre del ejercicio 2019, montos disponibles en la Caja Única del Estado al cierre del periodo 2018 y 2019, y otra información relativa a sus recursos líquidos.

Finalmente, según lo expresado por la coordinadora del Consejo Económico, en oficio N° MIDEPLAN-DM-OF-0333-2020, los recursos provenientes de esta iniciativa se destinarían a la atención de la emergencia; sin embargo, el artículo 19 del texto del Proyecto de Ley obliga al Ministerio de Hacienda a utilizar los recursos en el pago del servicio de la deuda (amortización e intereses), inhibiendo al legislador presupuestario y al Poder Ejecutivo de utilizar estos recursos para dar contenido presupuestario a gastos destinados a atender la mencionada emergencia, de no darse un ajuste en la redacción.

Como conclusión del órgano contralor sobre este proyecto de ley, la Asamblea Legislativa ha aprobado en situaciones de crisis fiscal iniciativas para que las instituciones del resto del sector público contribuyan con determinadas sumas con el erario público. Si bien las instituciones deben perseguir el cumplimiento de los fines para los cuales fueron creadas con aquellos recursos que les fueron asignados, la actual coyuntura económica y fiscal podría justificar un mecanismo de esta naturaleza. Sin embargo, en esta coyuntura se debe reconocer además que los ingresos de algunas de las entidades contribuyentes podrían estar siendo afectados por la emergencia sanitaria o presentar otras situaciones que deben ser consideradas por los legisladores, por lo que se sugiere revisar nuevamente las prioridades, ponderando a su vez tanto la posición financiera del Gobierno Central como las necesidades urgentes que demanda la atención de la emergencia.

En términos generales, la Contraloría señala la necesidad de actualizar la revisión de las prioridades incorporadas en los presupuestos públicos, a la luz de pronósticos actualizados que incluyan las fuentes de ingresos, el servicio de la deuda y las necesidades que demanda el país, de tal manera que la presente iniciativa se visualiza como un ajuste parcial en esa revisión.

Atentamente,

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área
Contraloría General de la República

Edwin Zúñiga Rojas
Asistente Técnico
Contraloría General de la República

JECA/EZR/kmm

ce: Licda. Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República.

G: 2020000539-7
P: 2020005614

**Instituciones incorporadas en el Proyecto de Ley 21794:
Superávit, saldos en Caja Única y activos líquidos totales 2019
-montos en millones de colones-**

Institución	Monto propuesto a trasladar por el proyecto	Superávit 2019			Saldo en Caja Única al 31 de diciembre 2019	Activos líquidos totales 2019 2/
		Superávit específico	Superávit libre	Superávit total		
Junta de Protección Social (JPS)	34 000	31 172	39 520	70 692	0	107 444
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	33 000	0	72 214	72 214	0	77 541
Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	17 000	0	56 315	56 315	0	56 315
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	25 804	11 511	16 350	27 861	1 174	29 698
Junta Administrativa de la Imprenta Nacional (JAIN)	18 636	18 598	0	18 598	21 023	21 231
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)	536	3 984	3 681	7 665	0	7 671
Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)	5 669	5 669	0	5 669	0	5 948
Junta Administrativa del Registro Nacional	24 000	8 829	77 817	86 647	88 009	89 194
Fondo del Consejo de Salud Ocupacional 1/	18 000	25 240	0	25 240	0	25 240
Fondo Nacional de Telecomunicaciones	40 000	4 321	0	4 321	0	198 305
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS)	956	1 444	1	1 445	1 577	1 585
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE S.A)	9 500	51 542	0	51 542	0	81 957
TOTAL	227 101	162 311	265 899	428 210	111 783	702 129

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP al 31 de marzo de 2020. Superávit digitado en el SIPP por las instituciones incluidas en el Proyecto de Ley PAGAR.

1/ La información correspondiente al monto del superávit y de activos líquidos totales procede de los estados financieros del INS.

2/ Comprende efectivo y equivalentes de efectivo, inversiones de corto plazo e inversiones a largo plazo. Tomado de los Estados Financieros de las instituciones cargados en el Sistema de Información de Planes y Presupuesto.