

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

LEY DE SANEAMIENTO FISCAL

VARIOS SEÑORES DIPUTADOS

EXPEDIENTE N.º 17.963

**DEPARTAMENTO DE
SERVICIOS PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY

LEY DE SANEAMIENTO FISCAL

Expediente N.º 17.963

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Economía es la ciencia de la escogencia. Su objeto es el estudio de la forma en que los bienes y servicios escasos se asignan a necesidades infinitas. En este orden de ideas, el aparato público es objeto también de demandas para la satisfacción de necesidades infinitas, ya sea porque es el llamado natural a suplirlas, por ejemplo en los casos de interés general, o simplemente porque el ordenamiento jurídico lo ha instituido en el competente al efecto.

En el caso costarricense es palmaria, y no se pone en tela de duda, la necesidad que existe de inversión pública en todas las áreas, pero sobre todo en infraestructura, educación y promoción social y productiva.

Ante este panorama, normalmente el decisor público se encuentra en la encrucijada de tener que optar por asignar por la vía impositiva los recursos escasos para la satisfacción de la demanda de bienes y servicios ofrecidos por el aparato estatal, con la consecuencia disminución para el sector privado. Solventar estas necesidades, sin el correlativo respaldo fiscal, no solo sería irresponsable, sino evidentemente contraproducente.

El proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, expediente legislativo N.º 17.959, recientemente presentado por el Gobierno de la República, parte de estas premisas. Por ello sostiene acertadamente en su exposición de motivos que la “... *experiencia reciente muestra que aún en los países desarrollados y con altos ingresos, los desequilibrios fiscales pueden tener consecuencias severas, y que los costos sociales y económicos tienden a ser mayores si el ajuste no se introduce de manera oportuna, sino solamente tras el estallido de una crisis. En el caso de un país pequeño y en vías de desarrollo como el nuestro, con menos recursos, más vulnerable*

frente a las fluctuaciones de los flujos financieros internacionales y que requiere urgentemente incrementar tanto la inversión pública como la privada, las consecuencias podrían ser aún mayores. Por lo tanto, no podemos darnos el lujo de ignorar la necesidad de restaurar el equilibrio de las finanzas públicas”.

Nos relata además cómo otras experiencias han saldado su falta de eficiencia en el tema fiscal con “... *el despido de miles de funcionarios públicos, la reducción de los salarios y de los beneficios sociales, la contracción del crédito, el estancamiento de la economía, la destrucción del bienestar y las confrontaciones callejeras...*”

En aras de lograr el equilibrio fiscal que facultaría al Gobierno Central a cumplir eficientemente sus cometidos públicos de manera responsable, la exposición de motivos del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria antes citado cifra en un 4% del PIB el aumento de los ingresos requerido, planteándose su obtención mayoritariamente por la vía de la carga tributaria (2.5% del PIB, o sea cerca de ϕ 500.000,00 millones), así como también a través de la contención del gasto y la eficiencia del cobro de los impuestos.

Con esta descripción de la situación normalmente tendríamos que coincidir con la postura gubernamental y acceder al aumento impositivo solicitado. No obstante lo anterior, existe una diferencia coyuntural en esta ocasión con otras similares en las que se sintió también esta necesidad de mayor carga tributaria, cual es la certeza de que dichos recursos se encuentran ya en el aparato público costarricense, entendido en su concepto más amplio, siendo la situación tan sencilla como encontrar los instrumentos que nos permitan tomar los fondos ociosos existentes y redirigirlos a satisfacer las necesidades que se quieren solventar.

De esta forma, el presente proyecto de ley parte de la premisa de que, en efecto, es necesaria una mayor inyección de recursos al Gobierno Central para facilitar el cumplimiento de sus cometidos, pero que dichos fondos deben provenir del propio aparato público, mediante el redireccionamiento de los recursos ociosos existentes, antes de ser arrebatados de la ciudadanía, causada siempre de tener que soportar esta carga, sobre todo sus clases más desprotegidas.

Así las cosas, del estudio minucioso de los presupuestos públicos, se han detectado cuatro problemas principales cuya solución podría dar más recursos incluso que los que se pretenden recaudar con el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria.

En primer lugar tenemos el fenómeno de los superávits públicos, los cuales se definen como el exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario. Solo por este rubro existe una suma ociosa en la institucionalidad costarricense de ¢1.379.816.054.704,91, que redireccionada al Gobierno Central serían la solución de la mayoría de sus preocupaciones.

Véase el siguiente cuadro que desglosa este monto y da una idea más clara de la gravedad de la situación:

Cuadro 1
**SUPERÁVIT CONSOLIDADO:
Últimos cuatro años:**



SECTOR PÚBLICO SUPERÁVIT CONSOLIDADO				
Año del Presupuesto	2007	2008	2009	2010
Sub-Grupo				
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA	63.234.320.962,98	90.055.390.792,69	95.789.879.536,50	77.940.320.204,62
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES	333.525.944.245,89	327.634.744.491,76	320.548.992.203,69	340.247.674.662,90
GOBIERNOS LOCALES	47.258.995.856,27	66.662.978.004,55	86.580.343.769,91	73.669.752.161,78
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS NACIONALES	337.596.057.246,72	180.676.962.173,40	177.342.320.522,97	196.931.740.938,64
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS MUNICIPALES	4.375.396.200,00	2.622.105.472,99	1.954.685.350,59	4.146.330.037,82
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS BANCARIAS	3.928.000,00	274.097.765,16	2.733.755,60	0,00
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS NO BANCARIAS	505.400.111.332,30	625.532.861.456,41	748.899.737.780,98	686.880.236.699,15
Total	1.291.394.753.844,16	1.293.459.140.156,96	1.431.118.692.920,24	1.379.816.054.704,91

Fuente: Contraloría General de la República: datos al 19 de enero de 2011

Este problema presenta a su vez otra arista, pues si bien existen superávits de libre disposición, los cuales totalizan la suma de ¢962.909.416.183,83, también los hay aquellos que representan fondos supeditados a un fin específico, cuyo monto asciende a ¢416.906.638.521,08.

Estos últimos no solo evidencian la existencia de recursos ociosos, sino la ineficiencia en el cumplimiento de los fines específicos establecidos y la necesidad de revisión de esta forma de financiamiento.

Para mayor claridad, véase lo siguiente:

Cuadro 2

SUPERÁVIT ESPECÍFICO:

Se refiere al exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario, que por disposiciones especiales o legales tienen que destinarse a un fin específico.



Sector:1.0.0.0.000.000--SECTOR PÚBLICO				
Grupo:3.3.2.0.00.00.0.0.000--SUPERÁVIT ESPECIFICO				
	2007	2008	2009	2010
Sub-Grupo				
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA	35.736.996.263,96	40.026.555.345,12	35.873.466.547,40	24.144.397.252,92
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES	59.572.311.523,41	67.371.649.247,56	77.721.651.711,09	132.494.624.407,56
GOBIERNOS LOCALES	29.893.339.110,81	43.712.221.374,09	62.517.580.974,36	54.887.585.101,44
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS NACIONALES	114.774.974.196,57	74.456.870.482,12	97.477.351.568,65	117.064.524.837,20
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS MUNICIPALES	3.603.802.400,00	2.519.674.075,69	1.446.152.536,47	0,00
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS BANCARIAS	3.928.000,00	49.378.879,20	2.733.755,60	0,00
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS NO BANCARIAS	53.969.719.383,26	72.384.503.483,75	87.472.562.598,12	88.315.506.921,96
Total	297.555.070.878,01	300.520.852.887,53	362.511.499.691,69	416.906.638.521,08

Fuente: Contraloría General de la República: datos al 19 de enero de 2011

En segundo término, tenemos las sumas libres sin asignación presupuestaria que existen en los presupuestos a lo largo y ancho de las instituciones públicas de este país, que simplemente evidencian un exceso en la expectativa de ingresos que, como no se tiene dónde ubicar, se le deja en esta categoría ociosa. Estas sumas ascienden al monto de ¢489.584.337.358,30, y se desglosan de la siguiente manera:

Cuadro 3

**Sumas Libres Sin Asignación Presupuestaria:
desglose comparando 7 subgrupos 2010 - 2011**



Sub-Grupo	Sumas Libres Sin Asignación Presupuestaria		Crecimiento	Variación %
	2010	2011		
Gobierno de La República	7.883.656.004,70	30.176.440.474,41	22.292.784.469,71	282,77
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	80.334.494.411,87	26.944.253.207,31	-53.390.241.204,56	-66,46
Empresas Públicas No Financieras Nacionales	88.540.387.004,51	148.294.303.393,88	59.753.916.389,37	67,49
Empresas Públicas No Financieras Municipales				
Instituciones Públicas Financieras Bancarias	10.868.084.329,26	50.122.180.180,06	39.254.095.850,80	361,19
Instituciones Públicas Financieras No Bancarias	168.634.009.944,77	233.721.359.593,42	65.087.349.648,65	38,60
Instituciones Públicas Financieras de Rectoría y Supervisión	842.614.945,17	325.800.509,22	-516.814.435,95	-61,33
TOTAL	357.103.246.640,28	489.584.337.358,30	132.481.090.718,02	37,10

Notas:

- 1) Año 2010: incluye presupuestos ordinarios, extraordinarios y modificaciones presupuestarias de todo el Sector Estatal
- 2) Año 2011: Solo incluye los presupuestos ordinarios aprobados o en estado de revisión y aprobación de parte de la CGR al 15-01-2011
- 3) En ambos años no incluyen todos los subgrupos del Estado ni el sector municipal
- 4) Los datos del Poder Ejecutivo y Poderes del año 2011 tienen como fuente el Presupuesto Ordinario del 2011 ya que el Ministerio de Hacienda al 15-01-2011 no había incorporado los datos al Sistema de Información de Planes y Presupuestos de la CGR.
- 5) Toda la información fue suministrada por la CGR o recuperada de la página WEB de la CGR entre el 16-12-2010 y el 15-01-2011

Tampoco escapa de nuestra atención el hecho de que buena parte del componente de la deuda pública se encuentra en la propia institucionalidad costarricense, lo que resulta a todas luces un contrasentido que debe ser corregido, ya sea mediante la condonación de esta deuda, o bien la renegociación de condiciones más favorables para el Fisco, siempre que estas acciones sean posibles por no afectar principios constitucionales o terceros.

Finalmente, tenemos el ahorro correlativo a la contención del gasto público en su vertiente más evidente, cual es la eliminación de las erogaciones superfluas y abusivas. Si bien el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria ya contempla este tema, lo cierto es que no lo hace con la contundencia que el despilfarro existente en el sector público costarricense amerita.

Sumas para el 2011 que evidencian la existencia de una planilla paralela con un coste de ¢406.907,4 millones en gastos por servicios especiales, servicios de gestión y apoyo y otras remuneraciones; erogaciones del orden de ¢68.964,1 millones en información, publicidad y propaganda; pagos en alquileres por ¢67.415,6 millones; importes por alimentos y bebidas con un cargo de ¢48.986,6 millones; montos en actividades protocolarias y sociales por la suma de ¢3.954,8 millones, y viajes al exterior al coste de ¢10.944,8 millones, evidencian la insuficiencia de lo hecho hasta el momento en este rubro.

El presente proyecto de ley pretende entonces matar dos pájaros de un solo tiro, pues no solo busca la obtención de los recursos requeridos para el accionar eficiente del Gobierno, sino que lo hace a través de la solución de problemas presupuestarios estructurales.

Se hace la salvedad de que el recorte de los gastos superfluos debe ser una meta de toda entidad y órgano público, sobre el que no se hace una propuesta concreta en este proyecto de ley a la espera de poder realizar un análisis exhaustivo al efecto, que el Gobierno, si realmente pretende hacer una gestión responsable, debería emprender de inmediato.

Asimismo, se es consciente de que la disponibilidad de los recursos citados no es absoluta, pero en vista de que el Gobierno solo necesita de un aumento equivalente al 2.5% del PIB, sea una suma cercana a los ¢500.000,00 millones, es sumamente factible llegar a ese monto por las vías citadas.

Además, debe tenerse claro que la autonomía administrativa, y en ocasiones incluso de gobierno, que presentan buena parte de los órganos e instituciones que componen la institucionalidad pública costarricense, impiden que el Gobierno Central decida directamente sobre buena parte de estos recursos. No obstante lo anterior, sí es posible que ellos tomen por sí mismos la decisión de transferir de manera gratuita los recursos que tengan ociosos en virtud de alguna de las modalidades descritas con anterioridad.

La figura del mendigo sentado en un barril de oro es la más gráfica para describir la situación fiscal actual. El tiempo apremia y es el momento de tomar decisiones, sin afectar a la

ciudadanía y promoviendo la eficiencia en las instituciones públicas. Los recursos están allí, esperando a ser tomados, y las necesidades se acumulan esperando una respuesta del Estado.

Para ello, sin más preámbulo, se presenta a consideración de la Cámara el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

LEY DE SANEAMIENTO FISCAL

ARTÍCULO 1.- Autorízase a las instituciones públicas, entes públicos no estatales y órganos públicos competentes al efecto, para que cuando en su ejecución presupuestaria presenten superávit libres, transfieran dichos recursos al Gobierno Central a título gratuito, para lo cual deberán incluir la partida respectiva en presupuestos posteriores.

ARTÍCULO 2.- Para los efectos de esta Ley, se entiende como superávit libre al exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario, siempre que los mismos no estén destinados a un fin específico por disposiciones especiales, legales o constitucionales, o estén comprometidos en virtud de obligaciones contractuales o presupuestarias contraídas con anterioridad.

La Contraloría General de la República denegará la aprobación presupuestaria respectiva cuando los recursos transferidos no cumplan con las disposiciones de este artículo y del anterior.

ARTÍCULO 3.- Autorízase a las instituciones públicas, entes públicos no estatales y órganos públicos competentes al efecto para que condonen, en todo o en parte, sus inversiones en títulos emitidos por el Ministerio de Hacienda o el Banco Central, salvo en los casos en que exista impedimento constitucional al efecto o cuando los fondos respectivos provengan de actividades de intermediación financiera de recursos de terceros.

Previo a proceder a la condonación, se deberá informar de la misma a la Contraloría General de la República, la cual podrá objetarla en el plazo improrrogable de treinta días naturales por estimar que no se cumplen con las disposiciones establecidas en la presente Ley o en compromisos de tipo legal o contractual previos. El criterio de la Contraloría General de la República será vinculante en estos casos.

ARTÍCULO 4.- Autorízase a las instituciones públicas, entes públicos no estatales y órganos públicos competentes al efecto para que renegocien, en todo o en parte, los títulos de deuda pública interna y del Banco Central que tengan en su poder, en condiciones de plazos o/e intereses más favorables para la Hacienda Pública.

Lo anterior con excepción de los casos en que exista impedimento constitucional al efecto, o cuando los fondos respectivos provengan de actividades de intermediación financiera de recursos de terceros.

Previo a proceder a la renegociación, se deberá informar de la misma a la Contraloría General de la República, la cual podrá objetarla en el plazo improrrogable de veinte días naturales por estimar que no se cumplen con las disposiciones establecidas en la presente Ley o en compromisos de tipo legal o contractual previos establecidos. El criterio de la Contraloría General de la República será vinculante en estos casos.

ARTÍCULO 5.- Autorízase al Instituto Nacional de Seguros para que de su cartera de inversiones adquiridas transfiera a título gratuito recursos al Gobierno Central, cuando se determine que existe un excedente del nivel de reservas requerido, según el estudio técnico actuarial que realice una firma de consultoría debidamente calificada.

Para hacer efectiva la transferencia, el Instituto Nacional de Seguros deberá incluir la partida respectiva en presupuestos posteriores.

La Contraloría General de la República denegará la aprobación presupuestaria respectiva cuando los recursos transferidos no cumplan con las disposiciones de este artículo.

ARTÍCULO 6.- La Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda informarán trimestralmente a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa de las condonaciones, transferencias o renegociaciones que se realicen en virtud de esta Ley y que sean de su conocimiento.

ARTÍCULO 7.- La Contraloría General de la República denegará la aprobación de cualquier presupuesto sujeto a su control que contenga partidas con sumas libres sin asignación presupuestaria.

ARTÍCULO 8.- Los proyectos de Ley de Presupuesto de la República, tanto ordinarios como extraordinarios, no podrán contener partidas con sumas libres sin asignación presupuestaria.

Las partidas de este tipo que finalmente se aprueben por la Asamblea Legislativa se entenderán destinadas al servicio de la deuda pública.

ARTÍCULO 9.- El ahorro y los recursos generados por las medidas propuestas en esta Ley, no podrán ser utilizados para ampliar los límites del gasto, debiendo dedicarse exclusivamente a la disminución de la deuda pública y del déficit fiscal.

ARTÍCULO 10.- Deróganse los artículos 2, 3, 4 y 10 de la Ley de reestructuración de la deuda pública, N.º 8299, de 22 de agosto de 2002.

ARTÍCULO 11.- Rige a partir de su publicación.

TRANSITORIO I.- Los presupuestos sujetos a control de la Contraloría General de la República podrán contener partidas con sumas libres sin asignación presupuestaria hasta el 31 de diciembre del año de aprobación de la presente Ley, fecha a partir de la cual aplicará lo dispuesto en el artículo 8.

TRANSITORIO II.-En el plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, la Contraloría General de la República y el Poder Ejecutivo realizarán sendos estudios sobre los superávit específicos del sector público costarricense, así como en general de la normativa que vincula cualquier tipo de ingreso público a un fin específico. Lo anterior con el objetivo de evaluar la eficiencia en el cumplimiento de los fines a satisfacer con dichos recursos y recomendar, en su caso, la desvinculación de algunos de dichos fondos de sus fines específicos, su derogatoria, su mantenimiento, su modificación, o su transferencia a otras dependencias públicas.

Luis Fishman Zonzinski

José Roberto Rodríguez Quesada

Rodolfo Sotomayor Aguilar

Wálter Céspedes Salazar

Gloria Bejarano Almada

Luis Alberto Rojas Valerio

DIPUTADOS

3 de febrero de 2011.

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios.

1 vez.—O. C. N° 21001.—Solicitud N° 43899.—C-116120.—(IN2011044905).