

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO PARA UNA
PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA CON BASE EN RESULTADOS**

**JONATHAN PRENDAS RODRÍGUEZ
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º 21.128

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

NOTA: A solicitud del proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO PARA UNA PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA CON BASE EN RESULTADOS

Expediente N.º 21.128

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La asignación de presupuestos es un procedimiento que tiene gran importancia en la planificación del gasto anual del presupuesto de la República, sin embargo en el proceso de elaboración de este es posible denotar diversas fallas, que se constituyen en obstáculos claros a una planificación estratégica con miras a generar un manejo verdaderamente eficiente de los recursos que percibe el Estado de una forma u otra de todos los costarricenses.

A la hora de analizar los datos correspondientes a diferentes instituciones o programas, los cuales son financiados mediante el presupuesto de la República, se hace evidente la existencia de un problema grave que afecta las finanzas del Estado, lo cual contribuye a la existencia del actual déficit fiscal superior al 7% del PIB.

El Poder Ejecutivo ha presentado el expediente N° 20.580, Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas, como una forma de enfrentar el problema del déficit pero los resultados esperados de esa iniciativa, en el mejor escenario pensado por Casa Presidencial, no son suficientes para resolver la situación que enfrentamos.

Más allá de generar nuevos ingresos y hacer unos poco sustanciales recortes al gasto –que es en síntesis lo que lograría el proyecto supracitado– subsiste un problema estructural de la calidad del gasto. Los informes de Liquidación Presupuestaria, emitidos por la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos en los últimos años, muestran la persistencia de fallos que impactan en la forma en que se utilizan los recursos: financiamiento de gasto corriente con ingreso de capital, altos niveles de subejecución presupuestaria, reducida vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de la República, ausencia de medición del costo unitario de servicios y limitada evaluación del impacto. Es decir, el país gasta millones de millones de colones, logrado apenas niveles bajos o medios de cumplimiento en las metas (57% de las metas nacionales según indicó la propia Ministra de Planificación Nacional y Política Económica¹), sin poder determinar la eficiencia e impacto de las erogaciones y sin mejorar sustancialmente los indicadores que miden la calidad de vida de los costarricenses.

¹ Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos. Acta N° 7 del 14 de junio de 2018. P. 11

Lo cierto es que esa situación debe cambiar. Junto con los esfuerzos para generar nuevos ingresos y reducir gastos que se realizan por las vías administrativas y legislativas, es necesario replantear la forma en que se formula el Presupuesto de la República. La propia Contralora resumió muy bien la forma en la que se hacen los presupuestos en el país, cuando compareció ante la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos en junio de 2015: “El año pasado presupuestamos diez; este año le agregamos la inflación y va para arriba. No se revisa si, efectivamente, esos recursos los vamos a necesitar o no.”

En ese sentido, es claro que se requiere fortalecer la evaluación, no sólo para sancionar a los responsables de las acciones que contribuyen a profundizar el déficit fiscal, sino también para obtener la información que permita identificar dónde están las fallas e impulsar las acciones de mejora. Aunque el Ministerio de Hacienda y el de Planificación Nacional han venido desarrollando esfuerzos en la materia durante los últimos años, los resultados alcanzados no han sido suficientes, por lo que se torna necesario impulsar una reforma a varios artículos de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos para implementar la técnica de presupuesto base cero.

Esta metodología obligaría a que todos los programas y gastos se evalúen año con año, identificando paquetes de decisión y clasificándolos según su orden de importancia mediante un análisis de costo-beneficio, para fijar metas y objetivos alcanzables y enfocar los recursos para lograrlos. Una vez ejecutado el dinero, se evalúa no sólo la cantidad del gasto sino también su calidad y su aporte para la consecución de resultados y esto se convierte en un insumo para decidir la asignación financiera del año siguiente.

De esta forma, cada entidad debería justificar por qué y para qué requiere cada partida y cada importe, en función de su nivel de cumplimiento de metas y de la eficiencia y pertinencia de su ejecución, dando la oportunidad a los decisores de eliminar todo aquel recurso que no tenga sustento. Así las cosas, las instituciones presentarían presupuestos acordes con las verdaderas necesidades del país y se aseguraría que los recursos se asignen y se gasten de una forma eficiente, incentivando de forma conjunta el bienestar tanto de las finanzas del Estado como de todos los ciudadanos.

Por las razones anteriormente expuestas, se somete a consideración de la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO PARA UNA
PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA CON BASE EN RESULTADOS**

ARTÍCULO 1- Adiciónanse nuevos incisos h), i), j) y k) al artículo 5 y un nuevo inciso a) al artículo 110 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131 del 16 de octubre del 2001, corriendo la numeración según corresponda, para que se lean de la siguiente manera:

Artículo 5- Principios presupuestarios

Para los efectos del artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:

(...)

h) Principio base cero: Para la elaboración de la solicitud presupuestaria anual, cada entidad y/o programa presupuestario señalado en el artículo 1 de la presente Ley deberá elaborar un presupuesto en el que detalle y justifique detenidamente cada importe solicitado, tomando en cuenta su capacidad histórica de ejecución de los últimos cinco años, el cumplimiento de sus metas institucionales, su aporte al cumplimiento de las metas sectoriales y nacionales, así como las expectativas del año inmediatamente siguiente.

Mediante los informes indicados en el artículo 55 de esta Ley, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica verificarán el nivel cumplimiento de las metas y los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo. El Ministerio de Hacienda deberá utilizar la información resultante de esa evaluación como parámetro para aceptar o rechazar la solicitud presupuestaria anual de cada institución.

Los montos aprobados en años anteriores para cada entidad no generarán una obligación para la elaboración del proyecto de Presupuesto de la República que será sometido a la Asamblea Legislativa, salvo en aquellos casos que respondan a obligaciones legal o constitucionalmente establecidas.

Al final del ejercicio económico, si existiera diferencia entre el monto aprobado y el devengado para cada Título Presupuestario, partida y subpartida, al monto resultante deberá aplicársele la devolución dispuesta en el artículo 5 de la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, Ley N° 9371 del 28 de junio de 2016.

i) **Principio de rendición de cuentas:** Las instituciones y/o programas cuyo financiamiento, total o parcial, provenga de la Ley de Presupuesto Nacional de la República, deberán contar con indicadores de resultado y producto intermedio y/o final para medir el desempeño, la eficacia, la eficiencia, economía y calidad de los servicios y/o bienes que ofrecen. En aquellos casos que por naturaleza de la entidad no se puedan formular indicadores de resultado final, deberán documentarlo con una justificación razonada y remitirla al Ministerio de Hacienda.

j) **Principio responsabilidad presupuestaria:** aquellos recursos que, una vez finalizado el año fiscal no se hubieran ejecutado y sobre los que no se demuestre el cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales y que constituyan superávit libre al cierre del ejercicio económico de la correspondiente entidad, deberán ser ejecutados por la entidad correspondiente en un período máximo de dos años, a partir del dictamen declarativo del superávit libre emitido por la Autoridad Presupuestaria, basado en los informes técnicos de la Tesorería Nacional. En caso de que no se ejecuten, en el plazo antes definido, los recursos deberán ser devueltos al presupuesto de la República para ser aplicados a la amortización de la deuda interna y externa de la Administración Central, según lo dispuesto por la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, Ley N° 9371 del 23 de agosto de 2016.

k) **Principio de programación estratégica con base en resultados:** el Presupuesto será la expresión financiera del Plan Nacional de Desarrollo, de forma tal que deberá existir una total vinculación entre las autorizaciones de gasto y las metas institucionales, sectoriales y nacionales, de forma tal que la asignación de recursos programación de actividades y metas estimadas, la presupuestaria se realizará en función del cumplimiento de dichas metas y la capacidad real de ejecución de cada entidad solicitante.

Artículo 110- Hechos generadores de responsabilidad administrativa

Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:

a) **La formulación, presentación y/o autorización de proyectos de presupuestos institucionales que incumplan con lo dispuesto en el artículo 6 de esta Ley.**

(...)

ARTÍCULO 2- Modifícanse los artículos 6, 7, 31 y 33 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131 del 16 de octubre del 2001, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 6- Financiamiento de gastos corrientes

Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital. **La inobservancia de este principio generará responsabilidad administrativa contra el jerarca que lo autorice, de conformidad con lo indicado por el artículo 110 de esta Ley”.**

Artículo 7- Técnicas de formulación presupuestaria

En la formulación de los presupuestos se utilizará la técnica de presupuesto base cero, según la cual cada entidad deberá justificar la necesidad de los requerimientos de recursos con base en su capacidad de ejecución de los últimos cinco años, el cumplimiento de sus planes anuales operativos, así como el aporte a la consecución de las metas sectoriales y nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

La información aportada por estas instituciones deberá ser verificada por el Ministerio de Hacienda, en conjunto con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 55 y 56 de esta Ley. Con base en esa evaluación, el Ministerio de Hacienda sólo podrá incorporar en el proyecto de Presupuesto de la República aquellas partidas para cada institución y/u órgano en las que se demuestre el cumplimiento de las metas fijadas, tomando como base los criterios que, mediante Reglamento, se establecerán a partir de los elementos indicados en el párrafo anterior.

En la formulación de los presupuestos se utilizarán las técnicas y los principios presupuestarios aceptados, con base en criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y los planes anuales, así como la incidencia y el impacto económico-financiero de la ejecución. Para ello, deberán atenderse elementos como la prestación de servicios, la producción de bienes y las funciones generales de dirección y apoyo de cada órgano, entidad o institución.

Artículo 31- Objetivos

Los objetivos del Subsistema de Presupuesto serán:

- a) Presupuestar los recursos públicos según la programación macroeconómica **y con base en la evaluación de resultados señalada en los artículos 7, 55 y 56 de esta Ley**, de modo que el presupuesto refleje las prioridades y actividades estratégicas del Gobierno, así como los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Lograr que las etapas de formulación, discusión y aprobación del presupuesto se cumplan en el tiempo y la forma requeridos.

c) Velar porque la ejecución presupuestaria se programe y desarrolle coordinadamente, utilizando los recursos según las posibilidades financieras, la naturaleza de los gastos y los avances en el cumplimiento de los objetivos y las metas.

d) Dar seguimiento a los resultados financieros de la gestión institucional y aplicar los ajustes y las medidas correctivas que se estimen necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y las metas, así como el uso racional de los recursos públicos.

Artículo 33- Inicio del proceso

Formalmente, el proceso presupuestario se iniciará con la planificación operativa que cada órgano y entidad debe realizar en concordancia con **los resultados de su gestión, su capacidad real de ejecución con base en el comportamiento histórico del uso de los recursos asignados de los últimos cinco años**, los planes de mediano y largo plazo, las políticas y los objetivos institucionales definidos para el período, los asuntos coyunturales, la política presupuestaria y los lineamientos que se dicten para el efecto.

Las técnicas de programación presupuestaria se definirán mediante el reglamento de esta Ley.

Rige a partir de su publicación.

Jonathan Prendas Rodríguez
Diputado

27 de noviembre de 2018

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

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.