

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA A LOS TRANSITORIOS I Y II DE LA LEY N° 9524 DEL 7 DE MARZO DEL 2018, LEY DE FORTALECIMIENTO DEL CONTROL PRESUPUESTARIO DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO CENTRAL

PODER EJECUTIVO

EXPEDIENTE N.° 22.015

**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 e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

REFORMA A LOS TRANSITORIOS I Y II DE LA LEY N° 9524 DEL 7 DE MARZO DEL 2018, LEY DE FORTALECIMIENTO DEL CONTROL PRESUPUESTARIO DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Expediente N.° 22.015

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El Ministerio de Hacienda se ha propuesto brindar a los y las contribuyentes un servicio más transparente, amigable y rápido. Para lograr este propósito el Ministerio propone invertir en un sistema digital integrado que permita desarrollar procesos eficientes para mejorar la recaudación, reducir la evasión fiscal y facilitar el pago de impuestos. En particular, el Ministerio de Hacienda propone invertir aproximadamente 0,2 puntos porcentuales del PIB (USD \$156,968,500) en el desarrollo de la Hacienda Digital para el Bicentenario, lo cual en un periodo de tres años nos permitiría aumentar la recaudación entre 2,75 y 3,0 puntos porcentuales del PIB.

En el pasado, el Ministerio ha desarrollado 59 sistemas de información desintegrados, entre los cuales destacan el SIIAT (Sistema de la Administración Tributaria) implementado en 1994; el SIGAF (Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera), implementado en 2003; Integra (Sistema de Recursos Humanos y Pagos) implementado en 2003 y el TICA (Tecnología de la Información para el Control Aduanero), implementado en 2005. Actualmente, el promedio de uso de los principales sistemas es de 19 años, ninguno se ha actualizado. Estas tecnologías están obsoletas, por lo que tareas indispensables para el buen funcionamiento hacendario como la elaboración de análisis de riesgos, la lucha contra el fraude fiscal, el pago de planillas del Gobierno Central y el pago a proveedores, entre otros, son difíciles de realizar en lo operativo.

La Ley 9524, ordena la incorporación de los órganos desconcentrados al Presupuesto Nacional. Desde su promulgación, el Ministerio de Hacienda ha tenido clara su responsabilidad de implementar la ley y de velar porque la transición para los órganos desconcentrados, de pasar de un modelo de aprobación presupuestaria independiente por parte de la Contraloría General de la República a uno de aprobación en sede Legislativa, se lleve a cabo de la manera efectiva y armoniosa.

En el proceso de definir la forma y técnica para incorporar los presupuestos de los órganos desconcentrado, el Ministerio de Hacienda ha venido desarrollando una serie de acciones, tales como el diagnóstico del marco legal existente y de las obligaciones que contempla, así como una evaluación de la capacidad y calidad de los sistemas informáticos que deberían facilitar este proceso. El resultado de este proceso, nos permitió concluir que, incluir a los órganos desconcentrados con la

técnica y forma correcta, y respetando la personería jurídica instrumental de estos entes, no es posible con los sistemas tecnológicos actuales. En su condición actual, dichos sistemas no permiten garantizar que con el ingreso de los órganos desconcentrados no vayan a haber problemas que atrasen su misma gestión, con la consecuente afectación del servicio público e inclusive de derechos de terceros.

Durante el proceso de definición de la técnica y forma correctas, la cual debe cumplir los objetivos y alcances de la Ley 9524, así como la Ley 8131; el Ministerio de Hacienda realizó varias consultas a la Procuraduría General de la República, las cuales fueron contestados con los dictámenes C-181-20218, C-072-2019 y C-292-2019. Entre los puntos más relevantes y que agregan mayor grado de complejidad a la incorporación de los órganos desconcentrados al Presupuesto Nacional destacan:

1. Los presupuestos de los órganos desconcentrados no podrán ser un agregado o un anexo de la Ley del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, por el contrario, deben ser parte integral de la misma.

El artículo 2 de la Ley 9524 establece que “el titular de cada ministerio y el de los sujetos incluidos en el inciso b) del artículo 1 será el responsable de presentar el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda. En el caso de los ministerios, el anteproyecto deberá incorporar también con su anuencia expresa, el anteproyecto de presupuesto de los órganos desconcentrados que tenga adscritos.”

2. Los denominados ingresos propios de los órganos desconcentrados pasarán a formar parte de todos los ingresos del Presupuesto Nacional.

La Procuraduría General de la República señaló al respecto:

“...Ingresos que conforme los principios de universalidad y unidad presupuestaria, deben ser incorporados al presupuesto nacional de conformidad con que lo dispone la Ley 9524...”

...Es claro el objetivo de la norma en el sentido de que todo presupuesto de un órgano desconcentrado debe estar incorporado en el presupuesto nacional, sin que de esa disposición se diferencie entre los ingresos del órgano según su origen, de manera que pueda darse un trámite distinto a determinados ingresos. En particular, no se determina de dicha Ley que estos ingresos deban estar incorporados en forma separada del resto de los ingresos del presupuesto nacional. Y menos se desprende que no deban ser incorporados al presupuesto nacional a efecto de no ser sujetos de aprobación por la Asamblea Legislativa.

Una separación de ingresos a efecto de que se incorporen en forma separada dejaría sin efecto el artículo 8 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos ...” (Ver Dictamen C-072-2019 del 20 de marzo del 2019).

3. La liquidación del presupuesto nacional, en el tanto los presupuestos de los órganos desconcentrados serán parte integral del presupuesto nacional, la PGR aclara que no resultaría legal, ni técnicamente procedente el separar la liquidación de sus presupuestos como si fueran un agregado o un anexo.

En el dictamen C-181-2019 la PGR indicó:

“...La participación de la Asamblea Legislativa en el proceso presupuestario de las personas jurídicas instrumentales, cuentas, programas, etc. no concluye con la aprobación de sus presupuestos, sino que, por estar estos incorporados al Presupuesto Nacional, se extiende a la etapa de liquidación. Conforme lo dispuesto en el numeral 181 de la Constitución, es la Asamblea la que otorga la aprobación definitiva de las cuentas relativas a la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios.

Por demás, la etapa de liquidación se ajusta a lo dispuesto en la LAFPP y su Reglamento. La primera en su artículo 50 hace referencia al resultado contable del período y a la liquidación de los ingresos y egresos del presupuesto nacional. Ingresos y gastos que a partir de 2021 comprenderán los recursos de los actuales presupuestos independientes de la Administración Central...”

En resumen, una vez que los presupuestos de los órganos desconcentrados se incorporen en el Presupuesto Nacional, el Ministerio de Hacienda tiene la competencia y la responsabilidad de atender todas las fases del ciclo presupuestario. Lo anterior, sin obviar que la fase de ejecución presupuestaria conlleva la existencia a la fecha de la personalidad jurídica instrumental de los órganos desconcentrados.

Sobre este último punto, la Ley N° 9524 no derogó la personalidad jurídica instrumental de los órganos desconcentrados. Esto implica que, a diferencia de instituciones como Dinadeco o el Servicio Civil, que son programas de otros ministerios, los órganos desconcentrados entrarían como programas de un ministerio con potestades para contratar, adquirir bienes, nombrar a sus funcionarios, y en general a ejecutar sus presupuestos de manera independiente. Tal personalidad jurídica instrumental conlleva que en lo atinente a la ejecución y registro del gasto se deban considerar, por ejemplo, diversos niveles de aprobación que los citados sistemas no contemplan actualmente, por estar diseñados en función de los títulos presupuestarios existentes (ministerios, otros poderes y órganos constitucionales).

En este sentido, desde el Sistema de Formulación Presupuestaria hasta los sistemas denominados SIGAF (Sistema de Información de Gestión de la Administración Financiera) e INTEGRA (Sistema de Información de Recursos Humanos y Pagos) deben ser sustituidos, o bien modificados sustancialmente, para

permitir las operaciones de los órganos desconcentrados en los sistemas de Hacienda. De lo contrario, no sería posible que todas las transacciones de su gestión administrativa sean llevadas a cabo con la debida celeridad. Y, por otro lado, no se podría garantizar la existencia de controles efectivos que coadyuven en una mejor calidad del gasto.

Reconociendo la importancia que tiene la implementación de la Ley 9524 para reafirmar los principios presupuestarios de unidad y universalidad, y para retomar el control político que debe ser ejercido por la Asamblea Legislativa en relación con los presupuestos de los órganos desconcentrados del Gobierno Central, pero reconociendo las deficiencias de los sistemas actuales de Hacienda, es que se propone la extensión por un año del periodo de implementación de esta ley.

No contar con esta ampliación del plazo, obligaría a la administración central a gastar en modificaciones sistémicas temporales (parches) que no garantizarán el control y la ejecución eficiente del presupuesto. Soluciones que desaparecerían con el Proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario e implicarían una doble migración de la información por parte de los órganos. En otras palabras, para cumplir de manera adecuada con el ingreso de los órganos desconcentrados a partir del 2021 se estaría incurriendo en un gasto doble, pues se estaría procediendo a actualizar sistemas que caerán en desuso con la entrada de Hacienda Digital para el Bicentenario.

Partiendo de lo expuesto, con la finalidad de garantizar una inversión de calidad en los sistemas informáticos, y plasmar de manera eficiente la intención que inspiró la aprobación de la Ley N° 9524, se considera fundamental modificar lo dispuesto en los Transitorios I y II de la Ley N° 9524, de manera tal que sea a partir del presupuesto del 2022 que estos ingresen al Presupuesto Nacional.

Por lo anteriormente expuesto se somete a consideración de los señores diputados el siguiente proyecto de ley: **REFORMA A LOS TRANSITORIOS I Y II DE LA LEY N° 9524 DEL 7 DE MARZO DEL 2018, LEY DE FORTALECIMIENTO DEL CONTROL PRESUPUESTARIO DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO CENTRAL.**

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA A LOS TRANSITORIOS I Y II DE LA LEY N° 9524 DEL 7 DE MARZO
DEL 2018, LEY DE FORTALECIMIENTO DEL CONTROL PRESUPUESTARIO
DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO CENTRAL**

ARTÍCULO 1- Modifíquense los Transitorios I y II de la Ley N° 9524 del 7 de marzo del 2018, Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, para que en adelante su texto se lea así:

Transitorio I- Los órganos desconcentrados a los que se refiere el artículo primero de esta ley seguirán presentando, para aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República, sus presupuestos institucionales y se mantendrán bajo dicho control presupuestario hasta la finalización de la ejecución de los recursos del período económico 2021.

Transitorio II- El Ministerio de Hacienda, los ministros rectores y los jefes de los órganos, las unidades ejecutoras, los fondos, los programas y las cuentas que administren recursos de manera independiente deberán tomar las medidas (ajustes en sistemas informáticos, requerimiento de recurso humano, infraestructura, capacitación, entre otros) que les correspondan de acuerdo con sus competencias técnicas, legales y administrativas, para asegurar que la formulación para el período económico 2022 se realice incorporando los recursos al presupuesto nacional.

Rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República, San José a los dos días del mes de junio del año dos mil veinte.

CARLOS ALVARADO QUESADA

Elián Villegas Valverde
Ministro de Hacienda

8 de junio de 2020

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Especial de Reforma del Estado que tendrá como objetivo estudiar, proponer y dictaminar iniciativas de ley relacionadas con las instituciones del Gobierno Central, empresas estatales de la administración descentralizada así como entes públicos no estatales, funcionalmente en materia de diseño institucional, competencias, atribuciones, capital humano, infraestructura tecnológica y financiamiento, con el fin de optimizar procesos, favorecer la descentralización administrativa, expediente 22.039.

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