



## COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

### DICTAMEN AFIRMATIVO DE MINORÍA

### MANEJO EFICIENTE DE LA LIQUIDEZ DEL ESTADO

Expediente N° 22.661

Los suscritos diputados y diputadas, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, rendimos **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MINORÍA** sobre la ley **MANEJO EFICIENTE DE LA LIQUIDEZ DEL ESTADO**, expediente N° 22.661, en virtud de las siguientes consideraciones:

1. Contenido del proyecto.
2. Fase de consultas.
3. Conclusiones.

#### 1. CONTENIDO DEL PROYECTO

Esta iniciativa fue presentada a la corriente legislativa por los siguientes diputados y diputadas: Silvia Hernández Sánchez, Jonathan Prendas Rodríguez, Ana Lucía Delgado Orozco, Eduardo Cruickshank Smith, Pablo Heriberto Abarca Mora, María José Corrales Chacón, Otto Roberto Vargas Víquez, Sylvia Patricia Villegas Álvarez, Erick Rodríguez Steller. Se registra el 23 de agosto del 2021 como fecha de inicio.

El proyecto de ley base consta de cinco capítulos, los cuales incluyen 44 artículos y una disposición transitoria. El primero presenta disposiciones generales como la finalidad del proyecto, su ámbito de aplicación a todos los ingresos públicos que son las rentas

propiedad del Estado, así como los principios generales para el manejo eficiente de la liquidez.

Un segundo capítulo, que se aplica a la totalidad de los ingresos, establece cuáles son las buenas prácticas orientadoras del curso de cualquier institución para el manejo eficiente de la liquidez, el cual pasa por el tema del procesamiento de transacciones financieras en tiempo real y de manera automatizada, el uso de plataformas orientadas a la ciudadanía, así como la creación de un Sistema Centralizado de captación de ingresos y realización de pagos (con excepción de actividades en régimen de competencia, pensiones y cuotas obrero- patronales). Por otra parte, se promueve que las sumas pagadas por concepto de comisiones a los intermediarios financieros sean las mínimas posibles.

El tercer capítulo crea el Sistema de cuentas del Sector Público y define la operación de este sistema, basado en una estructura unificada de cuentas, por medio de la cual se administran los ingresos públicos, facilitando su consolidación. Dicho sistema será administrado por la Tesorería Nacional quien mantendrá cuentas de reserva en el Banco Central de Costa Rica, lo cual, quiere decir, que funcionará como el Cajero del Estado. La Tesorería Nacional tendrá funciones específicas adicionales como autorizar la apertura o cierre de cuentas de las instituciones en el Sistema Financiero Nacional y llevar un registro actualizado de las cuentas, entre otros.

El cuarto capítulo fortalece las responsabilidades por el no cumplimiento de lo establecido en el proyecto, que son aspectos mínimos para garantizar en todo momento que se ejecuten los controles necesarios y se garantice la disponibilidad de los fondos suficientes para atender las obligaciones de las instituciones y se establecen las sanciones administrativas en caso de comprobarse alguna falta.

El capítulo de disposiciones finales pretende regular temas específicos como los fideicomisos y fondos especiales, la modificación de artículos de leyes existentes para generar coherencia, así como un plazo para la implementación gradual.

Finalmente, se incluye un transitorio que regula la parte de los pagos al exterior, mientras los sistemas se fortalecen para realizar este tipo de transacciones al menor costo posible.

Interesa destacar que esta propuesta, nace como una iniciativa de la Contraloría General de la República con el fin de rescatar el principio constitucional de caja única, asentado en el artículo 185 de la Constitución Política, y pretende cambiar a partir de este concepto la estructura arraigada en la legislación financiera referida a la naturaleza jurídica de las instituciones, cambiando la visión hacia el tipo de ingreso. Con esto se pretende no percibir la aplicación de la Ley según institución, sino según la fuente de ingreso.

Desde este punto de vista propuesto, la liquidez debe administrarse de manera eficiente, utilizando los recursos disponibles para la obtención de los mejores resultados al menor costo y plazo posible, por eso el proyecto permite un manejo transparente de los fondos públicos, lo cual incluye lograr el registro oportuno, ágil, confiable y asequible de la información sobre los datos referidos a la liquidez del Estado, promoviendo una rendición de cuentas en forma periódica, conforme los requerimientos jurídicos y los mecanismos de control.

Así las cosas, se parte de una situación financiera muy vulnerable producto de persistentes desequilibrios económicos, un presupuesto donde prácticamente la mitad se financia con deuda, y una brecha entre ingresos y gastos corrientes que se ha ensanchado, generando que el nivel de endeudamiento siga creciendo, y que la velocidad del ajuste para volver a una condición financiera más saludable tardará varios años.

La Contraloría ha calificado en reiteradas ocasiones el modelo de liquidez pública actual como “fragmentado, desintegrado, que no genera mayor transparencia en el uso de los recursos y con brechas de eficiencia que requieren de acciones inmediatas para subsanarlas”. El incumplimiento del mandato constitucional del artículo 185 se constata en cuanto una parte de la liquidez se encuentra en el sistema de Caja Única que opera en la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda, mientras que el resto de los recursos se encuentran dispersos en el sistema financiero nacional y en el Banco Central de Costa Rica; por ello la Contraloría ha señalado, por ejemplo, que para diciembre de 2018 un 86% se encontraba fuera de las cuentas de Caja Única de la Tesorería Nacional, aun siendo rentas públicas.

Por otra parte, es de suma relevancia indicar que en los ejercicios para cuantificar eventuales beneficios y ahorros de aprobarse este proyecto de ley, la Contraloría utilizando la información de diferentes fuentes como el Banco Central, los bancos comerciales, y la aplicación de sanas prácticas para mejorar la eficiencia operativa de las instituciones, logró cuantificar el ahorro estatal en un aproximado al 1% del PIB, compuesto por 0,6% del PIB como potencial ahorro financiero en intereses y comisiones si se aprueba e implementa el proyecto tal cual está estructurado actualmente, y 0,4% correspondientes a beneficios monetizados en tiempos ahorrados por la ciudadanía al disponer de mecanismos centralizados para la realización de pagos y mayor eficiencia. Cabe mencionar que estos porcentajes se consideran “base”, pues en las consultas y audiencias realizadas diversas entidades estimaron que pueden ser mayores.

### **Premisas**

La elaboración del proyecto de ley está sustentada en 7 premisas, para un manejo eficiente de la liquidez:

1. La finalidad de los recursos públicos que se asignan a las entidades es brindar o cumplir un fin público, no generar rendimientos financieros.
2. El principio constitucional de caja única está basado en un enfoque de ingresos. La unidad de caja es un concepto neutral con respecto al funcionamiento sustantivo de las instituciones y no se asocia con la naturaleza jurídica de las mismas.
3. La integración de los procesos para el manejo eficiente de la liquidez pública genera beneficios tanto para el Estado como para las entidades y la ciudadanía.
4. La integración y centralización plena de la liquidez es factible hoy día dado los avances tecnológicos y las plataformas interoperables.
5. La implementación de un modelo de Manejo Eficiente de la Liquidez contribuiría a atender la situación sobre la presión en el pago de intereses por el financiamiento de corto y mediano plazo.
6. El dinero siempre trabaja y debe estar trabajando para la ciudadanía.

7. El manejo eficiente de la liquidez requiere de un proceso de implementación de mejoras y modificaciones que sea gradual.

## **Principios**

El proyecto rescata algunos principios que deben aplicarse no solo en el manejo eficiente de los recursos relacionados con la Caja Única del Estado, sino con todos los recursos públicos en general. Dichos principios son:

- La eficiencia: lo cual implica utilizar los recursos humanos, tecnológicos y financieros disponibles para la obtención de los mejores resultados al menor costo y plazo posible.
- Caja única, el cual refiere la concentración de los ingresos públicos en una estructura unificada de cuentas y gestionados por la Tesorería Nacional.
- Simplicidad, que pide un desarrollo de la gestión financiera pública con estructuras administrativas de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos complejos que retarden u obstaculicen su buen funcionamiento y la satisfacción del interés público.

## **Ejes**

Por otra parte, el proyecto de ley tiene tres ejes centrales, a saber:

- i. Busca disponer de plataformas centralizadas de captación y pago de liquidez pública. En la respuesta que brindó a la comisión la Contraloría señaló que en una reciente consulta que realizó, identificó que en el Sector Público se utilizan al menos 93 plataformas para su gestión de cobros y pagos, y aquellas que hacen uso de sistemas o plataformas bancarias pagan comisiones dependiendo de los contratos o negociaciones que pacten con las entidades financieras, en donde en el caso de los pagos está normado al menos para las transacciones que pasan por el sistema Sinpe (no así para los pagos al exterior), pero en el caso de los cobros, van desde tarifas o hasta porcentajes de comisión respecto al monto recaudado, lo cual permite observar que hay un espacio de eficiencia para disminuir estas erogaciones. Al consolidar las

operaciones en plataformas centralizadas se generan economías de escala y ahorros en comisiones transaccionales.

- ii. Crea un sistema centralizado y eficiente de la liquidez pública, y se le denomina Sistema de Cuentas del Sector Público. La titularidad de la liquidez en el sistema es de las entidades particulares, el sistema es neutral desde el punto de vista de las funciones sustantivas de la administración pública (el mismo no afecta las autonomías. Existen muchas instituciones que ya utilizan el sistema de Caja Única sin ningún problema, como por ejemplo el Poder Judicial) y se establece que la Tesorería Nacional estará facultada para hacer uso de los recursos (fungibilidad) pero garantizando la disponibilidad de estos cuando las entidades lo requieran.
- iii. Persigue que el uso de la liquidez pública sea plenamente trazable desde el momento de su captación hasta el momento en que se realizan las erogaciones, lo cual se convierte en una herramienta para incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y en un elemento que contribuye a prevenir la corrupción.

La implementación de este diseño optimizado requiere de un proceso gradual, donde las instituciones vayan descubriendo las bondades de los sistemas y los ahorros y facilidades que conlleva la implementación de la ley.

## 2. FASE DE CONSULTAS

El proyecto ha sido consultado en diferentes ocasiones debido a los cambios que se le han realizado, en este caso, se tomarán en cuenta aquellas instituciones que respondieron posterior a la última modificación.

<b>Organización consultada/ Oficio de respuesta</b>	<b>Resumen de respuesta</b>
ARESEP/OF-0355-RG-2022	Para efectos de la Autoridad Reguladora considera que existe falta de capacidad del estado para operativizar esta ley, y también de la Tesorería Nacional para asumir las nuevas funciones que se le pretende asignar. Adicionalmente hay un incremento en el riesgo de ejecución presupuestaria, ya que actualmente en instituciones autónomas el proceso de pago (una vez

	<p>recibido el VB del bien y servicio y tramitado por la proveeduría) es sumamente rápido y aun así los niveles de ejecución no son los esperados, por lo que genera preocupación la velocidad con se podrán cumplir las obligaciones en un esquema como el que plantea la Ley.</p> <p>Respecto a la aplicación de la Ley para la Aresep, no sería de aplicación lo que se plantea en el artículo 2, esto partiendo del hecho de que la Autoridad Reguladora NO es parte del Estado y genera un ingreso público.</p> <p>Debe partirse de la premisa de que en lo que respecta a la Aresep, no se reciben ingresos y rentas a nombre del Estado, de modo que, en tesis de principio la Autoridad Reguladora no estaría contemplada dentro del ámbito de aplicación de la propuesta normativa cuya consulta se atiende, porque la Autoridad Reguladora recibe únicamente ingresos de los usuarios de los servicios públicos regulados.</p> <p>Ahora bien, en un hipotético caso en el cual se pretendiera incluir a la Aresep dentro del ámbito de cobertura de esta noma, el solo hecho de pasar los recursos institucionales a la Caja única del Estado se estaría actuando en contrario a lo que indica el artículo 84 de la Ley 7593, acerca de que nuestro patrimonio en ninguna forma podrá ser traspasado al Gobierno Central.</p> <p>En resumen, la Autoridad Reguladora no comparte que mediante este proyecto de ley se pretenda traspasar nuestros ingresos a la caja única del Estado, porque se presentarían una serie de limitantes que dificultarían nuestra operativa normal, lo cual generaría incertidumbre para disponer en el momento oportuno de los fondos institucionales ya que éstos estarían bajo el control del Ministerio de Hacienda y el Banco Central, lo que a su vez complicaría el proceso de ejecución presupuestaria institucional.</p>
Universidad Estatal a Distancia/ CU-2022-552	<p>El proyecto es inviable por ser inconstitucional y así debe hacerse saber a la comisión que lo estudia. De manera concreta los artículos 2, 3 inciso d), 14, 16, 25, 28, 30 y 32, violentan de manera grosera la autonomía universitaria porque plantean que sea la Tesorería Nacional, que es un órgano del Poder Ejecutivo, la que disponga de los ingresos de las universidades, lo cual está regulado de forma distinta desde la Constitución Política.</p> <p>De manera especial, preocupa la redacción del artículo 30 que limita de manera contundente la disponibilidad</p>

de los recursos de las universidades y los traslada a disposición al Poder Ejecutivo; acto absolutamente inconstitucional.

Las universidades públicas no están exentas de mecanismos de control y fiscalización, pero dentro de su autonomía especial tienen las facultades suficientes para disponer de sus recursos (ver por ejemplo la conclusión 5 del dictamen C-135-2022 de la PGR: “5. A la luz de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (Ley N° 8131) existe un deber de proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios, aunque las universidades ostenten un régimen de autonomía particular. Esto no significa que el Poder Ejecutivo las pueda evaluar o sujetar a una planificación impuesta.”).

La educación superior pública no es regulada por el Poder Ejecutivo por lo que la asignación del control de la liquidez de las universidades no puede estar a cargo de éste. “...*Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por esto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. ...*” (Sala Constitucional Voto 1313-93).

**Queda claro con los criterios externados que este proyecto de ley es absolutamente inconstitucional en cuanto afecta a las universidades públicas, violatorio de la autonomía universitaria y por lo tanto es inviable su tramitación tal como está presentado.**

**De no ser escuchadas las implicaciones que se incluyen en este criterio, se tendrán acciones legales y constitucionales que obligarán a los perjudicados a accionar las vías correspondientes para su anulación.**



### **3. CONCLUSIONES**

Este informe afirmativo de minoría se separa del informe de mayoría debido a algunas observaciones realizadas en la discusión de fondo del Proyecto de Ley. Si bien hay un acuerdo con gran parte del texto, las preocupaciones se centran en primer lugar, en el no reconocimiento de rendimientos, lo que afecta la planificación plurianual de las instituciones autónomas, es decir, estas instituciones depositan los recursos en bancos comerciales lo cual les permite ganar rendimientos por colocar su dinero un tiempo determinado. Diferentes instituciones ahorran estos rendimientos con el propósito de crear algún tipo de infraestructura en el futuro, ante esto, se considera que el proyecto limitaría el accionar de las instituciones públicas afectando la planificación plurianual que se mencionó con anterioridad. Esta disposición, sería contraria a lo establecido en el artículo 176 de la Carta Magna, la cual establece la presupuestación plurianual con la finalidad de procurar la mejor prestación de los servicios públicos y que estaría peligrando en esta iniciativa de ley, haciendo que el proyecto pueda presentar roces de constitucionalidad.

En segundo lugar, también surgen dudas respecto a la constitucional del Proyecto de Ley, nuevamente en el caso de las instituciones autónomas. Por ejemplo, en el caso de las universidades, estas indican que el proyecto estaría violando el artículo 84 y 85 de la Constitución Política, así como el 188 y 189 mencionados por la Sala Constitucional en la respuesta dado por la Universidad Estatal a Distancia.

En este sentido, consideramos que la presente iniciativa de ley, violenta abiertamente la autonomía administrativa de los entes descentralizados en general, que radica en la facultad de realizar sus competencias y atribuciones conferidas legalmente por sí misma, a través de la potestad de disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros de la forma en que estime conveniente para mejor alcanzar los fines públicos para los cuales fue creado el ente.

Para el caso de la ARESEP, las Municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) que ostentan el segundo grado de autonomía, la situación es aún más grave. Recordemos que la autonomía en segundo grado que es política o de gobierno,

implica que tengan la potestad de autodirigirse o autogobernarse. Fijarse sus propios lineamientos, objetivos, fines o metas, a través de su potestad de planificación.

En este mismo sentido, conforme avanzamos en los grados de autonomía, el proyecto de ley en cuestión resulta aún más gravoso. En el caso de las universidades públicas, que ostentan la autonomía especial constitucional organizativa o plena, se les otorga la potestad de definir sus órganos fundamentales, constitución y división de funciones, incluso excluyendo la ley ordinaria, como límite también para el Poder Legislativo.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, es fácilmente deducible, que la sola limitación al uso de los ingresos públicos, aún cuando sean “a nombre del Estado”, es decir, que puedan resultar de una transferencia presupuestaria, ya sea por destino específico, mandato legal o que se trata de una contribución parafiscal y con mucha más razón cuando se trate de recursos propios, violenta el primer grado de autonomía que tiene toda la administración descentralizada.

Es fundamental aclarar que las autonomías no existen solo para proteger una institución en sí misma, sino que la lógica de su existencia radica en garantizar el cumplimiento de los fines públicos para los cuales fueron creadas. Es decir, la presente iniciativa de ley estaría afectando que el Patronato Nacional de la Infancia proteja a la niñez, que la Caja Costarricense de Seguro Social, única llamada a administrar y gobernar los seguros sociales, vea afectados el Seguro de Enfermedad y Maternidad, así como el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, por la limitación en la transferencia de recursos desde gobierno central a la institución, a pesar de ser recursos que constitucionalmente el pertenecen. También se verán afectados los recursos del INAMU para proteger a la mujer, los recursos de IMAS para atender a las personas en situación de pobreza, los recursos del BANHVI para garantizar una vivienda digna, etc.

En conclusión, le está vedado constitucionalmente al Estado disponer de los recursos que le son propios a las instituciones autónomas, independientemente de su origen, lo que hace necesariamente a este proyecto de ley inconstitucional.

Por todo lo anteriormente expuesto, los suscritos diputados y suscritas diputadas rendimos el presente **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MINORÍA** sobre el **MANEJO EFICIENTE DE LA LIQUIDEZ DEL ESTADO**, expediente No 22.661.

**JONATHAN ACUÑA SOTO**

**Diputado**