

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

MANEJO EFICIENTE DE LA LIQUIDEZ DEL ESTADO

VARIOS SEÑORAS DIPUTADAS Y SEÑORES DIPUTADOS

EXPEDIENTE N° 22.661

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

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

PROYECTO DE LEY

MANEJO EFICIENTE DE LA LIQUIDEZ DEL ESTADO

Expediente N° 22.661

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Desde hace más de una década Costa Rica atraviesa una situación financiera muy vulnerable, producto de persistentes desequilibrios fiscales, que se han visto aún más deteriorados por la pandemia. Es posible constatar que la diferencia entre los ingresos y gastos (a nivel primario y financiero) se ha venido ensanchando todos los años, al punto de que el déficit financiero pasó de 3,3% en 2009 a un 8,1% del Producto Interno Bruto (PIB) para el año 2020.

Desde otra perspectiva, la brecha¹ entre los ingresos corrientes (¢4,7 billones) y los gastos corrientes (¢7,2 billones) se ha venido ampliando a lo largo de los últimos años. Para el año 2020, si bien el gasto corriente disminuyó su tasa de crecimiento durante el primer año de aplicación de la regla fiscal dispuesta en la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, ley N°. 9635, del 3 de diciembre de 2018, el ingreso corriente disminuyó aún más y la diferencia alcanzó los ¢2,5 billones.

Este desequilibrio estructural ha generado que prácticamente la mitad del presupuesto de la República se ha financiado con endeudamiento², situación que viene empeorando año con año. A su vez, esta dependencia creciente de los recursos de financiamiento para cerrar la brecha entre los ingresos y gastos y dotar de contenido el presupuesto público, ha generado que el nivel de endeudamiento supere el 60% del PIB (2020 cerró en 67,5% del PIB).

Cuadro. 1 Cifras fiscales del Gobierno Central, años 2009, 2012 y 2020

Rubro	2009	2012	2020
% Deuda pública/ PIB	26,0%	33,8%	67,5%
% Déficit primario/PIB	-1,2%	-2,3%	-3,4%
% Déficit financiero/PIB	-3,3%	-4,3%	-8,1%
% Déficit corriente/PIB	-1,6%	-2,9%	-7,1%
% Financiamiento respecto a presupuesto nacional	39,5%	42,0%	49,3%

Fuente: Elaboración a partir de información del Banco Central de Costa Rica y Ministerio de Hacienda

¹ Esta brecha ha ido en aumento, tanto por efectos del lado de los ingresos como por el gasto. Desde el punto de vista de los ingresos, problemas de incumplimiento tributario, débil fiscalización por parte de la administración, poco control sobre exoneraciones y un crecimiento económico moderado han limitado un buen desempeño, mientras que el lado del gasto, la constitución de presupuestos públicos excesivamente rígidos a causa de destinos específicos, esquemas de incentivos salariales fragmentados e insostenibles y una trayectoria creciente de los intereses sobre la deuda, han minado su control.

² Sólo el 65% de los gastos corrientes se pudo financiar con ingresos corrientes, para el año 2020.

Las simulaciones proyectan que dado el tamaño de la deuda y la inercia que esta tiene, aún tomando acciones como la aplicación de la regla fiscal y la generación de posibles nuevas fuentes de ingresos, el ajuste para que el país alcance una condición financiera estable tardará más años.

Además, con respecto al gasto, las transferencias corrientes han tenido un incremento significativo, y aunque a partir de la aplicación de la Ley N.º 9635 moderan su crecimiento, son los intereses los que comienzan a presentar un crecimiento relevante respecto al PIB, pasando de un 2% en el año 2012 a un 4,7% en el año 2020, estrujando el resto del gasto. Para el año 2020, por primera vez, el gasto por intereses del Gobierno Central superó el gasto de capital consolidado de todo el sector público (3,9%).

Ante el contexto antes descrito, se vuelve imperativa la implementación de medidas e iniciativas oportunas que contribuyan al uso eficiente de los escasos recursos públicos. Así las cosas, a partir de una reflexión con base en estudios realizados³, se determinó que una de las primeras áreas críticas sobre las cuales el Estado puede aprovechar espacios importantes de eficiencia se relaciona con el manejo de la liquidez, que actualmente, se realiza de manera fragmentada, desintegrada, poco transparente, e ineficiente.

Se maneja de manera fragmentada dado que una parte de la liquidez se encuentra en el sistema de Caja Única⁴ 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, dispersión propiciada por el marco legal actual y que se contrapone al principio de caja única dispuesto en el artículo 185 de la Constitución Política de Costa Rica (principio de arraigo constitucional que forma parte central del manejo eficiente de la liquidez y que se considera más adelante como parte de las premisas centrales del modelo propuesto en el presente Proyecto de Ley).

Si bien, diversas disposiciones de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, ley N.º 8131, desarrollan el principio de unidad de caja, limitan su ámbito de cobertura, en contraposición a lo establecido en el artículo 185 de la Constitución Política señalado anteriormente, entre ellos el artículo 66 que actualmente indica:

"ARTÍCULO 66.-Todos los ingresos que perciba el Gobierno, entendido este como los órganos y entes incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1º de esta Ley, cualquiera que sea la fuente, formarán parte de un fondo

³ Ver Contraloría General de la República. DFOE-SAF-OS-00002-2019 La Caja Única del Estado y el Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público. Diciembre, 2019; y Una nueva gestión financiera pública: pieza esencial para la reforma del Estado, #ReflexiónCGR N.º 36 del 18 de agosto de 2020.

⁴ Sistema de cuentas de depósito mantenidas por las entidades participantes, administrado por la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda, cuyo objetivo es contabilizar los saldos y movimientos de fondos de la entidad propietaria, es decir, acá están registrados los fondos disponibles que tiene cada institución para su utilización, las cuales reciben transferencias del Gobierno de acuerdo con el presupuesto de la República o bien, por algún mandato legal, salvo algunas excepciones de entidades que aún están pendientes de incorporarse por diversas motivaciones legales.

único a cargo de la Tesorería Nacional. Para administrarlos, podrá disponer la apertura de una o varias cuentas en colones o en otra moneda. (...) "Los recursos recaudados en virtud de leyes especiales que determinen su destino, se depositarán en cuentas abiertas por la Tesorería Nacional en el Banco Central de Costa Rica. Estos recursos financiarán total o parcialmente, según lo disponga la ley respectiva, el presupuesto de gastos del ente responsable de la ejecución del gasto. La Tesorería Nacional girará los recursos a los órganos y entes, de conformidad con sus necesidades financieras según se establezca en la programación presupuestaria anual".

Esta regulación aplica únicamente a los órganos y entes incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1º de la citada ley, es decir, a la Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias, y a los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares.

Esto ha derivado, por ejemplo, en que del total de recursos del Sector Público No Bancario al 31 de diciembre de 2018 por la suma de ¢8.046.393 millones, un 86% se encuentra fuera de las cuentas de Caja Única de la Tesorería Nacional. Al 31 de diciembre de 2020, el saldo de las cuentas dentro del sistema de Caja Única asciende a la suma de ¢1.101.073 millones.

Esta misma fragmentación impide el cumplimiento de los principios constitucionales de transparencia y de rendición de cuentas, los cuales permiten la adecuada toma de decisiones, así como el control de la ciudadanía y de los sujetos interesados.

Además, el operar de manera desintegrada, no permite el aprovechamiento de economías de escala y mejoras de trazabilidad resultantes del uso de plataformas centralizadas e integradas para los procesos de captación de ingresos, administración de liquidez y ejecución de pagos. Al respecto, en el país se han identificado alrededor de 93 distintas plataformas tecnológicas⁵ utilizadas en 143 instituciones⁶, para el procesamiento de las transacciones asociadas a pagos y cobros.

Por su parte, el sistema actual de manejo de la liquidez muestra ineficiencias relacionadas con los costos en materia de comisiones transaccionales (sobre lo cual la misma desintegración también contribuye). Al respecto, los costos de transferencias a terceros por parte de las instituciones públicas que tramitan pagos por medio de la Tesorería Nacional, son menores en relación al costo que paga una institución por esa misma transferencia utilizando los medios que ponen a disposición los bancos comerciales, que oscilan entre US\$1,00 y US\$2,00 por cada transacción; incluso estas tarifas son más altas que las

⁵ De acuerdo con información recopilada por la CGR mediante una consulta realizada por medio de oficio remitido el 10 de noviembre de 2020, sobre las plataformas tecnológicas que utilizaban dentro de las instituciones públicas en la gestión financiera.

⁶ De las cuales 74 son propias o utilizadas por una sola institución y 19 se usan por al menos 2 instituciones, de acuerdo con información recopilada por la CGR mediante una consulta realizada por medio de oficio remitido el 10 de noviembre de 2020.

cobradas por el mismo Banco Central de Costa Rica (BCCR) a las entidades que actualmente han aperturado cuentas en dicha entidad (el costo estimado de cada transacción es de ₡80).

También existen ineficiencias en términos de costos de oportunidad derivados del manejo fragmentado de la liquidez pública. Al centralizar la liquidez, es posible realizar una gestión más eficiente con un enfoque integrado, minimizando saldos ociosos y evitando endeudamiento innecesario con su respectivo coste en intereses. Al respecto, la Tesorería Nacional ha estimado ahorros por concepto de intereses para el país de 0,3% y 0,2% del PIB en 2019 y 2020 por operar con el sistema de caja única actualmente.

Por lo tanto, considerando la situación fiscal que enfrenta el país descrita previamente, las características del modelo actual de manejo de la liquidez del Estado, así como los avances tecnológicos y las diversas demandas sociales, es necesario alinear el modelo con la norma constitucional, lo cual permite ubicar espacios para un manejo financiero más eficiente que por medio de una mayor integración permita aprovechar los beneficios que ello conlleva para la sociedad en su conjunto.

En los últimos años, se observa una tendencia legislativa y normativa de avanzar hacia un modelo integrado como el que se propone en el presente proyecto de ley. Lo anterior ocurre a partir de la creación del sistema de caja única en el 2004, la aprobación de leyes como la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, ley N°9371 y la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, ley N°9635, que prevén ambas el retorno de los superávits libres producto de transferencias del presupuesto nacional, hasta la promulgación del decreto ejecutivo N°42267-H del 31 de marzo de 2020, que reformó las directrices de política presupuestaria para fortalecer la aplicación del principio de Caja Única. Si bien se ha dado un avance paulatino hacia la unidad de caja, aún es necesario realizar una serie de reformas con el fin de alinear por completo el modelo a lo dispuesto en la Constitución Política en el tanto este modelo es en realidad neutral con respecto al funcionamiento sustantivo de las instituciones y no afecta independencia alguna, dado que se relaciona a un proceso estándar de manejo de liquidez.

Esta tendencia va en línea con un modelo de unas finanzas públicas integradas para la mejora de los servicios públicos (FPI), donde la Gestión Financiera Pública, que es el sistema mediante el cual se planifican, dirigen y controlan los recursos financieros⁷, es el mecanismo que permite la entrega eficiente y eficaz de los objetivos del servicio público.

En esta línea, el manejo de la liquidez pública y las regulaciones que de él se deriven, debe entonces orientarse a cumplir como mínimo con reglas de aplicación general para cualquier institución o entidad que recaude, administre, custodie o reciba fondos públicos.

⁷ The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. Public Financial Management- a whole system approach, 2010.

La liquidez debe administrarse de manera eficiente, lo que implica utilizar los recursos disponibles para la obtención de los mejores resultados al menor costo y plazo posible. Por otro lado, debe garantizarse un manejo transparente, lo cual supone publicidad y el registro oportuno, ágil, confiable y asequible de la información sobre los datos referidos a la liquidez del Estado, que promueva una rendición de cuentas en forma periódica conforme los requerimientos jurídicos y los mecanismos de control.

Lo anterior en respeto al principio de centralización de la liquidez, el cual se manifiesta a su vez en el artículo 185 de la Constitución Política sobre la unidad de caja. Por su parte, en línea con el principio de simplicidad, la gestión financiera pública debe contar con estructuras administrativas de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos complejos que retarden u obstaculicen su buen funcionamiento y la satisfacción del interés público, y debe llevarse a cabo en todos los niveles de gobierno, bajo un enfoque integrado y coordinado de las instituciones que generen o reciban ingresos públicos, en línea con el principio de todo gobierno⁸.

No debe perderse de vista que el principio de bienestar de la ciudadanía garantiza el derecho al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, así como una gestión financiera y de la liquidez, enfocada en la ciudadanía que asegure atender en forma ágil la satisfacción de sus necesidades. Asimismo, el principio de probidad obliga a que todo funcionario y funcionaria pública oriente su gestión a la satisfacción del interés público y demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley, lo cual es particularmente importante en el marco de la gestión de la liquidez pública.

En línea con los principios mencionados, la literatura en la materia subraya una serie de buenas prácticas⁹ para el manejo eficiente de la liquidez, las cuales se destacan a continuación. En primer lugar, es fundamental operar bajo un mecanismo de **centralización o concentración de los recursos** (lo que en la literatura es llamado Cuenta Única del Tesoro), con una perspectiva de **amplia cobertura** que alcance a las entidades independientemente de su nivel de autonomía, y todos los recursos, ya sean presupuestarios o no presupuestarios¹⁰. A su vez, los recursos deberían estar **ubicados** en un banco custodio de bajo riesgo, preferiblemente el banco central.

Se debe fomentar la **fungibilidad de los fondos** para garantizar el uso temporal de los excedentes de caja ya sea para rentabilización, para reducir los costos de la deuda o para cubrir cualquier necesidad de efectivo, independientemente de las fuentes de ingreso, las entidades recaudadoras, las entidades titulares o beneficiarias, entre otros.

⁸ Principio internacionalmente reconocido como “Whole Government Approach”.

⁹ Albuquerque, C. & Lucena, A. (2019) Estudio de Eficiencia de la Cuenta Única del Tesoro. Herramienta Metodológica para las Tesorerías en América Latina.

¹⁰ Al respecto, ver los trabajos de Pattanayak & Fainboim (2011) Treasury Single Account: an essential tool for government cash management. IMF; Miller & Hadley (2016) Cash Management in Cash Constrained Environments; y Manual PEFA (2016).

El modelo de manejo de la liquidez además debe garantizar una **optimización de los costes transaccionales** a través de la utilización de mejores técnicas organizacionales y tecnológicas, la estandarización y simplificación de los procedimientos operativos que reduzca la cantidad y complejidad de las transacciones de captación de ingresos, administración y pagos¹¹, y asegurar **información oportuna**¹², es decir, proveer registros e información por medio de la contabilidad y en sistemas administrativos que permitan a los tomadores de decisiones optimizar los flujos de caja.

Además, este modelo debe reducir los **tiempos de traslado de los recaudos y pagos** (mayor oportunidad de dichos traslados) lo cual es fundamental para evitar que la liquidez permanezca ociosa en las cuentas bancarias. Al respecto, lo que se recomienda es garantizar que los recursos recaudados sean transferidos inmediatamente al mecanismo de concentración de la liquidez (Cuenta Única del Tesoro), y que los montos de los pagos deberán salir sólo al ser acreditados a los beneficiarios finales.

Aunado a los principios y características anteriormente descritas, el modelo que sustenta el presente Proyecto de Ley parte de una serie de premisas fundamentales descritas a continuación.

En primera instancia, se parte del principio de caja única, el cual fue desarrollado por el constituyente en 1949, bajo un enfoque que subraya la naturaleza pública de la renta (“rentas nacionales”) y no enfocado en la entidad titular del recurso. Al respecto, el artículo 185 constitucional reza lo siguiente:

*“La Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas **de rentas nacionales**; este Organismo es el único que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a título de rentas o por cualquier otro motivo deban ingresar a las arcas nacionales”*

Sobre este particular, la Procuraduría General de la República (PGR), mediante Dictamen N° C-281-2004 del 04 de octubre de 2004, señaló:

“...El Principio de Caja Única implica una centralización de las diversas operaciones financieras, presupuestarias o extrapresupuestarias, que impliquen manejo o disposición de fondos públicos. El objetivo es facilitar el manejo transparente de los fondos públicos (...). En ese sentido, contribuye a dar claridad, transparencia a la gestión de los recursos públicos y permite un control más efectivo de dicha gestión. Lo que se logra precisamente al reunir todos los recursos en un único fondo...”

La Sala Constitucional también se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre el principio de Caja Única, mediante resoluciones números: 7228-2013, 5894-2007, 9530-99 y 6869-96. Al respecto, se destaca, que el artículo 185 de la

¹¹ Babatz (2013) Sustained Effort, saving billions: lessons from the Mexican Governments. Shift to Electronic Payments; Gupta, Keen & Shah (2017) Excerpt: digital revolutions in Public Finance.

¹² Ver Williams (2004) Government Cash Management: good practice and capacity building framework.

Constitución Política : “... manda que sea la Tesorería Nacional, el único órgano que tiene facultad legal para recibir rentas o cualquier otro tipo de ingresos, que estén dirigidos a las arcas nacionales”

En este sentido, la novedad de este proyecto de ley es que su ámbito de aplicación abarca la totalidad de los ingresos públicos (rentas nacionales, según el constituyente) independientemente si son administrados o custodiados por una entidad pública o privada, así como a los ingresos de origen público que reciban de forma gratuita y sin contraprestación los sujetos privados. Por lo tanto, partiendo de los principios y premisas mencionados, se propone regular el manejo de la liquidez en línea con las buenas prácticas que son transversales a toda entidad que maneje ingresos públicos. De esta forma se vuelve al enfoque propuesto constitucionalmente y se rompe el errado paradigma vigente de aplicación institucional de la normativa.

Como segundo punto, se parte de la premisa que el dinero tiene un valor en el tiempo, aprovechable por parte de quien lo disponga, ya sea que se trate de las entidades bancarias o de las instituciones públicas no bancarias, lo que genera que los tiempos de traslado y disposición de los recursos no sean temas menores. A su vez, se subraya que la finalidad de los fondos públicos puestos a disposición de diversas entidades es brindar o cumplir con un fin público, más allá del aprovechamiento de eventuales rendimientos financieros (a excepción de las actividades que se realicen bajo régimen de competencia).

En tercera instancia, la integración de los procesos de manejo de la liquidez pública genera beneficios tanto al Estado como a las entidades que lo componen y que tienen un fin público; además la integración y centralización plena de la liquidez es factible hoy en día en buena medida gracias al avance tecnológico.

Por otro lado, se requiere a los administradores de liquidez pública disponer de datos adecuados, de alta calidad, de forma oportuna y exhaustiva sobre las transacciones financieras, para lo cual deberán hacer uso de sistemas de gestión financiera robustos, además deberán garantizar, salvo norma en contrario, el acceso de la información a la ciudadanía y a los sujetos interesados que cumplen funciones de control, para el mejoramiento continuo de los servicios públicos y el combate a la corrupción.

Esta información de alta calidad y dispuesta oportunamente deberá utilizarse en una planificación de los flujos de caja sustentada en proyecciones realistas y precisas que contemple el calce de los posibles ingresos con sus respectivas erogaciones (programación financiera), sin tener recursos ociosos.

También se requiere que las operaciones de gestión de liquidez se desarrollen de manera integrada y coherente con la política de endeudamiento público, la estrategia y planes de endeudamiento a mediano y largo plazo; poner a disposición de la ciudadanía plataformas eficientes de captación de ingresos y realización de pagos (para lo cual deberán contar con los servicios y el equipo tecnológico adecuado) y se debe garantizar que las comisiones y otros gastos asociados a la gestión de la liquidez sean los mínimos posibles con los mejores resultados.

Una administración financiera eficiente requiere un adecuado sistema de Cuenta Única del Tesoro o caja única, en donde se centralice el manejo de la liquidez por parte del Sector Público. El sistema propuesto para cumplir esta función se denominará Sistema de Cuentas del Sector Público (en adelante, el Sistema).

Este Sistema operaría como reserva centralizada de la liquidez de amplia cobertura, donde los recursos se encontrarán depositados en el Banco Central de Costa Rica, y en el que las entidades mantendrán la titularidad y disponibilidad de aquellos recursos que correspondan a transferencias provenientes del Presupuesto de la República, así como de ingresos derivados de actividades ordinarias que no forman parte de dicho Presupuesto Nacional; podrán tener acceso oportuno y de calidad sobre información financiera, y realizar sus gestiones de cobros y pagos de manera integrada y centralizada. La Tesorería Nacional será responsable de dar el soporte operacional y del debido funcionamiento del Sistema.

Se parte del hecho que entre mayor sea la cobertura del Sistema el posible beneficio a obtener es mayor, en línea con el principio de unidad de caja, sin embargo, se sugiere que la incorporación de los ingresos o rentas originados en actividades que se realicen bajo régimen de competencia y tengan como propósito la generación de lucro¹³, los fondos de pensiones, la cuota obrera y la cuota estatal de la seguridad social¹⁴, se incluyan voluntariamente en el Sistema. A su vez, se promueve que sólo aquellos ingresos públicos cuya finalidad expresa sea la generación de lucro puedan ser rentabilizados dentro del Sistema.

En línea con el principio de “crear una vez, utilizar muchas veces” impulsado en diversos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁵ y con el principio de bienestar de la ciudadanía en el que los servicios públicos deben estar centrados en las personas usuarias, se desarrollaría un sistema de captación y pago centralizado de la liquidez pública, integrado con el Sistema de Cuentas del Sector Público. Esta simplificación en los canales de cobro y pago, implica un beneficio para la ciudadanía en términos de accesibilidad, centralización de la información, tiempos requeridos por las personas para atender sus obligaciones de pago con el Estado y facilidad de las comunicaciones.

Este sistema de cobro y pagos será desarrollado por la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda, en coordinación con el Banco Central de Costa Rica, que garantice la interoperabilidad con el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos y deberá estar a disposición de las entidades que manejen liquidez pública.

¹³ Si se entiende que los ingresos públicos que reciben ciertas entidades por operar en un régimen de competencia obedecen al desarrollo de operaciones que no son funciones de gobierno, sino con ánimo de lucro en un mercado, algunos autores sugieren valorar la inclusión de dichos recursos en el sistema centralizado. Ver Pattanayak & Fainboim (2016) “La Cuenta Única de Tesorería: una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno”.

¹⁴ Al respecto, ver Albuquerque et al (2015) “Cuenta Única del Tesoro en América Latina: un instrumento esencial para una gestión de tesorería eficiente”

¹⁵ Ver al respecto OCDE (2009) “Foro sobre la administración tributaria: subgrupo de servicios a los contribuyentes”.

El papel que desempeñará la Tesorería Nacional referente a la administración del Sistema deberá realizarse en línea con las mejores prácticas en la administración de la liquidez y la gestión de los riesgos asociados e inherentes a dicho proceso.

La administración del riesgo de liquidez implica el cálculo de los recursos líquidos que se requieren para atender en los plazos pactados todas las obligaciones financieras del Estado. El contar en todo momento con recursos suficientes o la capacidad de gestionarlos ante requerimientos no esperados, se constituye en un aspecto fundamental para la buena administración de los riesgos.

Esto implicaría que a partir de esta Ley la Tesorería Nacional deberá desarrollar e implementar políticas, planes, objetivos, estrategias, lineamientos y procedimientos para identificar, cuantificar, vigilar y controlar el riesgo de liquidez y otros riesgos asociados a la gestión de tesorería. Además, tendrá que desarrollar pruebas de estrés y simulación de escenarios, contar con una reserva de liquidez prudente y un plan de financiación contingente.

El modelo de manejo de la liquidez que se propone generaría a su vez diversos beneficios para el país y para la ciudadanía. Las instituciones sin perder la titularidad de sus recursos ni sus prerrogativas legales para utilizarlos, al igual que en la actualidad, en términos generales podrían ahorrar comisiones y otros costos propios de la gestión de cuentas bancarias, mientras la Tesorería Nacional tendría acceso a los saldos estables del efectivo de estas instituciones (lo que en la literatura se conoce como fungibilidad). En este sentido, los ahorros que se pueden obtener de un manejo eficiente de la liquidez tienen relación tanto con los costos de oportunidad que pueden existir en las prácticas de manejo de efectivo, como de sus costos operacionales.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁶ considerando la estructura actual del sistema de caja única, estimó ahorros potenciales, basados en los flujos y saldos de caja de 2018, por US\$29 millones por concepto de costos de oportunidad de algunos recursos fuera de la caja única (US\$0,9 millones), inversiones de los excedentes temporales (US\$15,3 millones) y por tiempos de traslado de los ingresos (US\$0,4 millones) y US\$12,3 millones en costos de procesamiento de los ingresos debido a que no hay un estándar de recaudación acorde al más bajo costo. Mediante la implementación del modelo de manejo eficiente de la liquidez propuesto en este proyecto de ley, el cual busca ampliar la cobertura de la centralización e integrar plenamente los procesos de cobro, administración y pago, entre otros elementos, es posible ampliar los ahorros estimados por el BID.

Concretamente, al centralizar la liquidez pública con una amplia cobertura y permitir la fungibilidad de los recursos por parte de la Tesorería Nacional, se posibilita, a través una gestión eficiente que garantice el calce de plazos entre ingresos y erogaciones, una menor necesidad del Gobierno Central de presionar el mercado por financiamiento en un contexto de déficit fiscal, lo que deriva en ahorros anuales en el pago de intereses de alrededor de 0,5% del PIB.

¹⁶ Banco Interamericano de Desarrollo. Maximizando los ahorros de costos de los gobiernos: Indicadores para calcular ahorros a partir de la centralización y digitalización de los pagos, 2021.

Se busca eliminar la práctica histórica en la que Tesorería Nacional debía endeudarse para financiar diversas transferencias a las entidades del sector público y éstas una vez disponían de dichos recursos, los colocaban en títulos en el mismo Gobierno o en el sistema financiero nacional, donde posteriormente la Tesorería Nacional captaba esos recursos a costos más altos. Este círculo de inversiones e intereses resulta ineficiente y costoso para el Estado y la colectividad como un todo.

Además, al operar mediante sistemas de cobro y pago centralizados se aprovechan economías de escala, y se reduce, como se mencionó previamente, el monto en comisiones por las transacciones financieras que actualmente se realizan, lo que involucra ahorros para el Estado como un todo y para las entidades en particular. Esta integración permitiría aprovechar ahorros anuales en comisiones por 0,1% del PIB.

También, se generan beneficios operacionales para las entidades, relacionados con menores tiempos destinados a la conciliación de cifras bancarias y de registro contable en razón que se podrían generar automáticamente. A su vez, el desarrollo de plataformas centralizadas de cobro y pago generaría beneficios para la ciudadanía, en términos de mayores facilidades y reducciones en los tiempos para atender sus obligaciones financieras con el Estado o recibir recursos del mismo, y aunado a los beneficios operacionales mencionados podrían ubicarse en 0,4% del PIB.

Por otra parte, se ha demostrado además que existe una gran efectividad de la Gestión Financiera Pública como herramienta para reducir la corrupción¹⁷. Bajo esa línea, una estructura unificada de cuentas, basado en un modelo eficiente de liquidez, permite la introducción de sistemas de gestión de efectivo que reducen el riesgo de corrupción en las unidades de gasto e ingreso, dado que limita las oportunidades de fraude al focalizar la gestión en un sistema integrado y transparente. Además, es un mecanismo de trazabilidad del proceso, el cual brinda la posibilidad de identificar por medio de la consolidación de la información a las personas beneficiarias de las transferencias y la eliminación de flujos importantes de efectivo. Al respecto, la integración de sistemas y la interoperabilidad de los mismos permite la incorporación de módulos de supervisión y control, de fácil acceso.

Además de los beneficios cuantificados y mencionados, el uso de sistemas centralizados de manejo de la liquidez forma parte de las mejores prácticas en materia de liquidez pública. A pesar que ya ha sido utilizado en Costa Rica por medio del sistema de caja única con buenos resultados, el sistema actual cuenta con oportunidades de mejora en cuanto a cobertura y mayor integración de los procesos de captación, administración y pagos, entre otras, como en otros países.

¹⁷ UKaid, Department for International Development. Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them, evidence paper on corruption, 2015.

Por ejemplo, destaca el caso de Brasil¹⁸ que desde el año de 1988 implementó un modelo de centralización donde los recursos son administrados por la Tesorería de Brasil y todas las operaciones se realizan por medio del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI). Fue un proceso que abarcó primero los recursos administrados por la Tesorería. Sin embargo, seguían existiendo cuentas bancarias para la recaudación de ingresos públicos y préstamos externos, para caja chica, para inversiones de ingresos públicos de las entidades en el sistema financiero y para algunas operaciones especiales. También los recursos de la seguridad social seguían depositados en cuentas en bancos comerciales. Paulatinamente con la evolución del modelo, estos recursos fueron centralizados mediante el desarrollo de normas y mecanismos operativos para recaudar este tipo de recursos directamente en la cuenta única del tesoro.

Asimismo, la recaudación de todos los ingresos públicos se realiza en estricto cumplimiento del principio de unidad de tesorería, quedando prohibida cualquier fragmentación para crear cajas especiales. La legislación brasileña estableció que el Ministerio de Hacienda realiza la unificación de los recursos manejados por el Tesoro Nacional, con el fin de lograr mayores ahorros operativos y racionalizar la ejecución de la programación financiera de los desembolsos.

En cuanto a la recaudación o captación de ingresos, en Brasil, los recursos ingresan por medio de más de 100 bancos privados y públicos y se depositan directamente a la cuenta única del tesoro en el Banco Central. En México y Bolivia, la Tesorería tiene una cuenta en cada banco comercial que ofrece los servicios de recaudación, los cuales transfieren los montos percibidos directamente a la cuenta única del tesoro al final de cada día, lo que permite cumplir con el principio de oportunidad de la información y la automatización de los registros.

En suma, considerando la situación fiscal que enfrenta el país, las características del modelo actual de manejo de la liquidez del Estado con espacio de mejora de su eficiencia, así como los avances tecnológicos y las diversas demandas sociales, el país requiere ordenar y regular en un marco integrado y orgánico el manejo de la liquidez en línea con las mejores prácticas internacionales que permitan aprovechar los beneficios mencionados y cerrar las brechas de eficiencia.

Con la implementación del Sistema de Cuentas del Sector Público y las reglas transversales sobre manejo de la liquidez, se reivindican los principios de unidad de caja y eficiencia, respetando los derechos y responsabilidades de las entidades sobre el uso específico de los ingresos públicos.

También, tal como lo indicó la Contraloría General de la República en otras ocasiones¹⁹, la concentración del efectivo no supone ninguna pérdida de

¹⁸ Gestión Financiera Pública en América Latina - La clave de la eficiencia y la transparencia, documento elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2015)

¹⁹ Contraloría General de la República (2019) La Caja Única del Estado y el Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público. Disponible en: <https://cgfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/otras-publicaciones/informe-caja-unica.pdf>. En este se indicó que de conformidad con lo dispuesto en

autonomía o independencia de las entidades titulares²⁰, ni tampoco una pérdida patrimonial, con excepción de los intereses devengados de las inversiones financieras, lo cual no es fin o propósito último de las instituciones públicas, pero incluso en esa situación no hay pérdida para el Estado, que es lo que al fin de cuentas interesa al contribuyente y a la ciudadanía en general.

A su vez, se busca una solución integrada, dada la necesidad de una ruptura respecto a los paradigmas actuales, la ampliación de la cobertura del principio de unidad de caja, la aplicación de reglas transversales en el manejo de liquidez de manera generalizada y la reivindicación de una visión del Estado como un todo integrado.

Particularmente, este Proyecto de Ley busca integrar y estandarizar mediante mecanismos eficientes los procesos de gestión de la liquidez de las finanzas públicas del sector público, manteniendo como propósito garantizar que se disponga de fondos líquidos suficientes para sufragar los gastos al momento de su vencimiento en un marco de gestión de riesgos, minimizando el costo del financiamiento e invirtiendo excedentes temporales de manera productiva y con garantías adecuadas, pero además, aprovechando la información consolidada, oportuna y transparente para la toma de decisiones y la prevención de la corrupción, de manera que se promueva una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos en beneficio de la ciudadanía.

En ese sentido, el presente Proyecto de Ley cuenta con cinco capítulos. El **primer capítulo** establece las disposiciones generales de aplicación para todas las entidades públicas o privadas que administren o custodien ingresos públicos, así como aquellos sujetos privados que reciban en forma gratuita o sin contraprestación ingresos de origen público. Para los efectos de esta ley se entiende ingresos públicos como la totalidad de los ingresos y rentas que se reciben a nombre del Estado o que son propiedad del Estado. El **segundo capítulo** comprende las buenas prácticas para el manejo eficiente de la liquidez integrado por tres etapas: la captación de ingresos, la administración de la liquidez y el proceso de pagos. El **tercer capítulo** por su parte, crea el Sistema de Cuentas del Sector Público que consiste en una estructura unificada de cuentas, administrada por la Tesorería Nacional donde el Banco Central de Costa Rica ejerce funciones de cajero general del Estado. Se exceptúa de la obligación de incluir los ingresos a este Sistema, aquellos ingresos originados de las actividades que se realicen bajo régimen de competencia y tengan como propósito la generación de lucro, los fondos de pensiones y las cuotas obrero-patronales y estatal. El **cuarto capítulo** aborda las sanciones y el procedimiento a seguir para el cumplimiento de esta ley. Y un **quinto capítulo** de disposiciones finales reservado para las modificaciones y derogatorias a otras leyes para que

el artículo 188 de la Constitución Política es posible emitir legislación para establecer reglas uniformes en lo tocante al sano manejo de la Hacienda Pública que también sean aplicables a las instituciones autónomas, posición que puede apreciarse en la Resolución N° 2018019511 de la Sala Constitucional.

²⁰ Sobre este particular, un ejemplo paralelo importante aplicado en otro ámbito es el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), creado mediante la ley N° 9395. En este campo, la regulación de la actividad contractual, que es un aspecto normativo unificado en la ley N° 9986, es acompañada de un sistema operativo único, sin afectar autonomía ni independencias, ni tampoco la iniciativa o potestad contractual de las administraciones.

sean coherentes con la finalidad del proyecto.

Finalmente y en virtud de los anteriores elementos, se somete a consideración de la Asamblea Legislativa el siguiente Proyecto de Ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

MANEJO EFICIENTE DE LA LIQUIDEZ DEL ESTADO

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1- Finalidad.

La presente ley tiene como fin establecer una serie de criterios y parámetros para lograr un manejo eficiente y eficaz de la liquidez pública, entendiendo esta como los flujos de ingresos y pagos que recibe y realiza el Estado. Además, velar por el cumplimiento de los principios constitucionales de eficiencia, transparencia y caja única con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos y el bienestar de la ciudadanía.

ARTÍCULO 2- Aplicación de la ley.

Esta ley es aplicable a la totalidad de los ingresos públicos independientemente de quien los administre o custodie, así como a los ingresos de origen público que reciban de forma gratuita o sin contraprestación alguna los sujetos privados. En el caso de los recursos privados líquidos en custodia por entidades públicas estarán sujetos a la aplicación del Capítulo III de la presente ley.

ARTÍCULO 3- Principios.

Para el manejo eficiente de la liquidez aplicarán los siguientes principios:

- a) **Eficiencia:** Implica utilizar los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros disponibles, para la obtención de los mejores resultados al menor costo y plazo posible.
- b) **Caja única:** Refiere la concentración de los ingresos públicos en una estructura unificada de cuentas y gestionados por la Tesorería Nacional.
- c) **Simplicidad:** Demanda que la gestión financiera pública cuente con estructuras administrativas de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos complejos que retarden u obstaculicen su buen funcionamiento y la satisfacción del interés público.
- d) **Transparencia y rendición de cuentas:** Supone la publicidad y el registro oportuno, ágil, confiable y asequible de la información, además de la rendición de cuentas sobre el manejo de la liquidez pública.
- e) **Bienestar de la ciudadanía:** La gestión financiera deberá estar enfocada en la ciudadanía de manera que se garantice el buen funcionamiento de los servicios públicos.

f) Enfoque todo gobierno: Ordena que la actuación estatal debe llevarse a cabo en todos los niveles de gobierno, bajo un enfoque integrado y coordinado de las instituciones que generan o reciban ingresos públicos, con la finalidad de lograr un manejo eficiente de la liquidez pública y resultados para la ciudadanía.

g) Deber de probidad: Obliga a que todo funcionario y funcionaria pública debe orientar su gestión a la satisfacción del interés público, demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley, asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institucionalidad, y administrar los recursos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.

ARTÍCULO 4- Ingresos Públicos.

Para la aplicación de lo dispuesto en la presente ley se consideran ingresos públicos todos los ingresos y rentas que se reciben a nombre del Estado o que son propiedad del Estado.

CAPÍTULO II. SOBRE EL MANEJO EFICIENTE DE LA LIQUIDEZ

ARTÍCULO 5- Manejo eficiente de la liquidez.

Proceso de administración de todos los ingresos y gastos del Estado basado en una gestión eficiente, oportuna, transparente, con soporte en las tecnologías y en beneficio de la ciudadanía. El cual comprende tres etapas: captación de ingresos, administración de la liquidez y proceso de pagos.

ARTÍCULO 6- Procesamiento de información y contabilización de transacciones.

Para realizar un manejo eficiente de la liquidez pública las entidades públicas o privadas que administren o custodien ingresos públicos, así como ingresos de origen público que reciban de forma gratuita o sin contraprestación alguna, deberán disponer de datos de calidad, de forma oportuna y completa sobre las transacciones financieras, para lo cual hará uso de sistemas de gestión financiera integrados, interoperables, robustos, seguros y de registro automatizados y transmisión electrónica de ingresos y pagos. Además dichos sistemas deberán contener módulos de supervisión y control.

ARTÍCULO 7- Gestión de liquidez y de deuda.

Las operaciones de gestión de excedentes de liquidez y la minimización del costo del endeudamiento a corto plazo, deberá desarrollarse de manera coordinada, integrada y coherente con la Política de Endeudamiento para el Sector Público Costarricense, la estrategia y planes de endeudamiento a mediano y largo plazo definidos para las entidades públicas o privadas.

ARTÍCULO 8- Acceso a la información.

Toda entidad pública o privada que administre o custodie ingresos públicos, así como ingresos de origen público que reciban de forma gratuita o sin contraprestación alguna, deberá garantizar el acceso de la información a la ciudadanía y a los sujetos interesados que cumplen funciones de fiscalización y control, además se dispondrá de un módulo de consultas en el Sistema o en su defecto en los sistemas de información de las entidades.

ARTÍCULO 9- Uso de plataformas orientadas a la ciudadanía.

Las entidades públicas o privadas que administren o custodien ingresos públicos, así como ingresos de origen público que reciban de forma gratuita o sin contraprestación alguna, deberán poner a disposición de la ciudadanía plataformas interoperables eficientes de captación de ingresos y realización de pagos. Entiéndase plataformas interoperables como aquellas que tienen la capacidad de dos o más sistemas informáticos para compartir información y conocimiento por medio de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones.

SECCIÓN I. CAPTACIÓN DE INGRESOS**ARTÍCULO 10- Sistema centralizado de captación de ingresos.**

La Tesorería Nacional deberá proveer y administrar una plataforma interoperable en coordinación con el Banco Central de Costa Rica, que garantice la interoperabilidad con el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos y que permita la captación de ingresos públicos, así como el intercambio de información de manera eficiente y uniforme.

Esta plataforma será de uso obligatorio para todas las entidades públicas que administren ingresos públicos. Además, para aquellos sujetos privados que administran o custodian fondos públicos respecto a los ingresos líquidos que reciban. No obstante, cuando se requiera, las entidades podrán poner a disposición de la ciudadanía otros mecanismos de captación.

Se exceptúan de la utilización obligatoria de la plataforma, la liquidez pública originada en las actividades que se realicen bajo régimen de competencia y tengan como propósito la generación de lucro, los fondos de pensiones y las cuotas obrero-patronales y cuota estatal.

Asimismo, la Tesorería Nacional establecerá vía reglamentaria los montos o porcentajes de las comisiones para el uso de la plataforma, con el fin de garantizar el mantenimiento y su buen funcionamiento.

ARTÍCULO 11- Oportunidad en el traslado de los ingresos.

Los ingresos públicos que se recauden mediante los diversos mecanismos disponibles para la ciudadanía, independientemente de la plataforma o sistema informático que se utilice, deberán ser depositados diariamente después de recibido el ingreso por los recaudadores en las cuentas que se mantendrán abiertas para tal fin. En el caso de los ingresos que se encuentren bajo el ámbito de aplicación del capítulo III de esta ley, deberán ser depositados en las cuentas del Sistema.

ARTÍCULO 12- Comisiones por captación de ingresos.

Las comisiones por servicios de captación de ingresos que prestan las entidades que brindan servicios financieros, deberán ser las mínimas posibles que cumplan con la calidad requerida del servicio.

SECCIÓN II. ADMINISTRACIÓN DE LA LIQUIDEZ**ARTÍCULO 13- Gestión proactiva de la liquidez.**

La liquidez pública deberá gestionarse de manera proactiva, eficiente y eficaz, en cumplimiento de los principios detallados en esta ley. Los excedentes derivados de la gestión de liquidez, producto de la satisfacción del cumplimiento del fin público de la entidad, deberán ser gestionados de manera eficiente por la Tesorería Nacional, así como aquellos ingresos derivados de actividades en régimen de competencia, ingresos de fondos de pensiones y cuotas obrero patronales y estatales, garantizando el máximo rendimiento al menor riesgo, en procura del mayor beneficio de las Finanzas Públicas.

ARTÍCULO 14- Planificación y proyección de flujos de caja.

Las entidades públicas o privadas que administren ingresos públicos deberán realizar una planificación de los flujos de caja sustentada en proyecciones que contemple el calce de los posibles ingresos con sus respectivas erogaciones, de manera tal que las entidades dispongan de una posición consolidada diaria, que les permita mantener los recursos necesarios para atender sus obligaciones, minimizando la tenencia de recursos ociosos.

ARTÍCULO 15- Registro actualizado de cuentas y saldos en el Sistema Financiero Nacional.

La Tesorería Nacional llevará un registro actualizado de las cuentas y saldos que están en el Sistema Financiero Nacional, de las entidades públicas o privadas que administren o custodien fondos públicos o reciban transferencias de forma gratuita o sin contraprestación alguna, quienes estarán obligados a brindar la información a la Tesorería Nacional.

SECCIÓN III.PROCESO DE PAGOS

ARTÍCULO 16- Sistema centralizado de pagos.

Todo pago que se realice con los ingresos públicos captados, deberá efectuarse por medio de una plataforma interoperable que permita el intercambio de información de manera eficiente, uniforme y transparente.

La Tesorería Nacional deberá proveer y administrar la plataforma citada anteriormente en coordinación con el Banco Central de Costa Rica, que garantice la interoperabilidad con el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, y será de uso obligatorio para todas las entidades públicas, y para aquellos sujetos privados que administren o custodien fondos públicos. En los casos que no se utilice la plataforma de conformidad con este artículo, la Tesorería Nacional ordenará a las entidades el cierre de cuentas en el Sistema Financiero Nacional, lo cual será de cumplimiento obligatorio.

Los pagos que deban realizar las entidades públicas o privadas con ingresos públicos se concretarán mediante los servicios de pago que ofrecerá la Tesorería Nacional y se definan vía reglamentaria. En estas modalidades, todos los pagos se realizarán directamente a la cuenta del beneficiario final.

Se exceptúan de la utilización obligatoria de la plataforma, la liquidez pública originada en las actividades que se realicen bajo régimen de competencia y tengan como propósito la generación de lucro, los fondos de pensiones y las cuotas obrero-patronales y cuota estatal.

ARTÍCULO 17- Comisiones por pagos.

La Tesorería Nacional, definirá vía reglamentaria las comisiones que se deberán cancelar por el uso de la plataforma de pagos, con el fin de garantizar su mantenimiento y buen funcionamiento.

CAPÍTULO III. Sistema de Cuentas del Sector Público

ARTÍCULO 18- Sistema de Cuentas del Sector Público.

Créase el Sistema de Cuentas del Sector Público, en adelante denominado el Sistema, que consiste en una estructura unificada de cuentas escriturales, por medio de la cual se administran los ingresos públicos, facilitando su consolidación y utilización en forma eficiente.

La Tesorería Nacional deberá proveer y administrar una plataforma interoperable en coordinación con el Banco Central de Costa Rica, que garantice la interoperabilidad con el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos y que permita la captación de ingresos públicos y realización de pagos, así como el intercambio de información de manera eficiente y uniforme.

Se exceptúan de la inclusión obligatoria al Sistema, los ingresos públicos originados en las actividades que se realicen bajo régimen de competencia y tengan como propósito la generación de lucro, los fondos de pensiones y las cuotas obrero-patronales y cuota estatal; no obstante dichos recursos podrán ser incorporados de forma voluntaria por las entidades al Sistema.

ARTÍCULO 19- Plataforma para la administración de la liquidez.

La Tesorería Nacional deberá contar con una plataforma que permita la administración de la liquidez para el fiel cumplimiento de las funciones que se establecen en esta ley.

ARTÍCULO 20- Organización del Sistema de Cuentas del Sector Público.

El Sistema será administrado por la Tesorería Nacional, quien podrá disponer la apertura de una cuenta de reserva en cada moneda que se requiera en el Banco Central de Costa Rica para la administración respectiva. Lo anterior implica, que los depósitos en el Sistema de Cuentas del Sector Público, para todos los efectos, son también depósitos en el Banco Central de Costa Rica.

El Banco Central de Costa Rica ejercerá, única y exclusivamente funciones de cajero general del Estado, cobrando al costo por los servicios brindados. En cuanto realice esas funciones, se considerará como auxiliar de la Tesorería Nacional, quedando sujeto a sus disposiciones y prioridades, y en ningún caso podrá disponer de los ingresos públicos, ni pagar suma alguna con cargo a ellos, si no es mediante la orden de pago respectiva por parte de Tesorería Nacional.

ARTÍCULO 21- Funciones de la Tesorería Nacional sobre el Sistema.

Además de las funciones establecidas en la ley N.º. 8131, para el cumplimiento de esta ley, son funciones de la Tesorería Nacional como Administrador del Sistema de Cuentas del Sector Público las siguientes:

- a) Llevar información por tipo de ingreso, de acuerdo con el clasificador de ingresos vigente, a efecto de individualizar el beneficiario y el monto de cada ingreso recaudado.
- b) Abrir una o varias cuentas a nombre de las entidades dentro del Sistema, que permitan identificar los ingresos y egresos, efectuando los pagos y cobros de forma eficiente.
- c) Preparar el flujo de fondos del Sistema de Cuentas del Sector Público establecido en la presente ley, efectuar las estimaciones y proyecciones de las operaciones del tesoro y darles seguimiento.
- d) Autorizar la apertura o cierre de cuentas de las instituciones en el Sistema Financiero Nacional y llevar un registro actualizado de las cuentas.
- e) Regular los procesos de naturaleza operativa del Sistema de Cuentas del Sector Público.

- f) Emitir los lineamientos necesarios para que las entidades públicas o privadas sujetas al ámbito de aplicación de este capítulo, formulen la programación financiera para la ejecución del presupuesto aprobado.
- g) Establecer técnicamente el nivel de liquidez mínimo requerido para garantizar la disponibilidad de recursos con el fin de hacer frente a las obligaciones.
- h) Garantizar la disponibilidad inmediata de la totalidad de los recursos a aquellas entidades que tengan titularidad sobre estos.
- i) Realizar gestión de activos de la liquidez pública, buscando el máximo rendimiento y al menor riesgo posible.

ARTÍCULO 22- Control y gestión de riesgos de liquidez y otros asociados.

Como parte de un adecuado control y administración de los riesgos de liquidez y otros asociados al manejo eficiente de la liquidez, la Tesorería Nacional como administrador del Sistema deberá:

- a) Aprobar e implementar las políticas, planes, objetivos, estrategia, lineamientos y procedimientos para la administración del riesgo de liquidez y otros riesgos asociados propios de la gestión de tesorería, así como las modificaciones que se realicen a éstos.
- b) Desarrollar los modelos, indicadores, herramientas, parámetros y escenarios que se utilicen para la medición y control del riesgo de liquidez.
- c) Aprobar los mecanismos de alerta, seguimiento y monitoreo para la implementación de acciones correctivas en caso de que existan desviaciones con respecto a niveles prudentes de riesgo de liquidez y otros propios a la gestión de tesorería, asimismo cuando se presenten cambios relevantes en el entorno.
- d) Aprobar los planes de contingencia y sus modificaciones, y revisar y comprobar la efectividad de éstos al menos una vez al año e implementar las acciones correctivas cuando corresponda.

ARTÍCULO 23- Simulación de escenarios y pruebas de estrés.

La Tesorería Nacional deberá diseñar, efectuar y profundizar en los análisis de estrés sobre el riesgo de liquidez y otros riesgos asociados propios a la gestión de tesorería, para el corto, mediano y largo plazo. El reglamento a esta Ley definirá la forma y frecuencia mínima de las simulaciones y pruebas de estrés que se requieran.

ARTÍCULO 24- Plan de financiación contingente.

El plan de financiación contingente debe incluir el conjunto de medidas, líneas de responsabilidad claras y los procedimientos de activación, que permita a la Tesorería Nacional hacer frente a situaciones de iliquidez propias, o surgidas de

eventos imprevistos del entorno o situaciones de carácter económico, político y social, basado en criterios debidamente fundamentados y respaldados en un plan formalmente establecido que posibilite su implementación.

ARTÍCULO 25- Reserva de liquidez.

La Tesorería Nacional deberá administrar una reserva de liquidez frente a una serie de escenarios de tensión de liquidez, incluidos los que implican la pérdida o el deterioro de fuentes de ingresos y financiación habitualmente disponibles. La toma de decisiones sobre la administración de reservas de liquidez deberá realizarse por un equipo colegiado constituido por el Tesorero Nacional o Subtesorero Nacional o su representante, el Ministro de Hacienda o su representante y un representante del Banco Central de Costa Rica, cuyas decisiones serán colegiadas y recogidas en actas formales.

ARTÍCULO 26- Auditoría interna.

La Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda realizará periódicamente estudios y evaluaciones para determinar si la Tesorería Nacional cumple en todo momento con los requerimientos establecidos para un buen manejo del riesgo de liquidez y otros asociados al manejo eficiente de la liquidez. La Auditoría Interna deberá elaborar un informe en el cual explicará detalladamente su análisis y hallazgos, el cual deberá enviar a conocimiento del respectivo Ministro o Ministra de Hacienda y al Tesorero o Tesorera Nacional.

ARTÍCULO 27- Titularidad de los montos registrados en el Sistema de Cuentas del Sector Público.

Cuando los montos existentes en el Sistema correspondan a transferencias provenientes del Presupuesto de la República, así como de ingresos derivados de actividades que no forman parte de dicho Presupuesto Nacional, la titularidad de estos corresponderá a la respectiva entidad.

ARTÍCULO 28- Prohibición de depósitos de los ingresos fuera del Sistema.

Queda prohibido a las entidades públicas o privadas que forman parte del Sistema de Cuentas del Sector Público, mantener fuera de dicho Sistema saldos de cualquier especie, en cuentas corrientes, certificados de depósitos a plazo u otros instrumentos financieros.

ARTÍCULO 29- Programación financiera.

Es deber de las entidades públicas o privadas planificar con suficiente antelación los posibles ingresos y necesidades de pago. Tal programación permite a la Tesorería Nacional conocer las necesidades y disponer de los fondos necesarios para respaldar las transacciones de pago de las entidades.

La formulación de la programación financiera será responsabilidad de cada entidad pública o privada en atención a los lineamientos y orientaciones que establezca la Tesorería Nacional para su elaboración.

ARTÍCULO 30- Fungibilidad y disponibilidad de los recursos.

La Tesorería Nacional podrá disponer de los fondos depositados y no requeridos por las entidades públicas o privadas, para la realización de operaciones de gestión de liquidez, respetando la reserva de liquidez necesaria para atender futuras obligaciones. El monto de dicha reserva será definido por la Tesorería Nacional para lo cual, deberá elaborar una metodología fundamentada técnicamente.

Para aquellos ingresos que no provengan del Presupuesto Nacional, la Tesorería Nacional deberá garantizar la disponibilidad de los recursos requeridos por las entidades, independientemente de la existencia de una programación financiera y las fechas establecidas.

ARTÍCULO 31- Negociación de comisiones de cobros y pagos

La Tesorería Nacional suscribirá convenios operativos con entidades que brindan servicios financieros que faciliten e implementen mecanismos de captación a favor de la ciudadanía.

Además con las entidades que brindan servicios financieros, la Tesorería negociará de forma centralizada las comisiones por servicios de captación de ingresos y pagos que prestan a las entidades públicas y privadas, con el fin de lograr que sean las mínimas posibles y que cumplan con la calidad requerida del servicio.

Para los casos de otros servicios que brinde la Tesorería, esta, bajo principio de servicio al costo, podrá cobrar a las entidades solicitantes.

ARTÍCULO 32- Prohibición de realizar inversiones.

Se prohíbe a las entidades públicas o privadas, exceptuando la Tesorería Nacional, realizar adquisiciones de inversiones con los ingresos públicos que estén depositados dentro del Sistema; así mismo se exceptúan aquellos ingresos originados en actividades que se realicen bajo régimen de competencia que tengan como propósito la generación de lucro que se encuentren en el Sistema de forma voluntaria.

ARTÍCULO 33- Rendimientos sobre saldos.

Los ingresos públicos que se mantengan en el Sistema no generarán intereses a favor de las entidades públicas o privadas; salvo que corresponda a ingresos originados en actividades que se realicen bajo régimen de competencia que tengan como propósito la generación de lucro que se encuentren en el Sistema de forma voluntaria. Estos rendimientos serán definidos por la Tesorería Nacional.

ARTÍCULO 34- Recursos privados líquidos en custodia pública.

Todos los recursos privados líquidos que se encuentran en custodia de las entidades públicas deberán estar dentro del Sistema, y no generarán rendimientos.

CAPÍTULO IV. Procedimiento Administrativo y Sanciones**ARTÍCULO 35- Procedimiento administrativo**

Toda responsabilidad será declarada de acuerdo con los procedimientos administrativos de la Ley General de la Administración Pública y demás aplicables a la entidad competente, asegurando a las partes, en todo caso, las garantías constitucionales relativas al debido proceso y la defensa previa, real y efectiva, y sin perjuicio de las medidas preventivas procedentes.

ARTÍCULO 36- Responsabilidad administrativa.

Sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:

- a) Por incumplimiento a lo indicado en esta ley para las entidades públicas o privadas.
- b) La omisión o el retardo por parte de la Tesorería Nacional en girar los recursos requeridos por las entidades, cuyos ingresos no provengan del Presupuesto Nacional, para atender sus obligaciones de acuerdo con las fechas establecidas.
- c) La inversión riesgosa, imprudente o temeraria de los ingresos públicos por parte de la Tesorería Nacional o las entidades públicas o privadas que administren o custodien ingresos públicos, al margen de lo preceptuado por el ordenamiento jurídico aplicable y las buenas prácticas financieras.
- d) La omisión por parte de la Tesorería Nacional de mantener una reserva de liquidez de conformidad con el artículo 25 de esta ley.
- e) La omisión por parte de las entidades públicas o privadas en el cumplimiento del plazo para el depósito de los ingresos públicos de conformidad con lo dispuesto en artículo 11 de esta ley.

ARTÍCULO 37- Sanciones administrativas.

Según la gravedad, las faltas anteriormente señaladas serán sancionadas de la siguiente forma:

- a) Amonestación escrita.
- b) Amonestación escrita publicada en el Diario Oficial.
- b) Suspensión, sin goce de salario, dieta o estipendio correspondiente, de quince a treinta días.
- c) Separación del cargo público, sin responsabilidad patronal.

Asimismo, la Contraloría General de la República podrá sustanciar el procedimiento administrativo y requerirá, en forma vinculante, a la entidad respectiva, aplicar la sanción que determine.

ARTÍCULO 38- Normativa supletoria.

Para lo no previsto expresamente en esta ley, se aplicará de forma supletoria las sanciones establecidas en la Ley n.º 8131 y cualquier otra ley que permita el cumplimiento de los fines de esta ley.

CAPÍTULO V. DISPOSICIONES FINALES**ARTÍCULO 39- Fideicomisos y Fondos Especiales.**

Todos aquellos Fideicomisos de administración cuya fuente sean ingresos públicos deberán cerrarse y dichos recursos deben estar incluidos dentro del Sistema de Cuentas del Sector Público. Para estos casos, el fiduciario mantendrá los recursos dentro de una cuenta en el Sistema.

Cuando los Fideicomisos de administración, realicen su cierre o finiquito, deberán trasladar los recursos al Sistema no pudiendo renovarse los contratos.

Todos los Fondos Especiales vigentes al momento de publicación de esta ley, así como aquellos que se creen a futuro, deberán ser administrados en el Sistema de Cuentas del Sector Público.

ARTÍCULO 40- Se modifican las siguientes leyes, de la manera que se describe a continuación:

- a) Refórmese de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, ley n.º. 8131 del 18 de setiembre del 2001, el artículo 122 para que se agregue un segundo párrafo y se lea de la siguiente forma:

Artículo 122: Prohibiciones

[.]

Queda prohibido a quien ocupa el cargo de Tesorero y Subtesorero Nacional desempeñar cualquier otro cargo o empleo público.

b) Se reforma el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º .7428 del 07 de setiembre de 1994. El texto es el siguiente:

Artículo 5 Control sobre fondos y actividades privados. Todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado, deberán darse por ley o de acuerdo con una ley, de conformidad con los principios constitucionales, y con fundamento en la presente Ley estarán sujetos a la fiscalización facultativa de la Contraloría General de la República. Cuando se otorgue el beneficio de una transferencia de fondos del sector público al privado, gratuita o sin contraprestación alguna, la entidad privada deberá administrarla en el Sistema de Cuentas del Sector Público; además llevará registros de su empleo, independientes de los que corresponden a otros fondos de su propiedad o administración. Asimismo, someterá a la aprobación de la Contraloría General de la República, el presupuesto correspondiente al beneficio concedido.

c) Se reforma el artículo 43 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo, ley n.º 8488, del 22 de noviembre del 2005, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 43- Creación del fondo nacional de emergencia. Créase el Fondo Nacional de Emergencias, destinado a los fines y objetivos dispuestos en esta Ley. Estará conformado por los siguientes recursos:

a) Los aportes, las contribuciones, donaciones y transferencias de personas físicas o jurídicas, nacionales o internacionales, estatales o no gubernamentales.

b) La transferencia referida en el artículo 46 de esta Ley.

c) Las partidas asignadas en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

El Fondo se utilizará para atender y enfrentar las situaciones de emergencia y de prevención y mitigación.

d) Se reforma el artículo 60 de la Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG, ley n.º 7064 del 29 de abril de 1987. El texto es el siguiente:

Artículo 60- Se autoriza al Ministerio de Agricultura y Ganadería para que dicte un reglamento interno de operaciones, tendiente a agilizar la adquisición de

bienes y servicios mediante el presupuesto de las cuentas especiales MAG/Estaciones Experimentales.

e) Se reforma el artículo 85 de la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso No Autorizado, actividades Conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, ley n.º 7786, del 30 de abril de 1998. El texto es el siguiente:

Artículo 85- La autoridad judicial depositará diariamente el dinero decomisado en las cuentas del Sistema de Cuentas del Sector Público, y de inmediato remitirá comprobantes del depósito efectuado a la Tesorería Nacional, la cual deberá mantener la disponibilidad de estos dineros hasta en tanto se ordene el levantamiento del comiso.

f) Se reforma el artículo 33 de la Ley Orgánica de JAPDEVA (Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica), Ley nº3091 del 18 de febrero de 1963. El texto es el siguiente:

Artículo 33- Los ingresos que obtenga la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (Japdeva) por concepto del cobro de tarifas, cánones, servicios que preste, de conformidad con lo dispuesto por los incisos b) del artículo 5 bis y h) del artículo 17 de la presente ley, así como los recursos provenientes de los respectivos contratos de prestación, explotación y/o concesión, las cuentas designadas para cumplir con el pago de las prestaciones, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 9764, Transformación de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva) y Protección de sus Personas Trabajadoras, de 15 de octubre de 2019 y las destinadas al pago de salarios proveniente del Convenio con el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) serán inembargables y deberán ser transferidos al Sistema de Cuentas del Sector Público.

Los recursos del canon de explotación pagados por el operador de la Terminal de Contenedores, según el contrato de concesión vigente, solamente podrán utilizarse para proyectos de impacto económico y social en la vertiente del Atlántico, de acuerdo con los términos previstos en esta ley.

g) Se reforma el artículo 39 de la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, Ley nº7169 del 26 de junio de 1990. El texto es el siguiente:

Artículo 39- Se crea el Fondo de Incentivos para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de la Innovación.

Los recursos del Fondo serán administrados en el Sistema de Cuentas del Sector Público, con una contabilidad separada.

El Fondo de Incentivos obtendrá su financiamiento de las siguientes fuentes de ingresos:

a) Una transferencia del gobierno de la República no inferior a mil millones de colones (¢1 000 000 000), indexada anualmente de acuerdo con la meta de inflación anual estimada por el Banco Central en su Programa Macroeconómico, vigente al momento de la aprobación presupuestaria.

b) Las donaciones, las transferencias, las contribuciones y los aportes, a título gratuito, que realicen las personas físicas y las entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Quedan autorizadas las instituciones del sector público y las empresas privadas para incluir aportes en sus presupuestos para este Fondo, además del presupuesto específico que destinen para ciencia, tecnología e innovación, conforme al artículo 97 de esta ley.

ARTÍCULO 41- Derogatorias.

Deróguense los siguientes artículos:

a) El inciso b) del artículo 61 y el artículo 66 de la Ley de la Administración Financiera, ley n.º. 8131 del 18 de setiembre del 2001.

b) El artículo 23 de la Ley de la Oficina Nacional de Semillas, ley n.º 6289.

c) Los artículos 152,153 y el último párrafo del artículo 87, de la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso No Autorizado, actividades Conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, ley n.º 7786.

Además de los incisos anteriores, deróguense toda norma referida a la administración de recursos financieros del Estado que se opongan a la presente ley y en específico al principio de Caja Única.

ARTÍCULO 42- Gradualidad.

Esta ley se deberá aplicar de forma gradual, debiendo estar implementada en su totalidad en un plazo máximo de 48 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.

La Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), la Superintendencia General de Valores (SUGIVAL), la Superintendencia General de Seguros (SUGESE), la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), el Banco Central de Costa Rica (BCCR) y el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) en conjunto con el Ministerio de Hacienda, definirán los parámetros, criterios de incorporación y el cronograma para su implementación gradual en un plazo de seis meses contados a partir de la publicación de esta ley. Para ello, deberá contemplar al menos el desarrollo de la plataforma citada en los artículos 10, 16 y 19 de la presente ley, el cierre de las cuentas que mantienen las entidades públicas en el Sistema Financiero Nacional, así como el traslado de los ingresos públicos, los fondos especiales, y los recursos privados líquidos que se encuentren en custodia de las entidades públicas. El

cronograma deberá presentar un avance del 50%, en un plazo máximo de 24 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 43- Asignación y utilización de recursos.

El Ministerio de Hacienda procurará disponer de los recursos necesarios, para el desarrollo e implementación de lo dispuesto en esta ley, y para el cumplimiento de las obligaciones y objetivos asignados a la Tesorería Nacional.

ARTÍCULO 44.- Reglamento.

El Poder Ejecutivo reglamentará las disposiciones contenidas en esta ley dentro del plazo de seis meses, contados a partir de la publicación de esta ley.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO I- Para efectos de aplicación del artículo 16 de la presente ley, acerca del sistema centralizado de pagos, mientras no existan dentro de la plataforma del Banco Central de Costa Rica un mecanismo para los pagos al exterior, que resulte ser el de más bajo costo y que brinde un servicio de manera oportuna y eficiente, se exceptúa de dicha obligación a las entidades cuando demuestren que esos pagos resultan menos onerosos para el erario al utilizar un mecanismo brindado por una entidad del Sistema Financiero Nacional.

Rige a partir del primero de enero del año siguiente a la publicación de esta ley.

Silvia Hernández Sánchez

Jonathan Prendas Rodríguez

Ana Lucía Delgado Orozco

Eduardo Newton Cruickshank Smith

Pablo Heriberto Abarca Mora

María José Corrales Chacón

Otto Roberto Vargas Víquez

Sylvia Patricia Villegas Álvarez

Erick Rodríguez Steller
Diputadas y diputados

26 de agosto de 2021

NOTAS: Este proyecto aún no tiene comisión asignada.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales.