



San José, martes 8 de febrero de 2022
OFICIO N° 01274-2022-DHR

Para: Señora:
Flor Sánchez Rodríguez. Jefa de Área
Comisión Ordinaria de Asuntos Hacendarios
Asamblea Legislativa
fsanchez@asamblea.go.cr; victoria.vicente@asamblea.go.cr.

De: **Catalina Crespo Sancho, PhD**
Defensora de los Habitantes

Asunto: Asunto: Criterio al Proyecto de Ley Manejo Eficiente de la Liquidez del Estado
Expediente No. 22.661

Estimados señores y señoras:

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarles que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Manejo Eficiente de la Liquidez del Estado, expediente legislativo No. 22.661, y de acuerdo con el estudio realizado por la Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo, se procede a presentar las siguientes observaciones:

1. Resumen Ejecutivo

El Proyecto de Ley 22.661 denominado Manejo Eficiente de la Liquidez del Estado, tiene como objetivo que las instituciones públicas y privadas (excepto aquellas que estén en competencia) que administren fondos públicos, cierren las cuentas que poseen en el sistema bancario costarricense y trasladen los recursos hacia la Tesorería Nacional. Es decir, las instituciones ya no utilizarían cuentas en bancos para administrar los fondos o tener inversiones. El proyecto hace la salvedad de que en caso de que exista el requerimiento, esas instituciones pueden tener alguna cuenta corriente en el sistema financiero nacional, sin embargo, al siguiente día hábil deben de trasladar los fondos respectivos a la cuenta asignada en Tesorería Nacional.

Además, se le ordena a la Tesorería Nacional que desarrolle un Sistema de Cuentas del Sector Público (similar al que tiene actualmente de Caja Única) junto con el Banco Central de Costa Rica para todas las instituciones públicas y privadas que administren fondos públicos. Asimismo, a la Tesorería Nacional le correspondería realizar el procedimiento para identificar, cuantificar y controlar la liquidez en su gestión¹.

¹ Proyecto de Ley 22.661.

El objetivo de la reforma propuesta es disminuir la presión en las tasas de interés y bajar el costo por transacción, comisiones y pagos que actualmente deben de cubrir las instituciones en el sistema bancario nacional y generar mayor control sobre los fondos de las instituciones públicas y privadas. Por último, le ordena a Tesorería Nacional confeccionar un sistema de consultas interoperables², esto le daría transparencia a la gestión de los recursos ante los y las habitantes y permitiría el seguimiento de los fondos de cada una de las instituciones públicas o privadas.

Este proyecto de ley no define un monto específico de ahorro cuando se aplique, sin embargo, la Defensoría analizó un estudio de la Contraloría General de la República sobre Caja Única, el cual detalla que existen beneficios monetarios cuando las entidades que administran los fondos por medio de Tesorería Nacional. Así, en relación con el pago de los intereses evitados por endeudamiento interno para el 2018 estimó el ahorro en CRC 95 345 millones, mientras que en relación con el pago de las comisiones en el 2018 el gasto ascendía a CRC 76 271 millones de colones.³ A pesar de que este proyecto de ley traería otros beneficios implícitos, la Defensoría considera que el más importante es el de dejar de presionar las tasas de interés, lo que podría representar beneficios en el financiamiento para el sector privado, lo cual, podría estimular para la generación de inversión y creación de empleo. Por lo tanto, la Defensoría de los Habitantes expresa su conformidad con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados.

2. Competencia del mandato DHR.

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Normas jurídicas vigentes:

De acuerdo con el proyecto de Ley 22.661, en el artículo 40 se modifican las siguientes leyes de la siguiente manera:

- i. Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos No. 8131, artículo 122:
 - a. "Queda prohibido a quien ocupa el cargo de Tesorero y Subtesorero Nacional desempeñar cualquier otro cargo o empleo público".
- ii. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República No. 7428, artículo 5:

² Proyecto de Ley 22.661, artículo 9: "...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.

³ Contraloría General de la República (2019), La Caja Única del Estado y el Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público.

- a. Incluye el nombre de Sistema de Cuentas del Sector Público dentro del artículo.
- iii. Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo No. 8488:
 - a. Hace a referencia que el fondo nacional de emergencia deberá tener los fondos en el nuevo sistema que administre Tesorería Nacional.
- iv. Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso No Autorizado, actividades Conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, No. 7786, artículo 85:
 - a. Donde indica que el dinero decomisado se debe de depositar en el Sistema de Cuentas del Sector Público.
- v. Ley Orgánica de JAPDEVA (Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, No. 3091, artículo 33:
 - a. Todos los fondos deben de ser transferidos al Sistema de Cuentas del Sector Público.
- vi. Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, No. 7169, artículo 39:
 - a. Los fondos serán administrados en el Sistema de Cuentas del Sector Público.

4. Análisis del contenido del proyecto:

El proyecto de Ley 22.661 en la exposición de motivos informa que los recursos de las instituciones públicas se administran de manera fragmentada, o sea, están esparcidos por el sistema financiero nacional.⁴ Al respecto, la Constitución Política en el artículo 185 establece que los recursos deben estar en la Tesorería Nacional, por lo que con la situación actual, se estaría quebrantando esa disposición:

ARTÍCULO 185.- 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 títulos de rentas o por cualquier otro motivo, deban ingresar a las arcas nacionales.

Con la finalidad de fortalecer su criterio técnico, la Defensoría solicitó a la Tesorería Nacional información sobre este proyecto. En su respuesta esa dependencia manifestó que *"el presente proyecto según expediente 22.661... la finalidad es establecer una serie de criterios y parámetros para lograr un manejo eficiente y eficaz de la liquidez pública... 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".*⁵

La tesis de una Caja Única donde se administre la liquidez del Estado, aparece en el Constituyente en el Acta No. 165, en relación al principio de "Unidad de Caja", donde el constituyente en 1949 justificó la necesidad de aplicarlo:

*"... Es lógico que el Estado ha de tener una Caja Única, que es la encargada de recibir y distribuir todos los fondos del Estado. Es una práctica que trae pésimas consecuencias, el que los fondos nacionales estén en varias Tesorerías, por cuanto tal medida ocasiona desorden financiero..."*⁶

⁴ Proyecto de Ley 22.661.

⁵ Oficio TN-1476-2021 de Tesorería Nacional con fecha del 25 de octubre del 2021.

⁶ Oficio TN-1476-2021 de Tesorería Nacional con fecha del 25 de octubre del 2021. Pág. 20 Acta No. 165 del Constituyente en 1949.

También el concepto fue desarrollado por la Procuraduría General de la República:

«... Lo primero que debe puntualizarse es que el Estado costarricense es un Estado unitario, que procura alcanzar de la manera más eficiente los fines, objetivos y metas que determina el ordenamiento jurídico vigente.

En torno a la naturaleza de la potestad, debe indicarse que se trata de un poder discrecional, por el cual el Poder Ejecutivo, orienta y coordina las acciones de los distintos órganos y entes públicos.

Conforme al significado de la palabra dirigir, según la Real Academia Española, es "encaminar la intención y las operaciones a determinado fin" o "gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión" u "orientar, guiar, aconsejar a quien realiza un trabajo."

Por su parte, coordinar es "concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común."

*Así, puede decirse que la potestad de dirección, que lleva necesariamente también la de coordinación, es la facultad de orientar y guiar la acción de todos los órganos y entes públicos que conforman la administración central y descentralizada, para lograr la mejor satisfacción de los intereses y fines públicos, aprovechando eficientemente los recursos y bienes de cada uno, armonizando los esfuerzos y encaminando la acción a dichas metas, garantizando la unidad e integridad del Estado. A manera de comparación, puede decirse que el Poder Ejecutivo es el director de una gran orquesta que es el Estado, en donde la mezcla de sonidos e instrumentos da lugar a una armoniosa sinfonía. (...)*⁷

Ahora, de acuerdo con la exposición de motivos se pretende crear un Sistema de Cuentas del Sector Público (SCSP o el sistema)⁸. El objetivo del proyecto de ley es administrar de manera eficiente la liquidez del sector público; es decir, todas las instituciones públicas y privadas (que administren fondos públicos) deben de tener una cuenta en el sistema administrado por la Tesorería Nacional.

Con la aplicación del SCSP se espera que se reduzcan costos de operación por el pago de intereses o transferencias de las instituciones públicas o privadas que administren fondos públicos. Además, se espera que no se ejerzan presiones en la tasa de interés del mercado, debido a que cuando el Ministerio de Hacienda requiere recursos para cumplir con sus obligaciones, a la hora de asistir al mercado nacional debe pagar tasas de interés para poder captar esos fondos, tasas que ya podrían haber subido para captar los recursos de otras entidades públicas. Y finalmente se espera que de aprobarse el proyecto de Ley 22.661 se constituya un sistema de seguimiento y control de los fondos públicos de cada una de las instituciones.

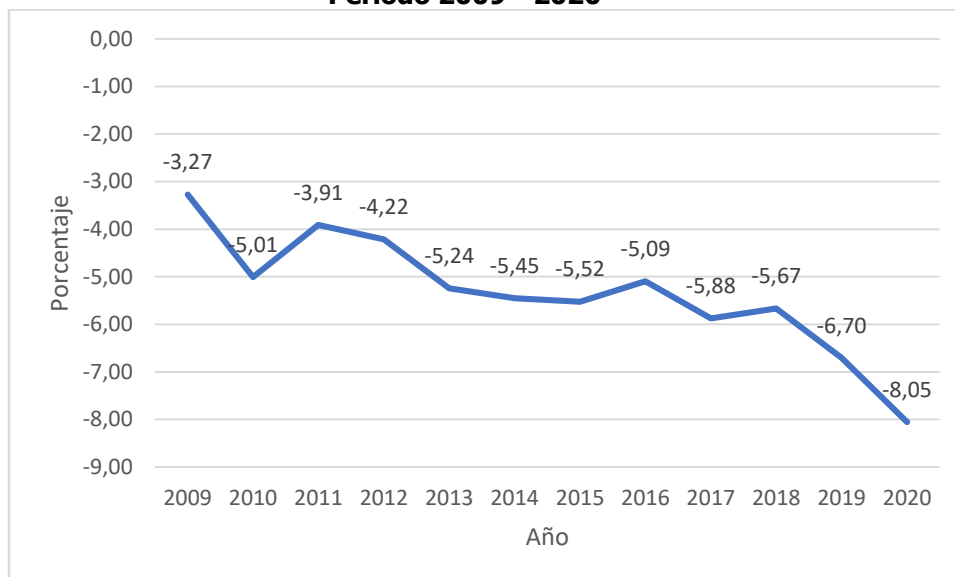
En la exposición de motivos del proyecto de Ley 22.661, se expresa la preocupación por el déficit del Gobierno Central. Ello ha llevado a tomar acciones por parte de los participantes del Estado para poder frenar el aumento del endeudamiento y del déficit fiscal. En el gráfico 1, se muestra como ha crecido el déficit fiscal, mientras que el desequilibrio de las finanzas públicas ha generado que la mitad del presupuesto de Costa Rica se financie con deuda⁹, llegando al -8.05% de deuda respecto al Producto Interno Bruto (PIB). (Gráfico 1)

⁷ Oficio TN-1476-2021 de Tesorería Nacional con fecha del 25 de octubre del 2021. Pág. 21-23. Procuraduría General de la República: Dictamen C-078-1999 del 23 de abril de 1999.

⁸ Proyecto de Ley 22.661.

⁹ Oficio TN-1476-2021 de Tesorería Nacional con fecha del 25 de octubre del 2021.

**Gráfico 1 Porcentaje de deuda respecto al PIB del Gobierno Central.
Periodo 2009 - 2020**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

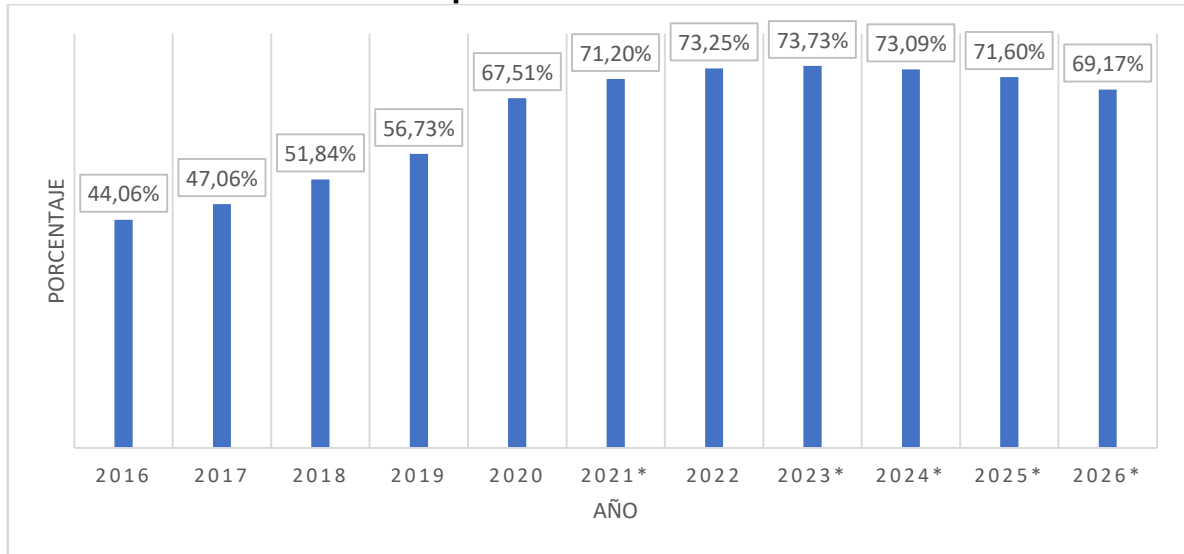
De acuerdo con la Tesorería Nacional el origen del déficit fiscal "*obedece a elementos estructurales de nuestra política fiscal, e implica soluciones del mismo nivel y de alta complejidad, que requiere a su vez, de acuerdos nacionales para atender este problema latente en nuestras finanzas públicas*".¹⁰ Por lo anterior, se hace necesaria la aprobación este proyecto.

En el gráfico 2 se observa una estimación de la deuda pública hasta el 2026 en Costa Rica en relación al PIB, este indicador mide el apalancamiento financiero de la economía, es decir, se usa para medir la carga de las obligaciones públicas frente a la producción del país, por lo que mientras más alto sea el porcentaje, más endeudado está el país y la capacidad de producir bienes y servicios del país se reduce. En conclusión, el país ha hecho grandes esfuerzos para disminuir el gasto público y administrarlo de una manera eficiente, ante el alto nivel de endeudamiento, el déficit fiscal y el crecimiento moderado de la economía. El gráfico 2 muestra que no es sino a partir del 2024 cuando la relación deuda/PIB es que empieza a disminuir producto de las estrategias estatales puestas en práctica, por lo que es urgente y necesario para el país que se reduzca el gasto público y se estimule la eficiente para aumentar la producción.¹¹

¹⁰ Oficio TN-1476-2021 de Tesorería Nacional con fecha del 25 de octubre del 2021.

¹¹ Ídem.

Gráfico 2 Costa Rica: Deuda pública de 2016 a 2026* en relación al PIB



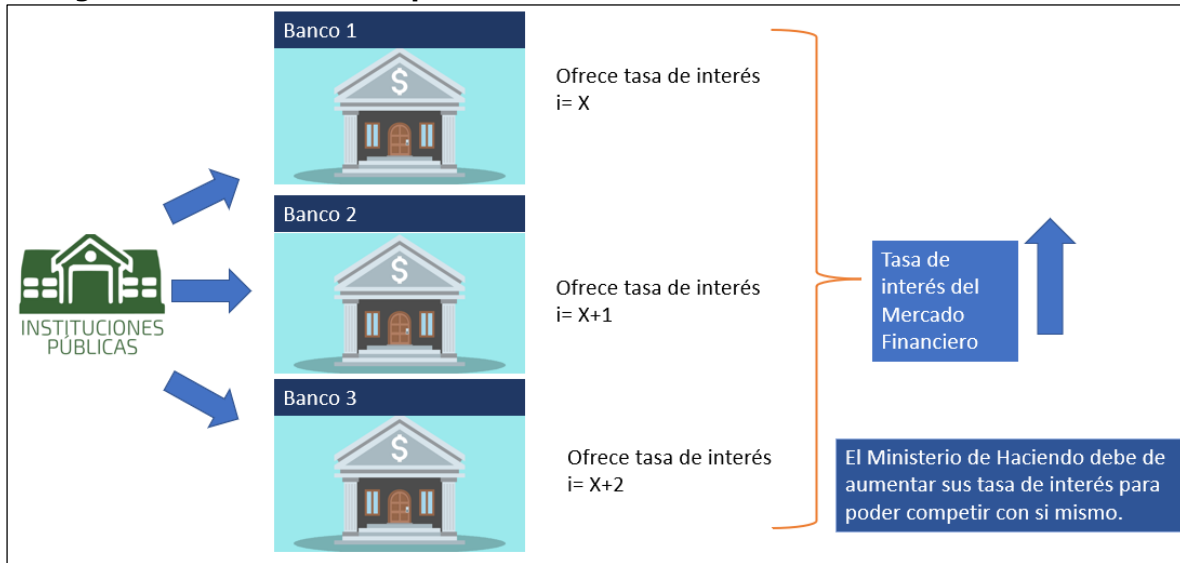
*Años Proyectados.

Fuente: Elaboración propia tomado de Statista, <https://www.statista.com/statistics/443973/national-debt-of-costa-rica-in-relation-to-gross-domestic-product-gdp/>

La propuesta de este proyecto de Ley 22.661 responde al hecho de que las instituciones públicas (que no están en competencia) administran fondos públicos para diversos gastos de capital o corriente, los colocan en el sistema financiero nacional y el dinero en algunas ocasiones está invertido en certificados de depósito a plazo, cuentas corrientes que generan interés por tener el efectivo, Fondos de Inversión u otro producto de inversión, generado intereses o "ganancia" a pesar de que estas instituciones no tienen dentro de sus objetivos el lucro por sí mismo.

De acuerdo con la figura 1, se ejemplifica cómo puede afectar la fragmentación de los recursos de las instituciones públicas. Por ejemplo, una institución pública con recursos "toca la puerta" de tres entidades bancarias solicitando una tasa de interés preferencial para depositar los fondos en las cuentas o solicitar certificado de inversión a un plazo determinado. Se supone que una institución pública tiene recursos ociosos y desea invertirlos o solo saber cuál institución financiera le da mejores condiciones por administrar los fondos, por lo que primero, lleva la solicitud al banco 1, este le ofrece una tasa de interés ($i=X$), pero, la institución pública va al banco 2 con esa información y le solicita cuánto más le puede ofrecer respecto a la primera oferta, por lo que el banco 2 le ofrece una tasa de interés ($i=X+1$), es decir, lo que le ofrecía el banco 1 más un porcentaje adicional. Al final llega al banco 3 con la información de las tasas de interés y este le ofrece una tasa de interés superior a las anteriores, consecuentemente esto afecta al mercado financiero con un aumento en las tasas de interés en general. Entonces, el Ministerio de Hacienda a la hora de requerir recursos para cumplir con sus obligaciones, debe de presentarse al mercado nacional, de manera que para captar esos recursos debe de aumentar la tasa de interés para generar la inclinación de los inversionistas hacia sus bonos, con lo cual, hace que el costo del financiamiento para el Estado sea mayor. Como resultado, todo el mercado financiero tiende a aumentar las tasas de interés y lleva a un encarecimiento del crédito en el sector financiero nacional.

Figura 1 Demostración del proceso de aumento de la tasa de interés del mercado



Fuente: Elaboración propia.

Por consiguiente, un mercado como el de Costa Rica donde coexisten más de una institución pública ejecutando el mismo proceso, queriendo obtener beneficios en interés mediante el sistema financiero nacional, el efecto en el aumento de las tasas de interés es mayor. La CGR en su informe del 2019 denominado "La Caja Única del Estado y el Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público", en la figura 2, muestra los recursos susceptibles de ingresar a cuentas de caja única, de acuerdo con la información muestra que existe un porcentaje del 49,6% corresponde a CRC 514 302 millones que están fuera de caja única, de esa porción existe un 24,3% correspondiente a CRC 251 636 millones en efectivo (puede ser productos a la vista o cuentas platinum que generan intereses) e inversiones colocadas de corto plazo y un 25,3% equivalente a CRC 262 667 millones se encuentra en efectivo (cuentas corrientes). Es decir, las instituciones públicas y privadas que administran fondos públicos al buscar mejores rendimientos para sus depósitos terminan presionando al alza de las tasas de interés. Entonces, el objetivo del proyecto de ley es eliminar esa tendencia al alza en las tasas de interés del mercado local, generar mayor control sobre los depósitos de los recursos públicos, disminuir de los costos de operación de las instituciones públicas y reducir el pago de intereses de la deuda del gobierno.

Figura 2 Recursos susceptibles de ingresar a cuentas de Caja Única del Estado



Fuente: Contraloría General de la República (2019), La Caja Única del Estado y el Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público.

El Proyecto de Ley 22.661 en la exposición de motivos indica que la Tesorería Nacional ha estimado ahorros por concepto de intereses para el país de 0,3% en el 2019 y 0,2% en el 2020 del Producto Interno Bruto (PIB)¹², además, otro de los beneficios 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)".¹³ Ahora, la Defensoría considera que el proyecto de Ley 22.661 generaría cambios beneficiosos para las finanzas públicas. En efecto, en el largo plazo puede coadyuvar a que el sistema financiero no se vea influenciado por acciones externas. En otras palabras, que los aumentos de tasa de interés no sean generados por situaciones que ajenas al mercado financiero. Además, en conjunto con la eficiencia del Estado le podría dar a las personas habitantes y a los inversionistas la posibilidad de créditos más accesibles.

En orden de ideas, el artículo 31 del Proyecto de Ley 22.661 plantea:

"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."*¹⁴ (Lo resaltado es propio)

En relación con el Servicio al Costo, se observa que el concepto carece de desarrollo y contenido en el texto del artículo, por lo que, la Defensoría considera necesario que las señoras y señores diputados valoren cómo se aplicaría esta metodología para el cálculo de las comisiones. Esto por cuanto,

¹² Proyecto de Ley 22.661.

¹³ Ídem.

¹⁴ Proyecto de Ley 22.661

actualmente, las instituciones que tienen sus fondos en caja única no pagan una comisión por el servicio y no se tiene una experiencia en este tipo de cálculo.

Planteamiento similar hace la Tesorería Nacional¹⁵ cuando indica:

"Señalar la recomendación en el artículo 12, sobre comisiones por captación de ingresos, sobre la importancia de que se establezca de la siguiente forma "Las comisiones por servicios de captación de ingresos de toda naturaleza, que prestan las entidades que brindan servicios financieros, deberán ser las mínimas posibles que cumplan con la calidad requerida del servicio".

Finalmente, aunque la exposición de motivos del proyecto de ley no señala un monto específico de ahorro cuando se aplique éste, la Defensoría analizó el citado documento de la Contraloría General de la República sobre Caja Única y detalla que existen beneficios monetarios cuando las entidades que administran los fondos por medio de Tesorería Nacional, beneficios relacionados con el pago de los intereses evitados por endeudamiento interno para el 2018, que la Contraloría estimó en un ahorro CRC 95 345 millones y en relación con el pago de las comisiones que en el 2018 a CRC 76 271 millones de colones.¹⁶ A pesar de que este proyecto de ley traería otros beneficios implícitos, la Defensoría considera que el más importante es el de dejar de presionar al alza las tasas de interés, lo que podría representar beneficios en el financiamiento para el sector privado, la cual, podría estimular para la generación de inversión y creación de empleo. Por lo tanto, la Defensoría de los Habitantes expresa su conformidad con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados.

Agradecida por la deferencia consultiva,

c. archivo

¹⁵ Oficio TN-1476-2021 de Tesorería Nacional con fecha del 25 de octubre del 2021.

¹⁶ Contraloría General de la República (2019), La Caja Única del Estado y el Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público.