



La Caja Única del Estado y el Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público

¢8,0 billones

23,2% PIB

54,3%

Deuda interna del Gobierno Central

Caja Única



¢1,1 billones

3,2% PIB

7,5%

DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL

Beneficios

- ✓ Información completa en tiempo real sobre los recursos líquidos.
- ✓ Utilidad para efectuar proyecciones precisas y confiables sobre el flujo de efectivo.
- ✓ Optimización del costo financiero.
- ✓ Facilitación de los mecanismos de pagos.
- ✓ Mayor eficiencia.
- ✓ Oportunidad de conciliación de bancos.

Recursos susceptibles de ingresar a cuentas de caja única

¢1,0 billones

3,0% PIB

7,0% Deuda interna del Gobierno Central

92,8% del saldo en caja única

En el Ministerio de Hacienda

¢522.430 millones 50,4%

Fuera del Ministerio de Hacienda

¢514.302 millones 49,6%

Equivalentes de efectivo e inversiones (colocaciones a plazo)

Efectivo

¢262.667 millones 25,3%

Equivalentes de efectivo e inversiones (colocaciones a plazo)

¢251.636 millones 24,3%

TOTAL ¢1.036.733 millones

¢606.901 millones

ENTIDADES BAJO EL ÁMBITO DE LA AUTORIDAD PRESUPUESTARIA

¢249.436 millones

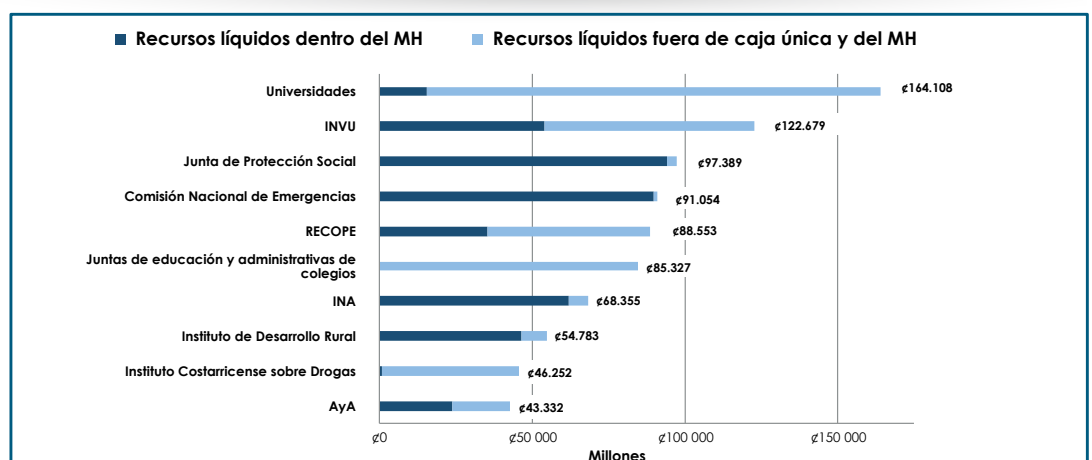
ENTIDADES RECEPTORAS DE TRANSFERENCIAS -ARTÍCULO 43 LEY 8131-

¢180.396 millones

ENTIDADES DE INCISOS a) Y b) DEL ARTÍCULO 1 LEY 8131



Instituciones con mayores recursos fuera de cuentas de caja única



Contenido

Resumen Ejecutivo	5
1 Introducción	7
2 La caja única y su ámbito en la legislación comparada	7
3 El principio de caja única en la legislación costarricense y posible ampliación del sistema	10
4 Magnitud de la caja única en la liquidez del sector público costarricense.....	15
5 Posibilidades de ampliación del sistema de caja única	17
6 Conclusiones y recomendaciones	26
Bibliografía	29
Anexos	31

Resumen Ejecutivo

Una administración financiera eficiente requiere de 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 cubierto por dicho sistema.

Se han señalado como beneficios de la caja única la información completa en tiempo real sobre los recursos líquidos, la ventaja para efectuar proyecciones precisas y confiables sobre el flujo de efectivo, la optimización del costo financiero, la facilitación de los mecanismos de pago, el mejor control operacional y de la apropiación presupuestaria, y la mayor eficiencia y oportunidad de la conciliación de bancos.

Al 31 de diciembre de 2018, los recursos centralizados en la caja única superan el billón de colones; no obstante, las cifras sobre liquidez recopiladas para el Sector Público No Bancario¹ por parte de la Contraloría General de la República alcanzan el orden de los 48 billones.

En atención al marco jurídico regulatorio de la caja única en nuestro país y al alcance de las potestades de la Autoridad Presupuestaria, se determinó que de esos 48 billones, un billón de colones puede catalogarse como recursos susceptibles de ser concentrados en la caja única del Estado, de los cuales aproximadamente la mitad ya se encuentran invertidos en títulos del Ministerio de Hacienda, mientras que la otra mitad permanece invertida o depositada en instituciones financieras del país.

Estos resultados invitan al análisis, la discusión y la toma de decisiones en torno a un aspecto relevante de la Hacienda Pública, a saber: la ampliación del modelo de caja única para maximizar los beneficios que el sistema conlleva, lo cual podría constituirse en un recurso adicional para fortalecer las finanzas del Estado y alcanzar mayores niveles de eficiencia en el uso de los recursos públicos.

¹ Se considera al Sector Público No Financiero y las Instituciones Públicas Financieras No Bancarias, con excepción de las sociedades anónimas que operan en el sistema financiero.

1 Introducción

La «Caja Única», o «Cuenta Única del Tesoro» es un concepto propio de la Hacienda Pública, que se utiliza para referirse a la concentración de los recursos líquidos del Estado en una única cuenta de banco.

Las instituciones del Sector Público, como todos los sujetos económicos, utilizan recursos líquidos para realizar transacciones, sea en carácter pagador (de salarios, compras, inversiones, etc.) o receptor (impuestos, ventas de bienes y servicios, transferencias, etc.). Normalmente, este movimiento de recursos produce un saldo favorable o positivo de cierta magnitud, el cual debe mantenerse en condiciones óptimas de liquidez o disponibilidad, seguridad y rentabilidad.²

Las reflexiones y discusiones en torno al concepto de caja única ponen de manifiesto sus ventajas, entre las cuales se suele mencionar el ahorro en costos de administración de la liquidez, la mayor transparencia en el manejo de los fondos públicos y la posibilidad, para el ente centralizador, de utilizar recursos financieros a muy bajo costo, o costo nulo.

Por ello, resulta beneficioso para cualquier país revisar su esquema de administración de la liquidez del sector público, para detectar e impulsar oportunidades de ampliar la cobertura del principio de caja única y acceder en mayor medida y con más celeridad a las mencionadas ventajas.

Es así como en Costa Rica, según fue determinado en el presente estudio, el Sector Público No Bancario contó con una liquidez total de ₡8 billones al cierre del año 2018 (23,2% del PIB), de los cuales solamente poco más de ₡1 billón (un 14% del total) estaba depositado en las cuentas de caja única de la Tesorería Nacional.

Como se verá, el estudio de los antecedentes y el marco jurídico de la caja única en Costa Rica, en conjunto con el análisis de su funcionamiento actual, permite plantear la posibilidad de explorar espacios adicionales para ampliar la cobertura del sistema, en mayor beneficio de las finanzas públicas.

2 La caja única y su ámbito en la legislación comparada

La caja única (CU), o cuenta única del tesoro (CUT), es una cuenta bancaria o un conjunto de cuentas vinculadas por medio de las cuales el Gobierno realiza todos sus pagos y recibe los ingresos.³ Así, en lo esencial, la caja única funciona como un banco único para el Gobierno o el ámbito del Sector Público que le corresponde, en lo que concierne a la tenencia, recepción y traslado de fondos.⁴ El administrador de la caja única funge como un banco del Sector Público, y los fondos líquidos están en el Banco Central como cuenta única, desde donde se realizan los movimientos del efectivo hacia los destinatarios finales.

² El documento del Centro de Información Jurídica en Línea (2008), consigna que *“la administración de la liquidez debe permitir el cumplimiento de los compromisos financieros de las organizaciones correspondientes, así como realizar los pagos que corresponda, todo en beneficio de las finanzas públicas y procurando un rendimiento óptimo de los recursos financieros que administra.”* (p. 8).

³ Pattanayak y Fainboim (2011), página 6.

⁴ El criterio C-280-2002 de la Procuraduría General de la República alude a este papel de banquero, referido a la Tesorería Nacional (TN). El Banco Central es “banco cajero general” para la TN, y administra el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE), mientras la TN es el gestor centralizado de la Caja Única (CU), como banco de los integrantes. Así, la TN moviliza recursos desde la cuenta única en el Banco Central de Costa Rica, y los integrantes de la CU tienen cuentas corrientes en la TN. La literatura considera viable que, solo a efectos operativos, algunos integrantes mantengan subcuentas de la CU en el Banco Central o en un banco comercial, con saldo cero de dichas cuentas al final del día.

El alcance de la caja única no está determinado a priori, sino por consideraciones jurídicas propias de cada país o jurisdicción. Pattanayak y Fainboim (2011) sostienen que *“la cobertura de la CUT deberá ser completa e incluir todas las entidades financiadas por el gobierno, incluidos los organismos públicos oficiales y autónomos, así como los fondos extrapresupuestarios (FEP) y las cuentas especiales.”*⁵

Además del modelo centralizado de una sola cuenta y gestión por una unidad, existen los modelos de estructura distribuida y mixta, pero se ha estimado la estructura centralizada como la modalidad más eficiente y justificable, dado el avance tecnológico y las economías inherentes⁶. La existencia de esos otros modelos, responde históricamente más bien a la transición desde estructuras pre existentes de multiplicidad de cuentas y unidades de tesorería actuando en forma independiente, hacia un definitivo sistema unificado.

En concordancia con lo anterior, la cobertura o alcance de la caja única, ya sea en términos de tipo de instituciones o de recursos susceptibles de ser incluidos, no está condicionada primordialmente a factores técnicos⁷, y la diversidad en ese alcance, en la legislación comparada, es muy amplia.

En el ámbito latinoamericano, las dos mayores economías proporcionan dos extremos en ese alcance. México y Brasil son estados federados, lo que supondría una primera delimitación de la caja única al estado central o nacional; no obstante, en esa escala Brasil tiene una cobertura muy amplia, mientras en México, según apuntan Fainboim et al. (2015), se limita al Poder Ejecutivo. El gráfico 1 resume el alcance de la caja única o cuenta única del Tesoro en los diferentes países de la región, tomado de Fainboim et al. (2015)⁸.

⁵ Fainboim (2010) considera viable la inclusión de gobiernos subnacionales, eventualmente con remuneración, pero observa riesgos en el caso de los fondos de seguridad social con personería independiente.

⁶ Esto es, con el avance tecnológico disponible no se observa la necesidad de que las entidades participantes del sistema de caja única tengan cuentas bancarias propias. Sin embargo, como ya se mencionó, podría haber subcuentas dentro o fuera del Banco Central, por motivos como la recaudación o realización de ciertos ingresos o pagos por medio de bancos comerciales, que cierran el día en saldo cero con traspaso de fondos a la cuenta única.

⁷ Fainboim et al. (2015).

⁸ Un resumen de la cobertura y otros detalles en países de la OCDE y otros países, en Pattanayak y Fainboim (2010). En general, el ámbito es el gobierno nacional, incluyendo agencias independientes, y en algunos casos la seguridad social y los gobiernos locales. Se destaca la amplia cobertura de Francia, que incluye las empresas estatales y en algún momento recibió depósitos del público, lo cual sufrió cambios desde 2002. Señalan estos autores: *“Sin embargo, la cobertura de la CUT sigue siendo muy amplia, y evitar su contracción es parte del compromiso estructural para optimizar la deuda.”*

Gráfico 1
América Latina: Cobertura de la caja única, según país

	Ministerios	Poder Judicial	Poder Legislativo	Seguridad Social	Entidades Descentralizadas	Entidades Autónomas	Universidades	Poder Electoral	Otros
Argentina									(a)
Bolivia									(b)
Brasil									
Chile									(c)
Colombia					(d)	(d)			(d)
Costa Rica				II	(d)	II	II		
Ecuador						RG			(e)
El Salvador	II								
Guatemala									
Honduras	II				II	II			(f)
México									(g)
Nicaragua	II								(h)
Panamá	II								
Paraguay	II	RG	II						
Perú	II			(j)					(i)
Rep. Dominicana									(l)
Uruguay				(k)					

■ Subsector o tipo de entidad incluido en CUT

□ Subsector o tipo de entidad no incluido en CUT

RG = indica que los Recursos de Rentas Generales no están incluidos en la CUT.

II = Corresponde a ingresos independientes del presupuesto de la República.

* Las anotaciones en paréntesis hacen referencia a otras entidades no consideradas en columnas separadas y que no están incluidas en la CUT, así: (a) Fondos Fiduciarios; (b)Entes Gestores de Salud; (c)Entidades con ingresos independientes del presupuesto de la República; (d)Entidades obligadas a invertir sus excedentes de caja en títulos del Gobierno; (e) Contraloría General; (f) Ministerio Público, Tribunal Superior de Cuentas, Secretaría de Seguridad, Presidencia; (g) INEGI, Provisiones salariales y económicas, Aportaciones Federales para Entidades Federales y Municipios; (h) Poder Electoral; (i) Fideicomisos, donaciones, créditos externos e internos de proyectos, recursos directamente recaudados de los gobiernos locales; (j) ESSALUD; (k)Recursos de la Administración de los Servicios de Salud del Estado; (l) Junta Central Electoral, Tribunal Superior Electoral, Transferencias a Instituciones Descentralizadas (incluidas seguridad social y universidades) y Ayuntamientos, Procuraduría General de la República, Cámara de Cuentas.

Fuente: Fainboim et al. (2015).

Las variaciones en ese rango son amplias, en consideración básicamente a condicionamientos históricos, jurídicos y políticos. En criterio de los especialistas citados, no se trata de limitaciones técnicas para que el alcance sea restringido, dado el estado de la tecnología en el sistema financiero.

La literatura destaca la resistencia que ha enfrentado el proceso de puesta en ejecución de la unidad de caja, pero igualmente enfatiza su neutralidad con respecto al funcionamiento sustantivo de las entidades participantes. La concentración del efectivo no supone ninguna pérdida de autonomía o independencia, ni tampoco una pérdida patrimonial, con excepción de los intereses devengados por las inversiones financieras⁹; por otra parte, la centralización de la liquidez ofrece los mayores beneficios en cuanto a eficiencia operativa y financiera, uso de fondos fungibles, supervisión, transparencia, información, y reducción de costos (Albuquerque y Vargas, 2013).

Fainboim (2010) señala que la caja única comporta importantes beneficios para la gestión financiera y para el erario: información completa en tiempo real sobre los recursos líquidos, la ventaja para efectuar proyecciones precisas y confiables sobre el flujo de efectivo, la optimización del costo financiero, la facilitación de los mecanismos de pago, el mejor control operacional y de la apropiación presupuestaria, y la mayor eficiencia y oportunidad de la conciliación de bancos. También significa ventaja para la política monetaria en cuanto al control de la liquidez de la economía, dado que los fondos se mantienen en el Banco Central.

⁹ Eventualmente, se sugiere remunerar los saldos por algunos ingresos de estas entidades (Fainboim et al. (2015). p.156), en referencia a aquellos de fuente distinta del presupuesto central.

En el ámbito nacional, el «Reglamento para el funcionamiento de la Caja Única del Estado»¹⁰ menciona, entre los objetivos de la caja única, la disminución de los costos del endeudamiento interno, de los costos de recaudación y pago, y de los costos y riesgos operativos, entre otros. Este constituye un beneficio importante, no solamente para el erario público, sino también para las entidades titulares¹¹.

La Tesorería Nacional (TN) tampoco cobra comisiones a las entidades titulares por el manejo de los recursos. Este es un beneficio directo de la centralización en la TN, beneficio que se puede considerar paralelo a la fungibilidad o disponibilidad de los fondos por parte de la TN; no obstante, en un sistema de caja única como sistema de banco, las comisiones no se excluyen, ni tampoco la remuneración de fondos.¹²

El ahorro en comisiones tiene relación con la plataforma tecnológica centralizada, lo que potencia las ventajas de la caja única en menos costos por intermediación financiera; el uso del SINPE (Sistema Nacional de Pagos Electrónicos), por ejemplo, implicó grandes ahorros en comisiones. El Ministerio de Hacienda consideraba en el 2005 que *“la Tesorería Nacional logró automatizar la totalidad de los pagos que realiza a proveedores y por concepto de cancelación de su nómina permitiendo por ello eliminar la dependencia bancaria que mantenía para los efectos, y alcanzar ahorros en comisiones para el Estado por el orden de 3.000 millones de colones actuales”*.¹³

En relación con el citado objetivo de disminución de los costos del endeudamiento interno, la Tesorería Nacional incorpora en sus informes anuales la estimación del ahorro que ha significado la caja única por concepto de intereses evitados en endeudamiento interno; para el 2018 calculó ese ahorro en ₡95.345 millones –dado un saldo promedio del ejercicio de ₡1.131.855 millones–¹⁴, lo que representa cerca de un 0,3% del PIB.

3 El principio de caja única en la legislación costarricense y posible ampliación del sistema

De la lectura de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente correspondientes a las sesiones en las que se discutió el Título de la Hacienda Pública de nuestra Carta Fundamental, se desprende que en espíritu del legislador constituyente, el principio de caja única que hoy puede atribuirse al texto del artículo 185 constitucional se circunscribe a los presupuestos de la República, pero que aquel legislador reconocía, al mismo tiempo, los beneficios que hubiera significado la reunión en un solo presupuesto –y, por consiguiente, en una sola tesorería– de las rentas asignadas en forma específica y recibidas directamente por otras instituciones fuera del presupuesto de la República.¹⁵

¹⁰ Decreto Ejecutivo N° 33950-H de 26/07/2007.

¹¹ De acuerdo con ese Reglamento (artículo 11), las entidades titulares no se benefician de intereses en virtud de que el Banco Central de Costa Rica no reconoce intereses sobre los saldos depositados en las cuentas de reserva.

¹² En la ejecución presupuestaria del Sector Público No Financiero del 2018, se observan ₡76.271 millones en “comisiones y gastos por servicios financieros y comerciales”, suma que en alguna medida obedece a la intermediación financiera, y que un sistema de centralización de bancos puede evitar o reducir. Sin embargo, ese es un concepto del clasificador algo heterogéneo según la institución, por lo que no es posible extraer una estimación del eventual ahorro directo.

¹³ Citado por Cerdas y Melegatti (2014). También cita esta fuente una estimación más actual de ₡10.000 millones (página 82) en ahorros debidos a SINPE.

¹⁴ Informe relativo al Cierre y la Liquidación del Ejercicio Económico 2018. Gestión de Tesorería.

¹⁵ Decía entonces el representante Facio Brenes: *“...considero que [a] la unidad de caja no puede llegarse por mandato de un texto jurídico, ya sea legal o constitucional, sino por el progresivo saneamiento de la Hacienda Pública en términos tales que, prestigiando ostensiblemente la caja central, haga desaparecer por sí sola la necesidad de las cajas chicas o especiales, y la aprobación de rentas con destino especial.”* (Asamblea Nacional Constituyente. Acta de la Sesión N° 165 de 11/10/1949).

En su versión originalmente aprobada, la Constitución Política de 1949 se refirió a los presupuestos públicos en relación con los siguientes tres grupos institucionales: el Gobierno de la República, las Municipalidades y las instituciones autónomas¹⁶, estableciendo además que las instituciones autónomas serían: los bancos y las instituciones aseguradoras del Estado; las instituciones autónomas que establece la misma Constitución, y las que en un futuro creara la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros¹⁷.

Además de lo anterior, estableció esa Ley Fundamental, en su artículo 185, 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 títulos de rentas o por cualquier otro motivo, deban ingresar a las arcas nacionales." (Constitución Política, 07 de noviembre de 1949, Artículo 185).

El texto anterior, vigente aún, revela, y ha sido interpretado, como el fundamento constitucional de la caja única para Costa Rica.

No obstante, conviene indicar aquí que lo que los diputados constituyentes de 1949 concebían como «principio de caja única» era algo diferente de lo que aprobaron como artículo 185 de la Carta Magna anteriormente citado. Lo anterior al punto de que en la Asamblea Constituyente de aquel año se presentó una moción que expresa y literalmente proponía elevar a rango constitucional tal principio, y esa moción fue rechazada.

En efecto, la moción a que alude el párrafo anterior, que provenía del Partido Constitucional, proponía agregar un artículo que se leía así: *"El Presupuesto se ajustará al principio de unidad de caja"*, y el representante Arias Bonilla la promovía señalando que era indispensable consignar en la Constitución tal principio si realmente se deseaba que los asuntos fiscales anduvieran bien en el país, y agregaba este diputado: *"...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 el desorden financiero."*¹⁸

Sin embargo, como se ha indicado, la moción fue rechazada, incluso después de que los proponentes variaran su redacción para que se leyera así: *"El Presupuesto se ajustará al principio de unidad de caja. La Ley determinará la aplicación y ejecución del principio que se establece."*¹⁹

Ante lo anterior, surge la interrogante de cómo fue posible que los constituyentes del 49 rechazaran la moción que pretendía instaurar el principio de unidad de caja y en la misma sesión, inmediatamente después, aprobaran el texto del artículo 185, que centraliza en la Tesorería Nacional las operaciones *"...de todas las oficinas de rentas nacionales..."* y coloca a ese organismo como *"...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."*

La respuesta a tal interrogante –importante para el presente estudio– puede deducirse de la lectura del razonamiento del diputado Facio Brenes frente a la moción que pretendía instaurar el mencionado principio. Este representante declaró en esa oportunidad que reconocía la importancia e *"indiscutibles bondades"* del principio, al que reputó como componente de un programa para

¹⁶ Artículo 176.

¹⁷ Artículo 189.

¹⁸ Asamblea Nacional Constituyente, Sesión N° 165 de 11/10/1949.

¹⁹ Estas posiciones en cierta forma contrapuestas son reveladas en Miranda et al. (2004), en un repaso de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente.

la buena administración financiera, junto con la universalidad y la unidad del presupuesto, el equilibrio presupuestario, las limitaciones a la iniciativa parlamentaria en materia de gastos y los sistemas previo y posterior de contralor²⁰.

Sin embargo, el diputado Facio indicaba que reconocía tal importancia y tales bondades en el campo teórico, pero que no votaría la moción porque esta implicaba romper con el esquema –existente ya en esa época– en virtud del cual había instituciones que percibían rentas específicamente asignadas por ley a ellas, “...y esa realidad, –decía este diputado– vivida por muchos años, no creo que pueda destruirse, sin graves conmociones y fricciones, por el golpe de un mandato constitucional, sino ... por la progresiva ordenación de las finanzas públicas...”.

De manera que la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 asimilaba la instauración del principio de caja única a la derogatoria de destinos específicos de rentas fiscales a favor de instituciones públicas que los percibían directamente, iniciativa que decidió desechar²¹.

Por su parte, la LAFRPP contiene dos regulaciones expresas relativas al principio de caja única.

Una de ellas es la contenida en el artículo 66, que dice:

“ARTÍCULO 66.- Caja única./ 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 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.” (LAFRPP, Artículo 66).

Esta regulación aplica únicamente a los órganos y entes incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1º de la 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. De manera que, en virtud del artículo 66 de la LAFRPP, la caja única afecta actualmente a todos los ingresos de los entes que componen lo que en el Clasificador Institucional del Sector Público se denomina Gobierno de la República (compuesto por el Gobierno Central y los Órganos Desconcentrados).

Puede afirmarse que esta regulación legal se corresponde con el ya comentado espíritu del legislador constituyente, pues incorpora a caja única todos los ingresos del Presupuesto de la República (que son los del Gobierno Central), al tiempo que abarca los ingresos de órganos que con frecuencia venían siendo financiados mediante destinos específicos, y que el constituyente reconocía como casos para los cuales técnicamente se justificaba la aplicación del principio de caja única.

La otra regulación expresa sobre el principio de caja única contenida en la LAFRPP aparece en el artículo 43:

²⁰ Nótese que el principio se enunciaba como un principio presupuestario. No mucho tiempo después, Atchabahian y Massier (1963, pp. 142 y ss.) señalaban, en el mismo sentido, que los principios de la universalidad y de la unidad del presupuesto se relacionan estrechamente con el principio de la unidad de caja.

²¹ No obstante, el principio de unidad de caja es distinto de las afectaciones específicas, como ha ido siendo cada vez más claro desde el inicio del actual sistema en nuestro país.

“ARTÍCULO 43.- Ejecución de transferencias presupuestarias / Los recursos que se asignen como transferencias presupuestarias, tanto a favor de sujetos de derecho público como de derecho privado, se mantendrán en la caja única del Estado y serán girados a sus destinatarios conforme a la programación financiera que realice el Ministerio de Hacienda, con base en la programación que le presenten los respectivos destinatarios y la disponibilidad de recursos del Estado.” (LAFRPP. Artículo 43).

También sobre esta segunda regulación puede afirmarse que concuerda con el espíritu del legislador constituyente, si se tiene en consideración la evolución que ha experimentado la gestión del Gobierno, desde un modelo caracterizado más por la ejecución directa hacia un modelo de ejecución indirecta, acompañado de la incorporación de las transferencias correspondientes en su presupuesto.

En síntesis, desde el punto de vista jurídico, el principio de caja única en Costa Rica abarca los ingresos de todos los entes que conforman el Gobierno Central y los Órganos Desconcentrados (artículo 66), más todos los ingresos que reciben directa o indirectamente sujetos de derecho público o de derecho privado como producto de la ejecución de una transferencia del presupuesto del Gobierno Central (artículo 43 de la LAFRPP y Reglamento para el funcionamiento de la Caja Única del Estado).

En forma paralela, se fueron dando modificaciones en cuanto a la operación tecnológica, desde un modelo inicial en el cual las entidades titulares efectuaban los pagos con los fondos transferidos por la Tesorería, hasta un modelo de pagos electrónicos hechos directamente desde la caja única, con cierre de cuentas bancarias para las entidades titulares.²²

Cabe señalar que este proceso, que empezó con la aplicación del artículo 66, no careció de posiciones en contrario o de incertidumbre, que dieron origen a diversos criterios jurídicos por parte de los órganos competentes.²³ Pero la jurisprudencia ha sido clara en dos aspectos fundamentales: Primero, los Órganos Desconcentrados con personería jurídica instrumental son parte integral del Gobierno Central, y por su propia naturaleza no integran la Administración Descentralizada de este país; segundo, todos los Órganos Desconcentrados con personería jurídica instrumental deben incorporar sus fondos a la caja única, según disposición del artículo 66 de la LAFRPP.²⁴

En adición a lo anterior, resulta pertinente indicar que el Reglamento para el funcionamiento de la Caja Única del Estado, en su artículo 2º (Ámbito de aplicación), indica que de conformidad con lo establecido en los artículos 1, 43 y 66 de la LAFRPP, dicho Reglamento es de aplicación a la Administración Central, así como a los otros entes, públicos o privados, que reciban transferencias de forma directa o indirecta por parte de la Administración Central, de modo que el reglamento resulta de aplicación a los entes que reciban transferencias no solamente del presupuesto de la República, sino también de los presupuestos de los Órganos Desconcentrados. Esto se refuerza con la definición de «entidad participante» que da el mismo reglamento: *“Institución o Programa*

²² Sobre este tema se pueden consultar, entre otros, CGR (2007a), CGR (2007b), CGR (2011) y Vargas (2010). Las posibilidades en unidad de caja son tratadas en la literatura, como presentan Fainboim (2010), Albuquerque y Vargas (2013), Fainboim et al. (2015), y otros. Debido al efecto de la Caja Única sobre la liquidez y los ingresos de los bancos, se señala la conveniencia de una adopción ordenada y gradual (Pattanayak y Fainboim. 2011, p. 17). La ley N° 8299 introdujo la versión vigente del artículo 66 y modificó el artículo 74 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y dispuso la redención anticipada de los títulos en poder de los entes y órganos públicos sujetos al principio de caja única, cuyos fondos se tuvo a su disposición solamente durante el ejercicio presupuestario vigente.

²³ A este respecto ver, de la Procuraduría General de la República, C-336-2003 de 29/10/2003, C-281-2004 de 04/10/2004 y otros.

²⁴ Más adelante se abordará la situación de las instituciones y órganos incluidos en artículo 1 c) de esta ley.

que se encuentra considerado dentro del alcance de la Caja Única, bien directamente o en razón de ser beneficiario de transferencias por parte de entidades incluidas en los incisos a) y b) del artículo 1° de la Ley N° 8131”.

Aparte de lo anterior, existen elementos adicionales que pueden ser considerados a efectos de una posible ampliación del sistema de caja única hacia una cobertura más amplia que permita aprovechar los beneficios de una cuenta única, por medio de la incorporación de la liquidez de instituciones que forman parte del inciso c) del artículo 1 de la LAFRPP (Administración Descentralizada y empresas públicas del Estado), las cuales gozan de diversos grados de autonomía.

En relación con el citado aspecto de la autonomía, el artículo 188 de la Constitución Política estatuye que *“...las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno...”*.

El texto anterior corresponde a la reforma constitucional introducida en 1968 mediante Ley N° 4123 de 31 de mayo de ese año, y resulta relevante citarlo porque con base en él se puede emitir legislación para establecer reglas uniformes en lo tocante al sano manejo de la Hacienda Pública que también sean aplicables a las instituciones autónomas²⁵, posición que puede apreciarse en la Resolución N° 2018019511 de la Sala Constitucional, emitida el 23 de noviembre de 2018, con motivo de la atención de consultas de constitucionalidad planteadas por diputados sobre el proyecto de la «Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas», que se tramitó bajo expediente legislativo N° 20580 y se convirtió finalmente en la Ley N° 9635 de 03 de diciembre de 2018.

Adicionalmente, órganos del inciso c) del artículo 1 de la LAFRPP están sujetos a las directrices de política presupuestaria, salarial, empleo, inversión y endeudamiento que el Poder Ejecutivo emite cada año, mediante decreto, para las entidades bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, con base en lo dispuesto por el artículo 21 de la LAFRPP²⁶.

Estas directrices constriñen a las entidades bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria a ajustarse a los procedimientos y herramientas establecidos por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para los efectos de la formulación y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, lo cual resulta conteste con la motivación principal de la reforma al artículo 188 de la Carta Fundamental, en virtud de la cual las instituciones autónomas quedaron sujetas a la ley en materia de gobierno²⁷.

²⁵ Originalmente el texto decía: “Artículo 188. -Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración...”.

²⁶ Algunas entidades que forman parte del mencionado inciso, como el ICE, el SINART, el INS, no se encuentran bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria en virtud de disposición legal especial.

²⁷ Al respecto, puede verse el razonamiento de la Sala Constitucional sobre el concepto de «materia de gobierno» y la motivación que dio origen a la mencionada reforma de la Carta Fundamental, en Resolución de esa Sala N° 2018019511 de 23/11/2018, Considerando V, apartado d.

En adición a lo anterior, estas mismas directrices regulan lo relativo a las inversiones financieras de las entidades bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, señalando que estas inversiones deben realizarse en títulos de la deuda del Gobierno u otros instrumentos que ofrezca el Ministerio de Hacienda a través de la Tesorería Nacional, o en los bancos del Estado en caso de que el Gobierno no requiera de financiamiento. Señalan además estas directrices que, salvo autorización legal en contrario, las entidades solo podrán tener cuentas corrientes en los bancos estatales.

Como puede observarse, el Poder Ejecutivo ejerce una potestad directiva en materia de liquidez sobre las entidades bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, que podría considerarse, también, como una fuente de derecho para efectos de ampliar la cobertura de los fondos líquidos del sector público bajo la administración de la Tesorería Nacional.

4 Magnitud de la caja única en la liquidez del sector público costarricense

El Cuadro 1 presenta la liquidez total del Sector Público al 31 de diciembre de 2018 (no consolidada) de acuerdo con su ubicación a esa fecha en cuentas de caja única de la Tesorería Nacional o fuera de esas cuentas. Se desglosa además esa liquidez en: Efectivo y Equivalentes de efectivo, Inversiones de corto plazo e Inversiones de largo plazo²⁸.

La información procede de los estados financieros para la consolidación del Sector Público preparados por la Contabilidad Nacional principalmente; además, se recurrió a otras fuentes, como el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República, el Sistema de Consolidación de Cifras del Sector Público Costarricense (SICCNET) del Ministerio de Hacienda, y alguna información de las entidades bancarias. Las cifras no incluyen al Banco Central de Costa Rica, los bancos comerciales, ni sociedades anónimas que operan en el sistema financiero.

²⁸ Los códigos de cuentas en el Manual Funcional de Cuentas Contables para el Sector Público Costarricense, versión 5, de julio de 2018, son la 1.1.1., 1.1.2. y 1.2.2. respectivamente. Los equivalentes de efectivo se delimitan en tres meses plazo, y las inversiones a largo y corto plazo, se definen según superen o no el plazo de un año, respectivamente. Las de más de un año se incluyen porque, salvo para dos entidades en razón de su giro (la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros), no representan montos de consideración, y también por estar concentradas en títulos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Costa Rica, que son “de alta liquidez en el mercado” (acuerdo SUGEF 24-00, publicado en La Gaceta N° 6 del 09/01/2001). La característica no consolidada de la información implica que en las columnas bajo el encabezado “Fuera de caja única” existen sumas en títulos del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 1
Sector Público: Liquidez total al 31 de diciembre de 2018, según subsector institucional
Millones de colones

	En caja única		Fuera de caja única				Total Liquidez	% fuera de caja única
	Efectivo	Efectivo	Equivalentes de efectivo	Inversiones		Subtotal		
				Corto plazo	Largo plazo			
TOTAL	1.117.045	550.225	497.725	1.807.905	4.073.493	6.929.348	8.046.393	86,1%
Gobierno Central	14.758	10.698	7	53.364	47.204	111.273	126.031	88,3%
Órganos Desconcentrados 1/	474.841	16.822	-	66.697	75.428	158.947	633.788	25,1%
Comisión Nacional de Emergencias 1/	7.412	1.266	-	56.285	33.503	91.054	98.466	92,5%
Instituto Costarricense sobre Drogas 1/	5.095	4.251	-	76	41.925	46.252	51.347	90,1%
Resto 1/	462.334	11.305	-	10.336	-	21.641	483.975	4,5%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	261.616	235.189	122.178	936.885	2.426.786	3.721.038	3.982.653	93,4%
Fuera del ámbito de la AP 2/	195.632	201.168	70.998	814.649	2.412.709	3.499.524	3.695.156	94,7%
Caja Costarricense de Seguro Social	38.788	74.450	60.767	673.426	2.408.042	3.216.686	3.255.473	98,8%
Universidades 1/	7.944	38.886	9.722	111.068	4.432	164.108	172.052	95,4%
Juntas de educación y administrativas de colegios 1/	148.693	84.758	-	335	235	85.327	234.021	36,5%
Resto	207	3.074	509	29.820	-	33.403	33.610	99,4%
Bajo el ámbito de la AP 1/ 2/	65.984	34.021	51.180	122.236	14.077	221.514	287.498	77,0%
Empresas Públicas No Financieras	14.847	202.071	57.809	131.422	192.232	583.534	598.381	97,5%
Fuera del ámbito de la AP 2/	2.421	118.035	30.570	13.452	171.697	333.753	336.174	99,3%
Bajo el ámbito de la AP 1/ 2/	12.426	84.036	27.239	117.971	20.536	249.781	262.207	95,3%
Gobiernos Locales	89.023	60.363	46.882	52.592	811	160.647	249.670	64,3%
Instituciones Públicas Financieras No Bancarias	4.504	4.211	161.134	239.142	1.251.520	1.656.007	1.660.511	99,7%
Fuera del ámbito de la AP 2/	-	629	154.665	213.618	1.151.489	1.520.401	1.520.401	100,0%
Instituto Nacional de Seguros	-	629	154.665	213.618	1.151.489	1.520.401	1.520.401	100,0%
Bajo el ámbito de la AP 1/ 2/	4.504	3.582	6.469	25.524	100.032	135.606	140.111	96,8%
Fideicomisos del Gobierno de la República	94.512	1.194	810	28.422	-	30.426	124.938	24,4%
Administración de fondos 1/	34.506	563	810	20.077	-	21.449	55.955	38,3%
Obra Pública	60.006	632	-	8.345	-	8.976	68.982	13,0%
Fideicomisos del resto del Sector Público	24.877	19.678	108.905	299.382	79.512	507.477	532.354	95,3%
Administración de fondos	3.000	559	71.934	223.850	78.671	375.015	378.015	99,2%
Obra Pública	21.877	19.119	36.971	75.532	841	132.462	154.339	85,8%
Sector Privado 3/	13.157	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	13.157	N.D.
Entes Públicos No Estatales 3/	124.910	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	124.910	N.D.

Fuente: Elaborado con información de: Contabilidad Nacional, Tesorería Nacional, SICNET, SIPP, bancos estatales y las propias entidades.

1/ Instituciones con recursos líquidos susceptibles de ingresar a la caja única.

2/ AP = Autoridad Presupuestaria.

3/ Se registran los saldos de sus cuentas en caja única.

Como puede apreciarse, la magnitud de los recursos líquidos en poder del Sector Público es considerable (¢8.046.393 millones, equivalentes al 23,2% del PIB). Entidades que realizan amplios movimientos financieros, de acuerdo con su giro, guardan también activos líquidos sustanciales, como la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros. Estas son las que, en forma equivalente, tienen significativos montos en inversiones de largo plazo; no así el resto, cuyos saldos de tales inversiones son menos representativos.

Algunas entidades que perciben considerables sumas de transferencias del Gobierno Central, como las Universidades y las Juntas de Educación y Administrativas de Colegios, presentan saldos elevados de activos líquidos fuera de cuentas de caja única, lo cual no es, en principio, conteste con el artículo 43 de la LAFRPP.

En igual situación se aprecian sumas importantes en el caso de Órganos Desconcentrados, los cuales deberían mantener toda su liquidez en caja única en acatamiento al artículo 66 de la LAFRPP.

En el caso del Gobierno Central, los fondos fuera de caja única corresponden a inversiones en el Banco de Costa Rica recuperadas en el 2019, que se originaron por la Ley N° 9605 de 12/09/2018, así como fondos de cajas chicas, mientras las cuentas en caja única corresponden a garantías propiedad de terceros²⁹. Es importante mencionar que el fondo general se registra como fuera de cuentas de caja única, dado que es un activo de la Tesorería Nacional en el Banco Central de Costa Rica, mientras las cuentas de caja única son sus pasivos, al modo de un banco.

En resumen, se observan saldos considerables de recursos líquidos fuera de cuentas de caja única (aunque en alguna proporción están invertidos en títulos del Ministerio de Hacienda, como se verá después) en los siguientes casos: Órganos Desconcentrados³⁰, Universidades, Juntas de Educación y Administrativas de Colegios, y Fideicomisos del Gobierno de la República para administración de fondos, que en principio deberían o podrían estar en cuentas de caja única, en tanto se ajusten a los artículos 43 y 66 de la LAFRPP.

5 Posibilidades de ampliación del sistema de caja única

La presente sección tiene el objetivo de proporcionar elementos que sirvan de insumo para la formación de criterio y la discusión sobre las posibilidades de ampliar el sistema de caja única a recursos líquidos adicionales en poder de instituciones públicas, y la eventual toma de decisiones al respecto.

Si bien la cobertura del sistema de caja única se ha establecido con un ámbito delimitado en la legislación, es importante valorar la conveniencia y razonabilidad de profundizar la centralización de fondos que se encuentran en cuentas bancarias, en consideración al marco jurídico aplicable y a las posibilidades tecnológicas disponibles.

²⁹ Incluye también ¢6.190 millones en cuenta de la Procuraduría General de la República que la Contabilidad Nacional reclasificó como una cuenta de control.

³⁰ Dentro de los cuales se incluyen recursos líquidos de los Comités CEN-CINAI.

El proyecto de la LAFRPP se desarrolló, entre otras bases conceptuales, sobre una premisa de centralización normativa y descentralización o desconcentración operativa³¹, que podría extenderse al concepto o principio de unificación de sistemas y descentralización operativa de sistemas unificados.

Así por ejemplo, el SIGAF (Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera)³² es un modelo que da forma a ese concepto o principio, al constituirse como sistema único o centralizado de la gestión de la administración financiera, en su ámbito coincidente con el del Presupuesto Nacional. Los diferentes subsistemas del Sistema de Administración Financiera estatuido en la LAFRPP, se desenvuelven a partir de una centralización normativa y de control técnico, con ámbitos determinados básicamente para el Gobierno Central.

Otro importante ejemplo a nivel de sector público que sirve de referente en esta dirección lo constituye el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), que se creó en Ley N° 9395 de 31/08/2016 y fue reglamentado en Decreto Ejecutivo N° 41438-H de 12/10/2018, el cual tiene alcance a todos los órganos, instituciones y entidades de derecho público. Así, el Sistema del Título IX de la LAFRPP, que es el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, con cobertura para la Administración Central, debe subsumirse en un sistema operativo central y único, al igual que el resto de la administración pública. Es decir, la regulación de la actividad contractual, que es un aspecto normativo unificado en la Ley N° 7494 (Ley de Contratación Administrativa), es acompañada de un sistema operativo único, sin afectar autonomías ni independencias, ni tampoco la iniciativa o potestad contractual de las administraciones.³³

En atención a este principio unificador, es pertinente considerar para otras entidades una posible inclusión en el sistema de caja única, más allá de lo que corresponde a los artículos 43 y 66 de la LAFRPP. Adicionalmente, el artículo 188 constitucional establece la sujeción a la ley de las instituciones autónomas en materia de gobierno, como ya se ha mencionado.

Una leve diferencia con el SICOP podría ser que hay afectación patrimonial al dejar de percibir intereses, pero incluso en ese extremo no hay pérdida en el Estado, que es lo que a fin de cuentas interesa al contribuyente. Además, la remuneración de saldos no está excluida del modelo, lo cual constituirá una decisión política ulterior.³⁴

Análogamente, la decisión de sistema único o banco único en la caja única, para otras instituciones del Sector Público, podría generar beneficios similares a los de una operación en banca comercial, con acceso directo a las inversiones en Tesorería Nacional. La propia administración de la caja única puede hacer la gestión completa de los saldos, mientras la institución titular se especializa en el cumplimiento de sus funciones sustantivas, movilizandolos recursos por medio del banco único³⁵.

³¹ Véase Reglamento de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo N° 32988-H de 31/01/2006, y Vargas (1995).

³² Puede verse el marco conceptual de este sistema en:

<https://www.hacienda.go.cr/contenido/12582-marco-conceptual-del-sistema-sigaf>

³³ El título de la ley que creó el SICOP es "Transparencia de las Contrataciones Administrativas por medio de ...", objetivo principal del proyecto de ley respectivo (Expediente N° 19123), en conformidad con el texto del artículo 176 constitucional, según reforma por ley N° 9696 de 11/06/2019.

³⁴ Por ejemplo, la Comisión Nacional de Emergencias mantiene sus saldos en caja única y realiza sus inversiones en la propia Tesorería Nacional en lo que respecta al Fondo Nacional de Emergencias; este puede considerarse un modelo parcialmente remunerado, cuya operación también puede ser prácticamente subrogada en la Tesorería Nacional.

³⁵ El «Reglamento de Central Directo» del Banco Central de Costa Rica, posibilita en sus artículos 51 y 52 la realización de inversiones para los participantes, desde cuentas de caja única, sujeto a los desarrollos tecnológicos en conjunto con el Ministerio de Hacienda (Transitorio I), que están próximos a ser introducidos, según comunicación verbal en el SINPE.

Las instituciones, sin perder la titularidad de sus recursos ni sus prerrogativas legales para utilizarlos, al igual que en la actualidad, 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.

Para los efectos de proporcionar la información mencionada, requerida para el análisis del tema en cuestión, se presenta a continuación un cuadro relacionado con el Cuadro 1³⁶, el cual refleja las disponibilidades de recursos líquidos por parte de las entidades públicas que, no encontrándose en la caja única del Estado, son susceptibles de examen para su posible inclusión.

Cuadro 2					
Sector Público: Recursos líquidos susceptibles de ingresar a la caja única					
Al 31 de diciembre de 2018					
Millones de colones					
	Efectivo	Equivalentes de efectivo e inversiones		Total fuera de caja única	Total fuera de caja única y del Ministerio de Hacienda
		En el Ministerio de Hacienda	Fuera del Ministerio de Hacienda		
	(A)	(B)	(C)	(D)=(A)+(B)+(C)	(E)=(A)+(C)
TOTAL	262.667	522.430	251.636	1.036.733	514.302
Entidades comprendidas en los incisos a) y b) del Artículo 1 de la LAFRPP	17.385	99.019	63.992	180.396	81.377
<i>Órganos Desconcentrados</i>	16.822	98.991	43.134	158.947	59.956
Instituto Costarricense sobre Drogas	4.251	700	41.301	46.252	45.552
Comités CEN-CINAI (Consolidado)	3.050	-	36	3.086	3.086
Consejo Técnico de Aviación Civil	2.096	-	-	2.096	2.096
Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes	1.708	-	-	1.708	1.708
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	0	-	1.342	1.342	1.342
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	1.266	89.788	-	91.054	1.266
Fondo de Preinversión de Mideplan	750	8.503	60	9.313	810
Consejo Nacional de Concesiones	706	-	-	706	706
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	465	-	-	465	465
Consejo Nacional de Vialidad	441	-	-	441	441
Consejo de Seguridad Vial	429	-	-	429	429
Dirección Nacional de Notariado	-	-	394	394	394
Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería	249	-	-	249	249
Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	200	-	-	200	200
Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	188	-	-	188	188
Teatro Nacional	151	-	-	151	151
Resto de Órganos Desconcentrados	872	-	-	872	872

³⁶ Véase nota 1/ del Cuadro 1.

Cuadro 2 (continuación)
Sector Público: Recursos líquidos susceptibles de ingresar a la caja única
Al 31 de diciembre de 2018
Millones de colones

	Equivalentes de efectivo e inversiones			Total fuera de caja única (D)=(A)+(B)+(C)	Total fuera de caja única y del Ministerio de Hacienda (E)=(A)+(C)
	Efectivo				
	(A)	En el Ministerio de Hacienda (B)	Fuera del Ministerio de Hacienda (C)		
<i>Fideicomisos del Gobierno de la República para administración de fondos</i>	563	28	20.858	21.449	21.421
Entidades receptoras de transferencias del Presupuesto (Artículo 43 de la LAFRPP)	123.644	15.529	110.263	249.436	233.907
<i>Instituciones Descentralizadas No Empresariales</i>	<i>123.644</i>	<i>15.529</i>	<i>110.263</i>	<i>249.436</i>	<i>233.907</i>
Universidades 1/	38.886	15.529	109.693	164.108	148.579
Juntas de educación y administrativas de colegios	84.758	-	570	85.327	85.327
Entidades bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria	121.639	407.883	77.380	606.901	199.018
<i>Instituciones Descentralizadas No Empresariales</i>	<i>34.021</i>	<i>186.844</i>	<i>649</i>	<i>221.514</i>	<i>34.669</i>
Instituto de Desarrollo Rural	8.406	46.362	15	54.783	8.421
Instituto Mixto de Ayuda Social	7.268	-	-	7.268	7.268
Instituto Nacional de Aprendizaje	6.361	61.994	-	68.355	6.361
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	2.960	-	-	2.960	2.960
Instituto Nacional de Estadística y Censos	2.015	-	-	2.015	2.015
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	1.809	-	39	1.849	1.849
Colegio Universitario de Limón	1.486	-	-	1.486	1.486
Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	1.125	16.483	100	17.708	1.226
Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas	495	15.952	396	16.844	892
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	530	15.840	7	16.377	538
Instituto Costarricense de Turismo	504	28.673	-	29.177	504
Patronato Nacional de la Infancia	397	-	71	468	468
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	170	-	-	170	170
Resto de Instituciones Descentralizadas No Empresariales	493	1.541	19	2.054	513
<i>Empresas Públicas No Financieras</i>	<i>84.036</i>	<i>157.596</i>	<i>8.149</i>	<i>249.781</i>	<i>92.185</i>
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.	53.035	35.517	-	88.553	53.035
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	14.030	23.903	5.399	43.332	19.429
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	7.181	2.023	22	9.225	7.203

Cuadro 2 (continuación)
Sector Público: Recursos líquidos susceptibles de ingresar a la caja única
Al 31 de diciembre de 2018
Millones de colones

	Efectivo	Equivalentes de efectivo e inversiones		Total fuera de caja única	Total fuera de caja única y del Ministerio de Hacienda
		En el Ministerio de Hacienda	Fuera del Ministerio de Hacienda		
	(A)	(B)	(C)	(D)=(A)+(B)+(C)	(E)=(A)+(C)
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	5.012	1.870	-	6.882	5.012
Junta de Protección Social	3.242	94.143	5	97.389	3.247
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	-	-	2.706	2.706	2.706
Consejo Nacional de Producción	1.536	140	17	1.693	1.553
<i>Instituciones Públicas Financieras No Bancarias</i>	<i>3.582</i>	<i>63.442</i>	<i>68.582</i>	<i>135.606</i>	<i>72.164</i>
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	-	54.148	68.532	122.679	68.532
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	3.131	1.871	0	5.002	3.131
Comisión Nacional de Préstamos para la Educación	450	7.424	51	7.925	501

Fuente: Elaborado con información de: Contabilidad Nacional, Tesorería Nacional, SICCNET, SIPP, bancos estatales y las propias entidades.

1/ Para estas entidades, la cantidad exacta a determinar como susceptible de ingresar a la caja única está sujeta a la aplicación del artículo 43 de la LAFRPP.

Entidades comprendidas en los incisos a y b del artículo 1 de la LAFRPP

Como puede observarse, existen entidades que pertenecen al ámbito del Gobierno de la República (incisos a y b del artículo 1 de la LAFRPP) que mantienen un total de **¢180.396 millones** fuera de las cuentas de caja única.

El monto señalado se concentra en la **Comisión Nacional de Emergencias** (¢91.054 millones), el **Instituto Costarricense sobre Drogas** (¢46.252 millones) y los **Fideicomisos** de entidades del Gobierno de la República para administración de fondos (¢21.449 millones), entidades cuyos recursos líquidos deberían, en principio, ser direccionados hacia la caja única del Estado en virtud del artículo 66 de la LAFRPP.

Existe legislación que ha habilitado a estas entidades para mantener tales fondos fuera de la caja única (por ejemplo, la Ley N° 8488 para la Comisión Nacional de Emergencias y la Ley N° 8204 para el Instituto Costarricense sobre Drogas³⁷); sin embargo, ello no es impedimento para replantear la situación, a la luz del espíritu de la Constitución Política y de la LAFRPP en materia de centralización de los fondos.

³⁷ Este Instituto es el que mantiene más fondos en inversiones de otros emisores distintos del Ministerio de Hacienda, de conformidad con la naturaleza de tales recursos, lo que debe ser objeto de análisis particular.

Es importante mencionar el caso de los **Fideicomisos**, para los cuales la jurisprudencia administrativa ha sostenido la obligatoriedad de que permanezcan en caja única,³⁸ no obstante lo cual continúan observándose sumas relevantes en cuentas bancarias e inversiones.³⁹

Entidades receptoras de transferencias (Artículo 43 de la LAFRPP)

Un segundo grupo está conformado por entidades receptoras de transferencias como fuente principal de su financiamiento. Este grupo mantenía a la fecha de corte del presente estudio un total de **¢249.436 millones** de recursos líquidos fuera de caja única.

Dentro del mismo, y en sentido contrario al artículo 43 de la LAFRPP, las **Universidades** mantienen fuera de caja única las transferencias que reciben del Gobierno Central. Estas transferencias, junto con otros recursos independientes del Presupuesto Nacional, generados por la actividad de dichas entidades, suman un total de ¢164.108 millones al 31 de diciembre de 2018. Al respecto, si bien el artículo 85 constitucional establece el Fondo Especial de Financiamiento de la Educación Superior Estatal (FEES) y dispone que este debe ser puesto en dozavos a la orden de las citadas instituciones, ello no obsta para que el movimiento sea hacia la caja única en la medida que corresponda al citado artículo de la LAFRPP y en consideración adicional de las disposiciones constitucionales que regulan el manejo de los fondos del Presupuesto Nacional.

El segundo subgrupo de entidades dentro de este grupo está conformado por las **Juntas de Educación y Administrativas de Colegios**, que mantienen fuera de cuentas de caja única un total de ¢85.327 millones a dicha fecha. La Tesorería Nacional dispuso que mantuvieran en caja única solamente los fondos destinados a infraestructura, dado que su permanencia es más extensa, y autorizó a dichas instituciones a mantener en el sistema bancario los fondos corrientes, así como las transferencias para infraestructura inferiores a ¢20 millones.⁴⁰ No obstante, la Tesorería Nacional ha informado sobre el inicio de un proceso para migrar tales recursos hacia la caja única del Estado.

³⁸ C-297-2005, C-032-2014 de la Procuraduría General de la República, y otros. También la resolución de la Sala Constitucional 9170-2006. El Cuadro 1 diferenció los fideicomisos de administración de fondos, de cuestionable valor agregado, de los que realizan obra pública, con justificación más visible. Se sugiere la lectura del informe DFOE-EC-OS-00001-2016, *Aspectos que inciden en los costos de administración de los fideicomisos creados con recursos públicos en Costa Rica: aportes para la discusión*. Este informe menciona que los fideicomisos cuyos recursos están en caja única, pagaron en comisiones a las entidades fiduciarias ¢267,5 millones mensuales.

³⁹ Los fideicomisos del resto del sector público (ver Cuadro 1) constituyen patrimonios independientes conforme a la legislación respectiva (Código de Comercio, artículos 633 y ss.). No obstante, un reciente informe de la Contraloría General de la República (DFOE-SAF-IF-00001-2019 de 25/04/2019) dispuso a la Contabilidad Nacional la aplicación de la normativa NICSP 6, efecto de lo cual en el futuro los activos líquidos de algunos fideicomisos podrían ser incorporados en los estados financieros de las entidades fideicomitentes; por esta razón fueron considerados en el presente estudio, a pesar de que no forman parte de los estados financieros del Sector Público preparados por la Contabilidad Nacional para el año 2018.

⁴⁰ El Reglamento para el funcionamiento de la Caja Única del Estado, Capítulo XI, autoriza la apertura de estas cuentas.

Entidades bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria

El título III de la LAFRPP ordena las funciones de la Autoridad Presupuestaria, a partir de las cuales el Poder Ejecutivo ha dictado la política de inversiones de las instituciones bajo el ámbito de dicha Autoridad, el cual incluye entidades del inciso c) del artículo 1. Por medio de los respectivos decretos, ha dispuesto el mantenimiento de esas inversiones en el Ministerio de Hacienda y, en relación con el efectivo, la obligación de utilizar cuentas de bancos estatales⁴¹, lineamiento que podría ser variado hacia la caja única como banco.

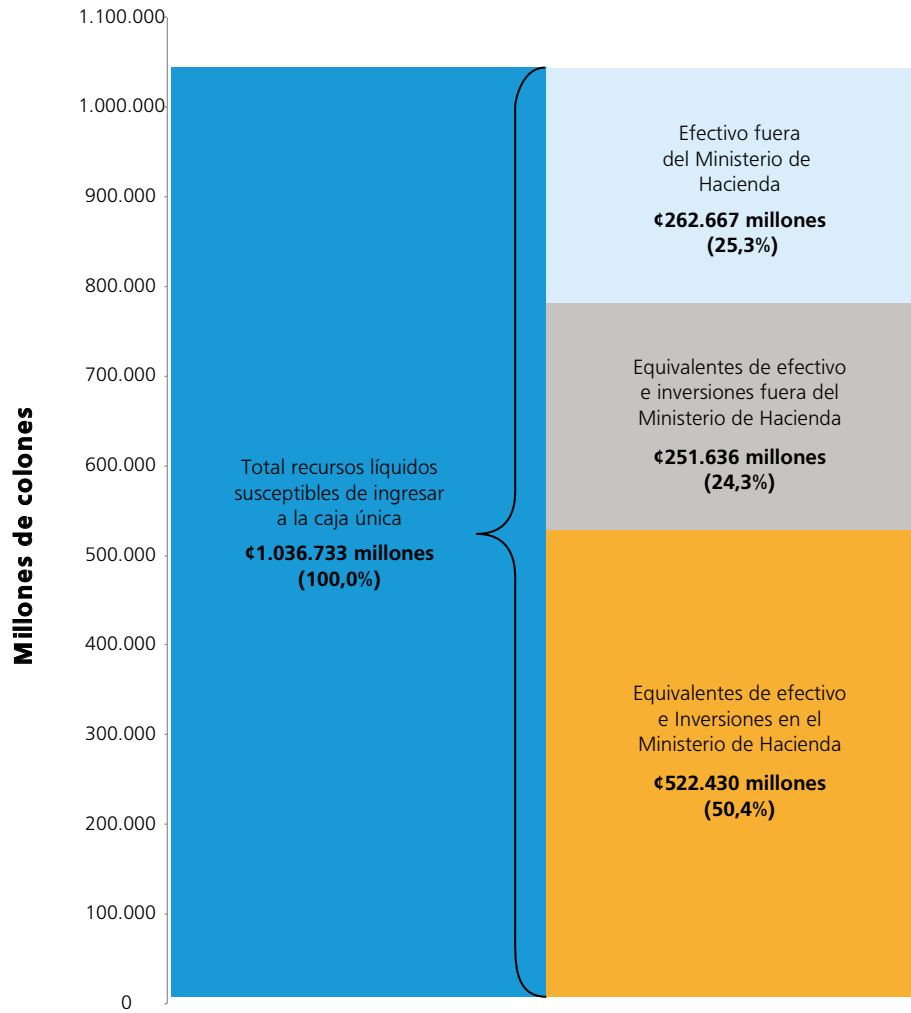
El total de recursos líquidos que entidades bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria mantenían fuera de las cuentas de caja única al 31 de diciembre de 2018 asciende a **¢606.901 millones**. Entre estas entidades pueden mencionarse el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto de Desarrollo Rural y el Instituto Costarricense de Turismo entre otras instituciones descentralizadas no empresariales, así como algunas empresas públicas e instituciones financieras no bancarias, como la Junta de Protección Social, la Refinadora Costarricense de Petróleo, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, todas las cuales mantienen sumas significativas fuera de las cuentas de caja única, aunque principalmente o en alto porcentaje como inversiones en el Ministerio de Hacienda, en consonancia con lo señalado anteriormente.⁴²

Al considerar los señalados tres grupos de instituciones que mantienen recursos líquidos susceptibles de ingresar a la caja única, se obtiene un total de **¢1.036.733 millones** en esa condición. Dicha cantidad permanece parcialmente invertida en títulos del Ministerio de Hacienda, por lo que no en su totalidad representaría un posible traslado de fondos hacia la Tesorería Nacional. La parte invertida en tales títulos asciende a **¢522.430 millones** (50,4% del total), lo que reduce el total mencionado a **¢514.302 millones** que, al 31 de diciembre de 2018, permanecían fuera de la caja única y del Ministerio de Hacienda. Esta última suma, que equivale al 46,0% del saldo total ya en caja única a dicha fecha, se compone de **¢251.636 millones** de equivalentes de efectivo e inversiones, y **¢262.667 millones** en efectivo. El siguiente gráfico ilustra esta distribución.

⁴¹ Véase por ejemplo el Decreto Ejecutivo N° 41617-H de 08/03/2019, que contiene las directrices para el 2020. Es propósito de la caja única, precisamente, que se evite mantener recursos ociosos en el sistema bancario, tal como apunta Fainboim (2010).

⁴² En el caso del INVU, no obstante estar sujeto a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria, la Ley N° 8448 de 14/06/2005 autoriza a la Junta Directiva para que invierta los recursos del Sistema de Ahorro y Préstamo sin más restricción que la colocación en títulos del sector público de la mayor rentabilidad posible, lo que significa una situación particular para considerar en el análisis.

Gráfico 2
Sector Público: Recursos líquidos susceptibles de ingresar a la caja única
Al 31 de diciembre de 2018
Millones de colones



Fuente: Elaborado con información de: Contabilidad Nacional, Tesorería Nacional, SICCNET, SIPP, bancos estatales y las propias entidades.

El cuadro 3 a continuación muestra la distribución anterior para las instituciones con mayores montos de liquidez susceptibles de ingresar a la caja única, y que acumulan el 90% del total; el detalle completo para todas las instituciones se presenta en los Anexos 1 y 2 del presente documento.

Cuadro 3
Sector Público: Recursos líquidos susceptibles de ingresar a la caja única, según institución 1/
Al 31 de diciembre de 2018
Millones de colones

	Equivalentes de efectivo e inversiones en el MH 2/	Equivalentes de efectivo e inversiones fuera del MH 2/	Efectivo fuera de caja única	Total fuera de caja única
TOTAL	522.430	251.636	262.667	1.036.733
Universidades	15.529	109.693	38.886	164.108
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	54.148	68.532	-	122.679
Junta de Protección Social	94.143	5	3.242	97.389
Comisión Nacional de Emergencias	89.788	-	1.266	91.054
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.	35.517	-	53.035	88.553
Juntas de educación y administrativas de colegios	-	570	84.758	85.327
Instituto Nacional de Aprendizaje	61.994	-	6.361	68.355
Instituto de Desarrollo Rural	46.362	15	8.406	54.783
Instituto Costarricense sobre Drogas	700	41.301	4.251	46.252
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	23.903	5.399	14.030	43.332
Instituto Costarricense de Turismo	28.673	-	504	29.177
Fideicomisos del Gobierno de la República de administración de fondos	28	20.858	563	21.449
Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	16.483	100	1.125	17.708
Resto de instituciones	55.163	5.162	46.240	106.565

Fuente: Elaborado con información de: Contabilidad Nacional, Tesorería Nacional, SICCNET, SIPP, bancos estatales y las propias entidades.

1/ El detalle completo por institución puede observarse en los Anexos 1 y 2 del presente documento.

2/ MH = Ministerio de Hacienda.

En relación con la posible discusión sobre el ingreso de recursos líquidos adicionales a la caja única del Estado, un punto fundamental a considerar frente a cualquier reforma en el sistema de caja única, consiste en distinguir entre independencia presupuestaria y la unidad de caja o bancos. *“La distinción entre autonomía de caja y autonomía presupuestal es clave en relación con los poderes Legislativo y Judicial y con las entidades autónomas y descentralizadas. La facultad jurídica de gastar no está representada en el mantenimiento de efectivo por estas entidades y Poderes en sus cuentas.”*⁴³ (Subrayado añadido).

Un ejemplo evidente de lo anterior en nuestro medio ha sido el de los Órganos Desconcentrados del Poder Ejecutivo, los cuales han mantenido una personalidad instrumental para administrar sus presupuestos, en forma separada del Presupuesto Nacional, mientras sus recursos financieros han estado sometidos al principio de unidad de caja.⁴⁴ Tampoco ha afectado la autonomía de los Poderes Legislativo y Judicial, que operan dentro del ámbito del Presupuesto Nacional.

Esto concierne también a la distinción entre una oportuna disposición de los recursos en el presupuesto (ejecución presupuestaria de una transferencia), frente al oportuno giro de los recursos (débito de la Tesorería).⁴⁵ La titularidad de los recursos se mantiene en la entidad destinataria de la transferencia, una vez realizado el movimiento presupuestario desde el Presupuesto Nacional, y la decisión de desembolso subsiguiente es de su entera competencia, con sujeción a programación financiera.⁴⁶

La Tesorería Nacional no ejerce ninguna discrecionalidad en cuanto al gasto o desembolso, con la excepción de los pagos urgentes no programados a partir de la emisión del Decreto Ejecutivo N° 40540-H de 01/08/2017, llamado Contingencia Fiscal. No obstante, dada una programación mensual y semanal preestablecida, el Reglamento dispone la emisión de los desembolsos.⁴⁷

6 Conclusiones y recomendaciones

El principio constitucional de unidad de caja es satisfecho en nuestro país con un alcance bastante delimitado. Considerando el Sector Público con exclusión de bancos comerciales, entes públicos no estatales⁴⁸, así como las entidades que operan en los mercados de valores, de pensiones, y otras entidades conformadas como sociedades anónimas en el sistema financiero, las sumas determinadas en el presente estudio alcanzan €8 billones, en forma no consolidada, mientras los saldos en caja única son de un orden algo mayor de €1 billón, los cuales representan un 14% del total de recursos líquidos del Sector Público.

⁴³ Fainboim et al. (2015).

⁴⁴ La Ley N° 9524 de 07/03/2018, establece que *“todos los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración Central serán incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa”*. Esta disposición rige a partir del período presupuestario del 2021; su posible impacto en los saldos de caja única, no está aún definido puesto que las personerías jurídicas de los órganos no se han modificado.

⁴⁵ Vargas (2006); Tesorería Nacional (2006); Fainboim et al. (2015)

⁴⁶ Reglamento para el funcionamiento de la Caja Única del Estado, Decreto Ejecutivo N° 33950-H de 26/07/2007.

⁴⁷ Es importante considerar que, en el caso de la caja única de la Tesorería Nacional, esta última ha cumplido con las solicitudes aun en medio de las dificultades de liquidez enfrentadas en 2017 y 2018, según comunicación directa de funcionarios consultados.

⁴⁸ De los entes públicos no estatales, se incluyen en el Cuadro 1 solamente los saldos en caja única.

La unidad de caja no entra en conflicto con la independencia presupuestaria ni con la autonomía administrativa y funcional que contiene nuestro ordenamiento jurídico, pues se limita a funcionar como un banco único en donde se centralizan todas las cuentas del Sector Público, con el alcance que se determine, sin cambios significativos en relación con un sistema de cuentas en bancos comerciales. La remuneración de saldos, en especial los que adopten la forma de inversiones, es admisible en este sistema, para los casos en que proceda.

Con el marco de las normas vigentes, se encuentra que hay órganos que, bajo el espíritu del texto constitucional, deberían encontrarse dentro del sistema de caja única, como son algunos órganos desconcentrados del Gobierno Central, y sus fideicomisos en cada caso, las Universidades y las Juntas de educación y administrativas de colegios, en estos últimos casos por las transferencias que reciben del Presupuesto Nacional.

Se recomienda entonces en primera instancia a la Asamblea Legislativa, la realización de un **control político** sobre los recursos que de la lectura de la legislación vigente están sujetos a estar dentro de la caja única, lo cual derivaría de forma inmediata en la extracción de los beneficios de esta modalidad, como lo son la optimización del costo financiero de los recursos y el mejor control operacional en el uso de los mismos.

En adición a esta valoración, la Autoridad Presupuestaria ejerce dirección de política financiera y presupuestaria sobre un numeroso grupo de entidades, incluyendo la disposición para invertir en títulos del Ministerio de Hacienda y mantener el efectivo en cuentas de bancos estatales. Se sugiere la viabilidad de que, por medio de esta autoridad, se direccionen estos saldos hacia la caja única, lo que permitiría reunir un monto que, en forma integrada con los recursos mencionados en el párrafo anterior, es similar al que actualmente existe en la caja única (sobre el billón de colones), si bien una parte relevante se encuentra ya en uso de la Tesorería Nacional en forma de títulos valores. De forma preliminar se valora esta suma en ₡1.036.733 millones, de los cuales prácticamente la mitad está colocada en títulos del Ministerio de Hacienda (₡522.430 millones), por lo que otro tanto similar (₡514.302 millones) podrían ser recursos adicionales para la Tesorería Nacional, incluyendo ₡262.667 millones en efectivo.

Se recomienda por lo tanto en segunda instancia a la Asamblea Legislativa en el control de la ejecución del presupuesto, la solicitud al Poder Ejecutivo de una **estadística periódica y precisa sobre la liquidez disponible en el Sector Público**, así como los costos asociados a esta, de tal forma que se pueda monitorear su evolución a nivel institucional para efecto de la toma de decisiones sobre el uso óptimo de los recursos en una coyuntura fiscal restrictiva como la que experimenta actualmente el país.

La Contraloría General de la República presenta, pues, estos resultados con el propósito de estimular el análisis, la discusión y la toma de decisiones en torno a un aspecto relevante de la Hacienda Pública que podría constituirse en un recurso adicional para fortalecer las finanzas del Estado y alcanzar mayores niveles de eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Finalmente, se recomienda a la Asamblea Legislativa promover el **ajuste del marco jurídico vigente** a las posibilidades tecnológicas actuales y a las tendencias de centralización de la liquidez, la cual ofrece los mayores beneficios en cuanto a eficiencia operativa y financiera. La máxima cobertura debería direccionarse tanto desde un punto de vista subjetivo (instituciones) como objetivo (naturaleza de los recursos). Esto constituye una pieza importante de la transformación y actualización de las instituciones que se está dando actualmente en Costa Rica, a la luz de las necesidades sociales y colectivas que deben ser atendidas en la época de cambios que se presentan a nivel mundial y las condiciones económicas vigentes.

Bibliografía

- Albuquerque, C. M. y J. A. Vargas, 2013, Cuenta Única del Tesoro: la experiencia de implementación en América Latina, IV Seminario Fotegal, Antigua, Guatemala. Agosto. PPT.
- Atchabahian, A. y G. Massier, 1963, Curso de Contabilidad Pública. Aguilar. Argentina.
- Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL), 2008, Tema: Tesorería Nacional. Informe de Investigación CIJUL.
- Cerdas, A. M. y C. Melegatti, 2014, El Sistema Financiero Costarricense en los Últimos 25 años: Sistema de Pagos. Academia de Centroamérica.
- CGR (Contraloría General de la República), 2007a, Informe de los resultados del estudio efectuado en la Tesorería Nacional, sobre el proceso de definición, funcionamiento y control de la caja única establecida en el artículo 66 de la Ley de la Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos, N° 8131. DFOE-SAF-06-2007. 28/03/2007.
- CGR (Contraloría General de la República), 2007b, Informe de los resultados del estudio efectuado en la Tesorería Nacional sobre la caja única del Estado. DFOE-SAF-20-2007. 21/12/2007.
- CGR (Contraloría General de la República), 2011, Informe sobre la evolución de los saldos de las cuentas de caja única. DFOE-SAF-IF-04-2011. 30/06/2011.
- Fainboim, I., 2010, Cuenta Única del Tesoro: Concepto, Diseño e Implementación. Ier Seminario Fotegal. Lima, Perú. 15/04/2010. PPT.
- Fainboim, I., C. M. de Albuquerque y J. A. Vargas, 2015, Cuenta Única del Tesoro en América Latina: un instrumento esencial para una gestión de tesorería eficiente. En: Carlos Pimenta y Mario Pessoa (eds.). Gestión Financiera Pública en América Latina. BID-IMF. 2015.
- Miranda, A., E. Solano y X. Trigueros, 2004, El principio de caja única y su interacción e implementación con otros principios presupuestarios, Tesis de licenciatura en derecho. Universidad de Costa Rica. Enero.
- Pattanayak, S. e I. Fainboim, 2010, Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues, IMF Working Paper.
- Pattanayak, S. e I. Fainboim, 2011, La Cuenta Única de Tesorería: Una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno. FMI. Notas técnicas y manuales.
- Tesorería Nacional, 2006, La Caja Única del Estado: cada vez más cerca del objetivo, 15/11/2006. PPT en la Contraloría General de la República.
- Vargas, J. A., 1995, La Modernización de la Administración Financiera y la Reforma del Estado Costarricense. En Revista ICAP N° 28-29, San José.
- Vargas, J. A., 2006. comparecencias incluidas en actas del Consejo Universitario UNED y UCR, y ante la Corte Plena del Poder Judicial.
- Vargas, J. A., 2010, Gestión de Tesorería: Caso Costa Rica. Ier Seminario Fotegal. Lima, Perú. 15/04/2010. PPT.

Anexos

Anexo 1
Sector Público: Recursos líquidos susceptibles de ingresar a la caja única, según institución
Al 31 de diciembre de 2018
Millones de colones
(Ordenado según magnitud)

	Equivalentes de efectivo e inversiones en el MH 1/	Equivalentes de efectivo e inversiones fuera del MH 1/	Efectivo fuera de caja única	Total fuera de caja única
TOTAL	522.430	251.636	262.667	1.036.733
Universidades	15.529	109.693	38.886	164.108
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	54.148	68.532	-	122.679
Junta de Protección Social	94.143	5	3.242	97.389
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	89.788	-	1.266	91.054
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.	35.517	-	53.035	88.553
Juntas de educación y administrativas de colegios	-	570	84.758	85.327
Instituto Nacional de Aprendizaje	61.994	-	6.361	68.355
Instituto de Desarrollo Rural	46.362	15	8.406	54.783
Instituto Costarricense sobre Drogas	700	41.301	4.251	46.252
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	23.903	5.399	14.030	43.332
Instituto Costarricense de Turismo	28.673	-	504	29.177
Fideicomisos del Gobierno de la República de administración de fondos	28	20.858	563	21.449
Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	16.483	100	1.125	17.708
Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas	15.952	396	495	16.844
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	15.840	7	530	16.377
Fondo de Preinversión de Mideplan	8.503	60	750	9.313
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	2.023	22	7.181	9.225
Comisión Nacional de Préstamos para la Educación	7.424	51	450	7.925
Instituto Mixto de Ayuda Social	-	-	7.268	7.268
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica	1.870	-	5.012	6.882
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	1.871	0	3.131	5.002
Comités CEN-CINAI (Consolidado)	-	36	3.050	3.086
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	-	-	2.960	2.960
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	-	2.706	-	2.706
Consejo Técnico de Aviación Civil	-	-	2.096	2.096
Instituto Nacional de Estadística y Censos	-	-	2.015	2.015
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	-	39	1.809	1.849

Anexo 1 (continuación)
Sector Público: Recursos líquidos susceptibles de ingresar a la caja única, según institución
Al 31 de diciembre de 2018
Millones de colones
(Ordenado según magnitud)

	Equivalentes de efectivo e inversiones en el MH 1/	Equivalentes de efectivo e inversiones fuera del MH 1/	Efectivo fuera de caja única	Total fuera de caja única
Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisiciones de Bienes	-	-	1.708	1.708
Consejo Nacional de Producción	140	17	1.536	1.693
Colegio Universitario de Limón	-	-	1.486	1.486
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	-	1.342	0	1.342
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario	1.075	19	120	1.214
Consejo Nacional de Concesiones	-	-	706	706
Patronato Nacional de la Infancia	-	71	397	468
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	-	-	465	465
Junta Administrativa Colegio San Luis Gonzaga	325	-	121	446
Consejo Nacional de Vialidad	-	-	441	441
Consejo de Seguridad Vial	-	-	429	429
Dirección Nacional de Notariado	-	394	-	394
Oficina Nacional de Semillas	141	-	121	262
Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería	-	-	249	249
Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	-	-	200	200
Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	-	-	188	188
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	-	-	170	170
Teatro Nacional	-	-	151	151
Consejo Nacional de Personas con Discapacidad	-	-	123	123
Museo Nacional de Costa Rica	-	-	118	118
Consejo de Transporte Público	-	-	116	116
Dirección Nacional de CEN-CINAI	-	-	104	104
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas	-	-	81	81
Fondo Especial del Servicio Nacional de Guardacostas	-	-	72	72
Junta Administrativa del Registro Nacional	-	-	61	61
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	-	-	56	56
Junta Administrativa del Archivo Nacional	-	-	51	51
Parque Marino del Pacífico	-	-	44	44

Anexo 1 (continuación)
Sector Público: Recursos líquidos susceptibles de ingresar a la caja única, según institución
Al 31 de diciembre de 2018
Millones de colones
(Ordenado según magnitud)

	Equivalentes de efectivo e inversiones en el MH 1/	Equivalentes de efectivo e inversiones fuera del MH 1/	Efectivo fuera de caja única	Total fuera de caja única
Servicio Nacional de Salud Animal	-	-	36	36
Instituto Nacional de las Mujeres	-	-	35	35
Consejo Nacional de Investigación en Salud	-	-	24	24
Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano	-	-	24	24
Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad	-	-	23	23
Teatro Popular Melico Salazar	-	-	23	23
Casa de Cultura de Puntarenas	-	-	15	15
Comisión Nacional de Conmemoraciones Históricas	-	-	13	13
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria	-	-	13	13
Museo Histórico Cultural Juan Santamaría	-	-	10	10
Sistema Nacional de Educación Musical	-	-	8	8
Comisión de Energía Atómica de Costa Rica	-	-	8	8
Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	-	-	7	7
Centro Nacional de la Música	-	-	6	6
Consejo Nacional de Clubes 4-5	-	-	5	5
Museo de Arte Costarricense	-	-	5	5
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	-	-	5	5
Museo de Arte y Diseño Contemporáneo	-	-	5	5
Laboratorio Costarricense de Metrología	-	-	4	4
Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer	-	-	4	4
Consejo Superior de Educación	-	-	4	4
Centro Costarricense de Producción Cinematográfica	-	-	3	3
Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología	-	-	3	3
Consejo de Salud Ocupacional	-	-	3	3
Museo Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia	-	-	2	2
Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven	-	-	2	2
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	-	-	1	1
Agencia de Protección de datos de los habitantes	-	-	-	-

Anexo 1 (continuación)
Sector Público: Recursos líquidos susceptibles de ingresar a la caja única, según institución
Al 31 de diciembre de 2018
Millones de colones
(Ordenado según magnitud)

	Equivalentes de efectivo e inversiones en el MH 1/	Equivalentes de efectivo e inversiones fuera del MH 1/	Efectivo fuera de caja única	Total fuera de caja única
Colegio Universitario de Cartago	-	-	-	-
Comisión de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón	-	-	-	-
Dirección General del Servicio Civil	-	-	-	-
Fondo Nacional de Becas de Solidaridad Social	-	-	-	-
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	-	-	-	-
Junta Directiva Del Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio	-	-	-	-
Patronato Nacional de Ciegos	-	-	-	-
Patronato Nacional de Rehabilitación	-	-	-	-
Servicio Fitosanitario del Estado	-	-	-	-
Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado	-	-	-	-
Tribunal Registral Administrativo	-	-	-	-
Unidad de Coordinación del Proyecto Limón Ciudad Puerto	-	-	-	-
Unidad Ejecutora del Proyecto del Programa de Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social	-	-	-	-
Unidad Ejecutora Programa Regularización del Catastro y Registro	-	-	-	-
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal 2/	-	-	-34	-34
Fondo Nacional de Becas 2/	-	-	-80	-80

Fuente: Elaborado con información de: Contabilidad Nacional, Tesorería Nacional, SICCNET, SIPP, bancos estatales y las propias entidades.

1/ MH = Ministerio de Hacienda.

2/ El saldo negativo correspondiente a "Efectivo fuera de caja única" obedece a cheques no entregados que contablemente se acreditaron a la cuenta de bancos, según informó la entidad respectiva.

Anexo 2
Sector Público: Recursos líquidos susceptibles de ingresar a la caja única, según institución
Al 31 de diciembre de 2018
Millones de colones
(Ordenado alfabéticamente)

	Equivalentes de efectivo e inversiones en el MH 1/	Equivalentes de efectivo e inversiones fuera del MH 1/	Efectivo fuera de caja única	Total fuera de caja única
TOTAL	522.430	251.636	262.667	1.036.733
Agencia de Protección de datos de los habitantes	-	-	-	-
Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	16.483	100	1.125	17.708
Casa de Cultura de Puntarenas	-	-	15	15
Centro Costarricense de Producción Cinematográfica	-	-	3	3
Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer	-	-	4	4
Centro Nacional de la Música	-	-	6	6
Colegio Universitario de Cartago	-	-	-	-
Colegio Universitario de Limón	-	-	1.486	1.486
Comisión de Energía Atómica de Costa Rica	-	-	8	8
Comisión de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón	-	-	-	-
Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	-	-	7	7
Comisión Nacional de Conmemoraciones Históricas	-	-	13	13
Comisión Nacional de Préstamos para la Educación	7.424	51	450	7.925
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	89.788	-	1.266	91.054
Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología	-	-	3	3
Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad	-	-	23	23
Comités CEN-CINAI (Consolidado)	-	36	3.050	3.086
Consejo de Salud Ocupacional	-	-	3	3
Consejo de Seguridad Vial	-	-	429	429
Consejo de Transporte Público	-	-	116	116
Consejo Nacional de Clubes 4-5	-	-	5	5
Consejo Nacional de Concesiones	-	-	706	706
Consejo Nacional de Investigación en Salud	-	-	24	24
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas	-	-	81	81
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	-	-	1	1
Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven	-	-	2	2
Consejo Nacional de Personas con Discapacidad	-	-	123	123

Anexo 2 (continuación)
Sector Público: Recursos líquidos susceptibles de ingresar a la caja única, según institución
Al 31 de diciembre de 2018
Millones de colones
(Ordenado alfabéticamente)

	Equivalentes de efectivo e inversiones en el MH 1/	Equivalentes de efectivo e inversiones fuera del MH 1/	Efectivo fuera de caja única	Total fuera de caja única
Consejo Nacional de Producción	140	17	1.536	1.693
Consejo Nacional de Vialidad	-	-	441	441
Consejo Superior de Educación	-	-	4	4
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	-	-	56	56
Consejo Técnico de Aviación Civil	-	-	2.096	2.096
Dirección General del Servicio Civil	-	-	-	-
Dirección Nacional de CEN-CINAI	-	-	104	104
Dirección Nacional de Notariado	-	394	-	394
Fideicomisos del Gobierno de la República de administración de fondos	28	20.858	563	21.449
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	-	1.342	0	1.342
Fondo de Preinversión de Mideplan	8.503	60	750	9.313
Fondo Especial del Servicio Nacional de Guardacostas	-	-	72	72
Fondo Nacional de Becas 2/	-	-	-80	-80
Fondo Nacional de Becas de Solidaridad Social	-	-	0	0
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal 2/	-	-	-34	-34
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	23.903	5.399	14.030	43.332
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	-	2.706	-	2.706
Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	-	-	188	188
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	-	-	2.960	2.960
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	2.023	22	7.181	9.225
Instituto Costarricense de Turismo	28.673	-	504	29.177
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	-	-	170	170
Instituto Costarricense sobre Drogas	700	41.301	4.251	46.252
Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano	-	-	24	24
Instituto de Desarrollo Rural	46.362	15	8.406	54.783
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	15.840	7	530	16.377
Instituto Mixto de Ayuda Social	-	-	7.268	7.268
Instituto Nacional de Aprendizaje	61.994	-	6.361	68.355

Anexo 2 (continuación)
Sector Público: Recursos líquidos susceptibles de ingresar a la caja única, según institución
Al 31 de diciembre de 2018
Millones de colones
(Ordenado alfabéticamente)

	Equivalentes de efectivo e inversiones en el MH 1/	Equivalentes de efectivo e inversiones fuera del MH 1/	Efectivo fuera de caja única	Total fuera de caja única
Instituto Nacional de Estadística y Censos	-	-	2.015	2.015
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	1.871	0	3.131	5.002
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria	-	-	13	13
Instituto Nacional de las Mujeres	-	-	35	35
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	54.148	68.532	-	122.679
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	-	-	-	-
Junta Administrativa Colegio San Luis Gonzaga	325	-	121	446
Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería	-	-	249	249
Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	-	-	200	200
Junta Administrativa del Archivo Nacional	-	-	51	51
Junta Administrativa del Registro Nacional	-	-	61	61
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica	1.870	-	5.012	6.882
Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas	15.952	396	495	16.844
Junta de Protección Social	94.143	5	3.242	97.389
Junta Directiva Del Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio	-	-	-	-
Juntas de educación y administrativas de colegios	-	570	84.758	85.327
Laboratorio Costarricense de Metrología	-	-	4	4
Museo de Arte Costarricense	-	-	5	5
Museo de Arte y Diseño Contemporáneo	-	-	5	5
Museo Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia	-	-	2	2
Museo Histórico Cultural Juan Santamaría	-	-	10	10
Museo Nacional de Costa Rica	-	-	118	118
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	-	-	5	5
Oficina Nacional de Semillas	141	-	121	262
Parque Marino del Pacífico	-	-	44	44
Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisiciones de Bienes	-	-	1.708	1.708
Patronato Nacional de Ciegos	-	-	-	-
Patronato Nacional de la Infancia	-	71	397	468
Patronato Nacional de Rehabilitación	-	-	-	-

Anexo 2 (continuación)
Sector Público: Recursos líquidos susceptibles de ingresar a la caja única, según institución
Al 31 de diciembre de 2018
Millones de colones
(Ordenado alfabéticamente)

	Equivalentes de efectivo e inversiones en el MH 1/	Equivalentes de efectivo e inversiones fuera del MH 1/	Efectivo fuera de caja única	Total fuera de caja única
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario	1.075	19	120	1.214
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.	35.517	-	53.035	88.553
Servicio Fitosanitario del Estado	-	-	-	-
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	-	39	1.809	1.849
Servicio Nacional de Salud Animal	-	-	36	36
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	-	-	465	465
Sistema Nacional de Educación Musical	-	-	8	8
Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado	-	-	-	-
Teatro Nacional	-	-	151	151
Teatro Popular Melico Salazar	-	-	23	23
Tribunal Registral Administrativo	-	-	-	-
Unidad de Coordinación del Proyecto Limón Ciudad Puerto	-	-	-	-
Unidad Ejecutora del Proyecto del Programa de Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social	-	-	-	-
Unidad Ejecutora Programa Regularización del Catastro y Registro	-	-	-	-
Universidades	15.529	109.693	38.886	164.108

Fuente: Elaborado con información de: Contabilidad Nacional, Tesorería Nacional, SICCNET, SIPP, bancos estatales y las propias entidades.

1/ MH = Ministerio de Hacienda.

2/ El saldo negativo correspondiente a "Efectivo fuera de caja única" obedece a cheques no entregados que contablemente se acreditaron a la cuenta de bancos, según informó la entidad respectiva.



Contraloría General de la República



Sabana Sur, Mata Redonda

Apartado Postal 1179-1000

San José, Costa Rica

Tel.: (506) 2501-8000 / Fax: (506) 2501-8100

correo: contraloria.general@cgr.go.cr

<http://www.cgr.go.cr/>

*Elaborado en la Contraloría General de la República,
todos los derechos reservados. Diciembre 2019.*

