

Los temas presupuestarios en el proyecto de Ley de Garantías Económicas

Msc. Francisco Esquivel Villegas

Catedrático-investigador de la
Escuela de Economía de la Universidad Nacional

Resumen

El Proyecto de Ley de Garantías Económicas contiene transformaciones importantes del proceso de asignación de los recursos públicos. Tales cambios se incorporan a la Constitución de la República. En especial se modifican los aspectos hacendarios de la Constitución. Pero también se contemplan cambios en temas tributarios, en aspectos de deuda pública, en el funcionamiento del Banco Central de Costa Rica (BCCR), en la regulación de los servicios públicos y en las funciones legislativas relacionadas con la enajenación de los activos públicos.

Este artículo presenta una sistematización y un conjunto de reflexiones críticas en torno a las transformaciones propuestas por el Proyecto de Ley. La exposición se realiza con base en la propuesta del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). En los aspectos en donde el Partido Liberación Nacional (PLN) tiene diferencias, el texto lo indica explícitamente. En el Anexo se describe el detalle de las transformaciones propuestas.

1. - Las transformaciones contenidas en el Proyecto de Ley

1.A.- Aspectos presupuestarios

1.- Los presupuestos del Sector Público No Financiero (SPNF) serán aprobados de manera conjunta por la Asamblea Legislativa (AL), con base en el siguiente procedimiento:

- El presupuesto del Gobierno Central será preparado por el Departamento de Presupuesto Nacional, ubicado en el Ministerio de Hacienda. El anteproyecto de presupuesto se envía a la AL

para su análisis y aprobación. Este procedimiento se aplica en la actualidad.

- Los presupuestos de las entidades del Resto del Sector Público No Financiero (RSPNF) serán aprobados en una versión resumida. Esta versión resumida será preparada por la Contraloría General de la República (CGR) y enviada a la AL para su análisis y aprobación. Asimismo la CGR remitirá a la AL los planes anuales operativos de estas entidades para que se utilicen en el análisis del presupuesto

- La CGR aprobará el detalle presupuestario y las modificaciones presupuestarias de los entes del RSPNF.

- La AL no sólo interviene en la aprobación sino también en la formulación del presupuesto al establecer las directrices sobre el gasto público. En este momento las directrices son emitidas por el Presidente de la República junto con el Ministro de Hacienda, quienes las formalizan mediante decreto, a propuesta de la Autoridad Presupuestaria.

La propuesta del PLN excluye a las empresas estatales de la aprobación de su presupuesto por parte de la AL. Tampoco incluye la distinción entre presupuestos resumidos y detallados. Asimismo, no contempla el traslado de la aprobación de las directrices de gasto del Poder Ejecutivo a la AL.

2.- La AL evaluará los resultados económicos y sociales del presupuesto, y los costos de la gestión pública, mediante un sistema de evaluación que formulará la CGR.

La propuesta del PLN no contiene este aspecto.

3.- Se establecen algunos mecanismos que modifican la formulación del presupuesto de gastos:

- El gasto tendrá como prioridad la educación, la vivienda de interés social, la salud pública, la infraestructura, y la seguridad ciudadana. El gasto en estas áreas tendrá el objetivo de beneficiar a las mayorías

- Se podrán realizar programas plurianuales de inversión pública, para garantizar la continuidad de los procesos de generación de infraestructura

La propuesta del PLN discrepa en cuanto a la priorización del gasto.

4.- Fortalece el principio de unicidad del presupuesto y la caja única del Gobierno Central, así como de las entidades descentralizadas.

La propuesta del PLN no contiene este aspecto.

5.- Se reafirma el control previo sobre el gasto, obligando a cualquier entidad pública a pedir autorización a la CGR para emitir las ordenes de pago.

6.- Las facultades de la AL son limitadas en algunos temas que afectan el comportamiento fiscal. De esta manera, se establece que los proyectos de ley presentados por los diputados en materia de pensiones, jubilaciones y la remuneración de los diputados, así como los referidos a los tributos y sus exenciones, necesitarán de dos tercios de la votación para ser aprobados. De forma similar, los diputados no podrán presentar iniciativas en materia de los presupuestos de los entes descentralizados.

La propuesta del PLN no comparte este criterio.

7.- Establece controles financieros aplicables al SPNF en su conjunto. Esto se traduce en los siguientes límites a la gestión financiera del sector público:

- Los gastos corrientes deberán financiarse con ingresos corrientes. La salud queda exenta de esta limitación

- Se deben cumplir todas las obligaciones del sector público, que estén debidamente formalizadas. Esto incluye la deuda interna y externa y la cotización del estado a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)

- El crédito interno al SPNF debe crecer a una tasa máxima anual igual a la tasa de crecimiento del PIB. Asimismo tal financiamiento no puede crecer a una tasa superior a la tasa de crecimiento del crédito al sector privado.

- El déficit del SPNF no debe superar el 1% del PIB

La propuesta del PLN discrepa en cuanto al límite del crédito al SPNF.

1.B.- Otros aspectos

8.- En materia tributaria, se eliminan los destinos específicos de los impuestos. Además se faculta a la AL para que pueda delegar, mediante la ley, la variación de las tarifas de los impuestos, previa autorización del órgano regulador de los servicios públicos.

La propuesta del PLN establece que no se podrá delegar la creación o modificación de los impuestos.

9.- Se agiliza el trámite de los créditos externos, homologando el procedimiento al que se utiliza para la aprobación de los presupuestos extraordinarios. De esta manera, los créditos se aprobarán o se rechazarán en un plazo máximo de aproximadamente dos meses.

10.- El BCCR reglamentará y ejecutará las leyes monetarias de manera exclusiva e independiente.

11.- Se crea una entidad autónoma reguladora de los servicios públicos.

La propuesta del PLN no contiene este aspecto.

12.- La propuesta del PLN incorpora algunos aspectos relacionados con la facultad de la AL de enajenar activos públicos. En ese sentido, establece que no procede la delegación de la aprobación de tratados o convenios internacionales que atribuyan o transfieran competencias a un ordenamiento jurídico comunitario. Tampoco procede la delegación de la enajenación de:

- los bienes públicos dedicados a las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público

- de los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualquiera otra sustancia hidrocarburada, así como los depósitos de minerales radioactivos
- de los servicios inalámbricos

Asimismo, no procede la delegación de la aprobación de leyes monetarias.

2.- Reflexiones en torno a las transformaciones presupuestarias contenidas en el Proyecto de Ley

Las transformaciones propuestas en el Proyecto de Ley consisten en cambios al sistema presupuestario que se podrían traducir en una reducción del tamaño del sector público costarricense, y en limitaciones importantes para lograr una mayor democratización y eficiencia de la gestión pública.

La reducción del tamaño del sector público es un tema viejo en la agenda de algunos foros académicos costarricenses. Se trata de una valoración particular de nuestra realidad, que no necesariamente es coherente con el contexto de las transformaciones económicas que se están produciendo a nivel mundial, ya que los procesos de ajuste estructural exitosos revelan una presencia estatal importante en los aspectos estratégicos de la reconversión productiva y del desarrollo humano. Esto es aceptado ampliamente en el debate actual sobre estrategias de desarrollo, incluso en los organismos internacionales más conocidos.

El achicamiento del sector público se introduce en el Proyecto de Ley mediante una serie de restricciones a su financiamiento. Esto se expresa en algunas normas que limitan el endeudamiento del estado. De esta manera, el gasto queda limitado al financiamiento que se pueda obtener de la captación de impuestos y la venta de los servicios.

Las limitaciones al proceso de democratización y a la eficiencia de la gestión pública no aparecen como un objetivo explícito

del Proyecto. Por el contrario, se plantea que esto es justamente lo que se busca. Sin embargo, el tipo de cambios que se pretende incorporar al sistema presupuestario, más bien producirá lo opuesto de lo que se busca. En este campo las repercusiones del Proyecto se refieren a la forma de aprobación, control y evaluación de los presupuestos.

La integración del proceso de aprobación de los presupuestos fortalece la capacidad de la Asamblea Legislativa, de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Hacienda de influir sobre la asignación de los recursos estatales. Con esto se limitan las posibilidades de mejorar el proceso presupuestario de las instituciones estatales, con base en sistemas modernos de administración pública que permitan conocer los resultados de la gestión y faciliten la democratización del proceso administrativo. Además, se reducen las posibilidades de asignación de los recursos a diversas funciones públicas, ya que se incorpora una priorización del gasto que condiciona el uso que se le pueda dar a dichos fondos.

El Proyecto de Ley busca la aplicación de un conjunto de principios fiscales de una manera particular. En este sentido, los cambios que promueve el proyecto conducen al establecimiento de una serie de mecanismos operativos para reducir posibles déficits fiscales, de una manera rápida. Sin embargo, es importante distinguir los principios de los mecanismos operativos. Los principios fiscales no son cuestionables ya que pretenden la estabilidad de las finanzas públicas y el buen funcionamiento de la economía. Pero, no siempre los mecanismos operativos permiten el logro de estos objetivos, ya que no se configuran de manera apropiada a las condiciones de la economía y de la sociedad en que se quieren aplicar.

En este sentido, uno de los aspectos que más preocupa respecto a este proyecto de ley es la velocidad con que se pretende realizar el

proceso de ajuste, ya que no permitiría fortalecer las funciones básicas del sector público. Al respecto, debe notarse que los principios fiscales no se aplican de manera general, independientemente de una concepción sobre el papel que debe jugar el estado en el funcionamiento de la economía. En este sentido, la discusión reciente sugiere dos vías básicas para el ajuste del estado. Una de ellas asignaría mucha importancia a la revisión integral de las instituciones estatales, con el fin de mejorar su funcionamiento para que se logren objetivos de desarrollo productivo y social. En tal perspectiva, se trata de corregir las posibles ineficiencias e ineficacias de las instituciones públicas, mediante una verdadera reforma del estado que permita aumentar la cobertura y la calidad de los servicios estatales; es decir, mejorar el uso de los recursos públicos. En este caso el tamaño del estado no es el problema en sí mismo, sino la forma de funcionamiento del sector público. En la otra posición se propone la reducción absoluta del tamaño del estado, lo que se interpreta equivocadamente como reforma del estado. En tal perspectiva se percibe que la administración pública no puede mejorarse y que es más apropiado que los servicios correspondientes sean asumidos por la iniciativa privada. De esta manera, un ajuste rápido no permite la reforma del estado, en el correcto sentido del concepto, sino que más bien opta por la privatización de las instituciones públicas, abriendo un mayor espacio a la inversión privada.

Por lo tanto, la discusión sobre la conveniencia del Proyecto de Ley conduce a reflexionar sobre dos temas básicos:

- ¿Cuál es el camino más apropiado para mejorar el funcionamiento del estado costarricense?: ¿La concentración o la desconcentración de funciones?
- ¿Deben establecerse restricciones financieras al funcionamiento estatal? ¿Cuáles son los mecanismos más apropiados para operacionalizar tales limitaciones?

A continuación se presentan algunas reflexiones sobre estos temas.

2.A.- Concentración o desconcentración: ¿cuál es la opción?

Desde el punto de vista del control global de las finanzas públicas, aprobar los presupuestos de manera centralizada, en la Asamblea Legislativa, aparece como una norma apropiada. Sin embargo, esto podría generar problemas. En realidad se está fortaleciendo a un ente central para modificar los gastos de los entes descentralizados; pero esto no garantiza un verdadero control del gasto, desde el punto de vista de la eficiencia y la eficacia de los recursos públicos.

El problema de una norma de esta naturaleza reside en la confusión de dos aspectos diferentes, como lo son el control central de las finanzas públicas y el control gerencial de la eficiencia y la eficacia de los recursos asignados a cada ente estatal. El control central de las finanzas públicas le compete exclusivamente a las instancias que administran globalmente los recursos públicos: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación, Banco Central y Autoridad Presupuestaria. El control gerencial de la eficiencia y la eficacia no se puede realizar de manera centralizada. Esta es una labor que corresponde a los Ministros encargados de las funciones sustantivas (Salud, Educación, Obras Públicas, etc.) y a los jefes de los entes descentralizados, de acuerdo a la naturaleza de cada uno. Este concepto no niega la supervisión centralizada de la acción gerencial de los Ministros y de los jefes de los entes descentralizados; pero esto es diferente a la manipulación centralizada de los gastos de cada ente estatal. Esta manipulación impide la tarea gerencial, ya que no permite que el responsable del ente descentralizado pueda reaccionar frente a las situaciones cotidianas y hacer un manejo de los recursos que permita optimizar los resultados de la gestión, de acuerdo a las particularidades de su realidad.

El Proyecto le asigna a la Contraloría General de la República la formulación y aplicación de un sistema de evaluación de resultados de la gestión pública. Sin embargo, esta es una pretensión imposible de cumplir. Se confunde el papel de la instancia máxima de supervisión con la labor propiamente ejecutiva de cada institución. La revisión y el rediseño de la gestión pública en su espacio natural, como es la base institucional, le corresponde a los ejecutores, no puede ser tarea del órgano supervisor. La Contraloría no conoce, ni podrá conocer, la especificidad de la función de los órganos públicos especializados. Lo que sí debe hacer es garantizar que ese sistema se haga y se aplique efectivamente, para beneficio del sector público.

Este enfoque se explica por la visión fiscalista que ha prevalecido en las finanzas públicas costarricenses. En la práctica fiscal reciente sólo ha interesado el control del tamaño global del gasto público, para hacerlo concordante con las metas de los programas de estabilización macroeconómica. De esta manera, se realiza un estricto seguimiento de la ejecución del presupuesto, con base en el criterio de caja, para garantizar que el gasto público no supere el nivel de los ingresos existentes. Al respecto la administración fiscal ha operado eficientemente, en la mayor parte de los casos. Sin embargo, este tipo de control no permite una gerencia pública ya que se concentran las decisiones en torno al tamaño del gasto, sin atender a su eficiencia y eficacia. Esto se traduce en ausencia de mecanismos de programación operativa, con lo que no se pueden fijar metas de la acción sectorial. Como un todo, el sector público sabe que limita su gasto a un tope concordante con objetivos macroeconómicos, pero no conoce específicamente cuáles metas se están alcanzando con el accionar de sus diversos sectores de funcionamiento. Se controla el monto del gasto público, pero no se conoce la eficiencia con que se usan los recursos, ni el impacto en los grupos meta. Esto quiere decir que se manipulan las partidas de gasto, y se logran objetivos de control global, pero se limitan las posibilidades de control de la eficiencia y la eficacia, lo que sólo

se puede lograr en el espacio particular en el que se desarrolla la acción pública, es decir, en el nivel institucional y local. Por lo tanto, sin dejar la tarea de programación fiscal, que es necesaria para la estabilidad macroeconómica, hay que avanzar hacia una metodología que integre tal administración fiscal con la acción sectorial, acorde con criterios de gerencia pública.

En consecuencia, el cambio propuesto no tiene sentido, ni puede aplicarse en el contexto de las rigideces existentes y de las que propone el proyecto de ley. Esta declaración queda limitada, en la medida en que no se permita la desconcentración de la gestión pública y no se disponga de los instrumentos apropiados para lograr tal pretensión.

Esto se profundiza al reafirmar el proyecto de ley el control previo de la ejecución presupuestaria, mediante el fortalecimiento de las atribuciones de la Contraloría en la autorización previa de gastos. Es conocido que este tipo de control, presente en la práctica actual de la administración pública costarricense, limita la tarea gerencial de los entes descentralizados. En lugar de avanzar hacia un concepto más ágil y desconcentrado de la gestión pública, el proyecto de ley reproduce una rigidez adicional a nivel de la Constitución. Al mantenerse el concepto del control previo se reproduce una noción añeja de administración pública que parte del supuesto de que el funcionario público no tiene la base moral adecuada para ser fiscalizado con posterioridad a la ejecución de los gastos. No por casualidad, este concepto se está desechando en las últimas reformas a los estatutos de entes contralores en otros países de América Latina.

Por otra parte, la obligación de tener tesorerías centralizadas en cada ente estatal, limita las posibilidades de desconcentración de la gestión en la fase de ejecución presupuestaria.

Dado lo anterior, es necesario pensar en la posibilidad de hacer una adecuada reforma presupuestaria. En este sentido, convertir al

proceso presupuestario en un instrumento de asignación eficiente de los recursos públicos requiere de una organización que tome en cuenta la especificidad de la acción pública. No se trata de una simple administración global de la economía para lograr sólo objetivos de estabilización macroeconómica. Tampoco se trata exclusivamente de una mera distribución de los recursos públicos entre ministerios e instituciones para conseguir cada uno de los objetivos sectoriales de la acción pública, independientemente de la realidad macroeconómica del país. Asimismo, no se trata sólo de una apertura político-institucional, que permita una mayor participación de los sectores de la sociedad en la asignación de los recursos estatales, independientemente del criterio técnico de las instancias especializadas y de la factibilidad macroeconómica de la acción pública. Más bien, la asignación eficiente de los recursos públicos debe ser un concepto que contemple todos estos aspectos, de manera integral, sin excluir a ninguno. Se trata de alcanzar objetivos en cada una de estas dimensiones de la acción pública, de tal manera que sean compatibles entre sí, y no excluyentes. En consecuencia, el proceso de reorganización presupuestaria debe buscar la armonización de estas dimensiones de la gestión estatal, generando mecanismos de programación, formulación, ejecución y evaluación del Presupuesto que permitan la consecución de la estabilidad macroeconómica, garantizando un espacio real para la acción sectorial del estado, y permitiendo la democratización de la gestión mediante su desconcentración.

Por lo tanto, hay que avanzar hacia un sistema presupuestario que permita el control central de las finanzas públicas, mediante una metodología apropiada de asignaciones globales a los entes descentralizados, asociadas a los resultados de la gestión de éstos; y que, a la vez, posibilite una labor gerencial desconcentrada en procura de un uso adecuado de los recursos públicos. Pero la sólo concentración del manejo de las partidas presupuestarias, no es suficiente

para lograr esta pretensión. Con esto sólo se logra amarrar la gerencia de las instituciones públicas y se les puede conducir a un camino irreversible de ineficiencia. En tal caso, la supuesta necesidad de privatizar instituciones resultaría de un error de diseño constitucional y no de una verdadera ineficiencia de la gestión pública en sí misma.

2.B.-Restricciones financieras: ¿preámbulo de la privatización?

La limitación del déficit del sector público a un 1% del Producto Interno Bruto introduce restricciones importantes en el manejo de las finanzas públicas. Sin duda, esto condiciona el financiamiento de los diferentes componentes del sector público. Pero esto se profundiza por la priorización del gasto público que se presenta en el proyecto de ley, en donde se otorga importancia explícitamente hacia ciertas áreas de la acción pública. La combinación de ambos elementos, puede provocar serias consecuencias sobre el financiamiento de diversas instituciones, dadas las dificultades financieras del sector público.

Reducir el déficit del sector público al límite citado puede conducir a una disminución importante del gasto público. Las repercusiones de esta limitación se pueden comprender analizando la situación fiscal de los últimos años. El déficit del SPNF en algunos momentos se ha ubicado en magnitudes que han fluctuado entre el 3% y el 6% respecto al Producto Interno Bruto. En consecuencia, si en esas situaciones se hubiera reducido el déficit al 1% respecto al PIB, la disminución del déficit habría llegado a unos c80.000 millones (US\$400 millones), en moneda del presente. Si este ajuste se hubiera realizado con base en reducción de gastos, habría significado un esfuerzo enorme en este campo. Una comparación con la situación presupuestaria de algunas instituciones resulta útil para dar un orden de magnitud acerca de un eventual ajuste. Por ejemplo, un ajuste de c80.000 millones equivale a un poco más del tamaño del programa de enfermedad y maternidad de la CCSS, o a 8

veces el tamaño del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, o a 16 veces el tamaño del Ministerio de Salud, o a 3 veces el presupuesto del Fondo de Asignaciones Familiares, o a 16 veces el presupuesto de la Universidad Nacional (UNA). ¿Se puede hacer un ajuste de esta naturaleza con un simple control de partidas, o estamos hablando de macroajustes que atañen a programas o a instituciones completas?

Lo anterior son nada más ejemplos para que se tenga una primer idea de las repercusiones de la norma en cuestión. Sin embargo, esto hace pensar que una norma de este tipo puede conducir a un proceso apreciable de reducción del tamaño del estado. ¿Está preparada Costa Rica para ese tipo de ajuste? ¿Es necesario un ajuste de esa magnitud?

Hay otros aspectos que fortalecen estas preguntas. Por ejemplo, la norma presupuestaria en cuestión limita las posibilidades de inversión pública en el futuro. Es conocido que una fuente importante de financiamiento de la inversión estatal es el crédito externo. En consecuencia, la limitación del déficit al 1% del Producto Interno Bruto condiciona notablemente las posibilidades de endeudamiento externo, y de ahí se limita la inversión pública. Por ejemplo, si esta norma se hubiera aplicado en 1995 y todo el déficit se hubiera financiado con crédito externo esto significaría un monto máximo de aproximadamente \$80 millones. Tal cantidad de recursos externos es insuficiente para las necesidades de inversión pública. Los casos del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y del Gobierno Central son ilustrativos del significado de esta restricción. En los últimos años, la captación de recursos externos de estas instituciones ha fluctuado entre los \$120 y \$150 millones anuales. De hecho, el ICE estima una inversión promedio anual, con recursos externos, de aproximadamente \$130 millones anuales, para los próximos años. Por lo tanto, ese máximo de \$80 millones de déficit aparece como insuficiente para las necesidades de la inversión pública. Sin embargo, difícilmente el déficit se va a utilizar exclusivamente para financiar la inversión

pública, ya que al menos habría que contemplar el déficit de las otras instituciones del sector público, por lo que se reducen aún más las posibilidades de usar el déficit para financiar dicha inversión pública con crédito externo.

Esto revela que la restricción del déficit al 1% del Producto Interno Bruto se traduce en la anulación sustancial de las posibilidades de crecimiento de los ministerios y de las instituciones y empresas públicas, lo que obligaría a facilitar la inversión privada en las diferentes áreas de la acción pública. A su vez esto significa aumentar la competencia entre instituciones públicas por recursos externos extremadamente limitados.

Por otra parte, la priorización del gasto que se le incorporaría a la Constitución limitaría la importancia de áreas públicas estratégicas en el proceso de asignación de los recursos públicos. En todo proceso presupuestario el papel de una priorización es orientar la selección de las áreas que recibirán la mayor cantidad de recursos; o bien, en caso de restricción, la priorización permite descartar las áreas que no son del interés superior de la gestión pública. En este contexto, resulta fundamental analizar el significado de la prioridad que se le intenta dar a las áreas seleccionadas. Y este análisis debe realizarse en conjunto con la norma de limitación del déficit al

1% del Producto Interno Bruto. Es decir, se deben estudiar los efectos que se pueden producir cuando ambos aspectos operen simultáneamente. En realidad, la priorización no se puede analizar independientemente del contexto financiero en que va a operar. En la situación previsible para los próximos años, dada la norma de limitación del déficit, se podría esperar una contracción apreciable del gasto. Esto lleva a plantear una pregunta inevitable: ¿que esperaríamos a las áreas no priorizadas en un proceso de reducción de gasto?

¿Por qué introducir esta inflexibilidad en la Constitución, y amarrar a los gobiernos de las próximas décadas? ¿No es mejor introducir un lineamiento que obligue a cada gobierno a fijar sus prioridades al inicio de su gestión, para evaluar luego el grado de cumplimiento de tales prioridades? ¿Es adecuado para la tradición democrática costarricense definirle a los diversos grupos que componen la sociedad una idea específica de lo que debe ser el uso de los recursos a mediano y largo plazo?

En conclusión, las propuestas del Proyecto de Ley de Garantías Económicas sólo son viables si se tiene la seguridad de que la sociedad quiere un sector público sustancialmente más pequeño, menos democrático y más ineficiente.

ANEXO

Temas claves del Proyecto de Ley de Garantías EconómicasFunciones de la Asamblea Legislativa en el Ciclo Presupuestario

<u>Constitución</u>	<u>G.E. / PUSC</u>	<u>G.E. / PLN</u>
La AL dictará los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República	La AL dictará los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República	La AL dictará los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República
	Además aprobará, en forma general y resumida, los presupuestos del RSPNF, con excepción de las Instituciones de Educación Superior Universitaria y de los bancos estatales. La modificación de ellos y la aprobación del detalle presupuestario, lo hará la CGR.	Además aprobará, los presupuestos de las instituciones descentralizadas, con excepción de las Instituciones de Educación Superior Universitaria y de los bancos estatales. La modificación de ellos lo hará la CGR.
	Aprobará las directrices del gasto público, aplicables obligatoriamente al SPNF, con excepción de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal.	
	Aprobará o improbará de manera definitiva las cuentas y analizará integralmente los presupuestos públicos, así como valorará políticamente los resultados económicos y sociales alcanzados en el período.	

Formación de leyes en materia fiscal

Constitución

G.E. / PUSC

G.E. / PLN

Los proyectos de ley presentados por los diputados en materia de pensiones, jubilaciones y su remuneración, y en materia de tributos y exenciones tributarias, necesitarán de dos tercios

En materia de presupuestos de los entes descentralizados los diputados no tendrán iniciativa

Normas y principios presupuestarios

<u>Constitución</u>	<u>G.E. / PUSC</u>	<u>G.E. / PLN</u>
Equilibrio de ingresos probables con gastos presupuestados	Equilibrio de ingresos probables con gastos presupuestados	Equilibrio de ingresos probables con gastos presupuestados
	No podrán realizarse gastos extrapresupuestarios	Los gastos corrientes deben financiarse con ingresos corrientes
	Los gastos corrientes deben financiarse con ingresos corrientes (excepción salud, educación)	Límite del déficit del SPNF: 1% del PIB
	Sólo podrá operar la Tesorería Nacional, o las entidades descentralizadas	Programas plurianuales de inversión pública
	Cumplimiento de obligaciones formalizadas (incluyendo deuda interna y externa, y cotización del estado a la CCSS)	
	Límite del crédito interno al SPNF: tasa de crecimiento del PIB, y crecimiento del crédito al sector privado	
	Límite del déficit del SPNF: 1% del PIB	
	Prioridades del gasto: educación, vivienda de interés social, salud pública, infraestructura, y seguridad ciudadana, <u>que beneficien a las mayorías</u>	
	Programas plurianuales de inversión pública	

Normas para la preparación de los presupuestos

<u>Constitución</u>	<u>G.E. / PUSC</u>	<u>G.E. / PLN</u>
Los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario de la República serán preparados por el Departamento de Presupuesto Nacional	Los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario de la República serán preparados por el Departamento de Presupuesto Nacional	Los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario de la República serán preparados por el Departamento de Presupuesto Nacional
Este Departamento integrará los anteproyectos de los diversos entes. En caso de conflicto, decide el Presidente.	Este Departamento integrará los anteproyectos de los diversos entes. En caso de conflicto, decide el Presidente.	Este Departamento integrará los anteproyectos de los diversos entes. En caso de conflicto, decide el Presidente.
	Los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario deberán acompañarse de la opinión de la CGR sobre la razonabilidad de los ingresos probables y de la concordancia de los gastos con los planes y programas institucionales. En relación al crédito público deberá acompañarse de la opinión del BCCR sobre la capacidad de endeudamiento y el efecto en el sector financiero.	Se cumplirán las obligaciones formalizadas (incluyendo deuda interna y externa)
	Lo mismo deberá aplicarse para los presupuestos de las entidades descentralizadas.	

}

Normas para la aprobación de los presupuestos

<u>Constitución</u>	<u>G.E. / PUSC</u>	<u>G.E. / PLN</u>
La AL no podrá aumentar los gastos si no es indicando los nuevos ingresos	La AL no podrá aumentar los gastos si no es indicando los nuevos ingresos	La AL no podrá aumentar los gastos si no es indicando los nuevos ingresos
	La AL no podrá aplicar a otros propósitos las asignaciones presupuestarias dedicadas al cumplimiento de obligaciones formalizadas.	

Ejecución

<u>Constitución</u>	<u>G.E. / PUSC</u>	<u>G.E. / PLN</u>
La CGR ejercerá control previo sobre el gasto: no se puede emitir orden de pago sin el refrendo de la CGR	La CGR ejercerá control previo sobre el gasto: no se puede emitir orden de pago sin el refrendo de la CGR	

Evaluación

<u>Constitución</u>	<u>G.E. / PUSC</u>	<u>G.E. / PLN</u>
	La CGR formulará y vigilará la ejecución del sistema permanente de evaluación de resultados y de los costos de operación	
	Esto se realizará con la participación de todos los entes estatales	
El Poder Ejecutivo enviará su liquidación a la CGR, y ésta enviará su dictamen a la AL. La aprobación definitiva del presupuesto será emitida por la AL.	El Poder Ejecutivo, los entes descentralizados y las municipalidades enviarán su liquidación a la CGR. Esta enviará su dictamen a la AL, con base en el sistema permanente de evaluación de resultados y costos. Se exceptúa a las U estatales y a las municipalidades.	

Aplicación de la Ley en materia presupuestaria

Constitución

G.E. / PUSC

G.E. / PLN

La AL aprobará la Ley Orgánica de Presupuestos, de tal manera que se aplique en el ciclo presupuestario 1997 en cuanto al GC y en el ciclo presupuestario de 1998 en cuanto al RSPNF

La AL aprobará la Ley Orgánica de Presupuestos, de tal manera que se aplique a partir de la vigencia de esta reforma constitucional.

Impuestos

Constitución

G.E. / PUSC

G.E. / PLN

La AL establecerá los impuestos nacionales y autorizará los impuestos municipales

La AL establecerá los impuestos nacionales. La ley puede delegar la variación de la tarifa, previa autorización del organo regulador de los servicios públicos.

La AL establecerá los impuestos municipales ante propuesta de los Concejos Municipales.

No habrá destinos específicos de los impuestos. Esto no será retroactivo.

La AL establecerá los impuestos nacionales y las sobretasas, y autorizará los impuestos municipales.

No habrá destinos específicos de los impuestos. Esto no será retroactivo.

No procede la delegación en la creación o modificación de impuestos.

Deuda Pública

Constitución

G.E. / PUSC

G.E. / PLN

La AL aprobará los empréstitos públicos. En el caso del crédito externo se requiere de dos terceras partes.

La AL aprobará los empréstitos públicos. En el caso del crédito externo se requiere de dos terceras partes.

Los créditos externos se tramitarán mediante el procedimiento para la aprobación de los presupuestos extraordinarios.

La AL aprobará los empréstitos públicos. En el caso del crédito externo se requiere de dos terceras partes.

Los créditos externos se tramitarán mediante el procedimiento para la aprobación de los presupuestos extraordinarios.

Independencia del Banco Central**Constitución****G.E. / PUSC****G.E. / PLN**

El BCCR reglamentará y ejecutará las leyes monetarias de manera exclusiva e independiente.

El BCCR reglamentará y ejecutará las leyes monetarias de manera exclusiva e independiente.

Entidad reguladora de servicios públicos**Constitución****G.E. / PUSC****G.E. / PLN**

Existirá una entidad autónoma que controlará la calidad y el precio de los servicios públicos.

Funciones legislativas en la enajenación de activos públicos**Constitución****G.E. / PUSC****G.E. / PLN**

No procede la delegación de la aprobación de tratados o convenios internacionales que atribuyan o transfieran competencias a un ordenamiento jurídico comunitario.

No procede la delegación de la enajenación de:

* los bienes públicos dedicados a las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público

* de los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualquiera otra sustancia hidrocarburada, así como los depósitos de minerales radioactivos

* de los servicios inalámbricos

No procede la delegación de la aprobación de leyes monetarias