

Informe N° DFOE-SAF-IF-12-2016

**INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA
SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA A CARGO DEL MINISTERIO DE
HACIENDA, CONTENIDA EN LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS
Y DE EGRESOS DE LA REPUBLICA DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2015**

Licenciado
Helio Fallas Venegas
Ministro
MINISTERIO DE HACIENDA

1. INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

Partidas presupuestarias auditadas

1.1. La Contraloría General realizó la auditoría de los saldos de las partidas presupuestarias de Ingresos Corrientes y Financiamiento contenida en la Liquidación de Ingresos del Poder Ejecutivo; y de gastos por Remuneraciones, Servicios, Materiales y Suministros, Activos Financieros, Bienes Duraderos y Transferencias Corrientes del título del Ministerio de Hacienda; Servicios, Intereses y Comisiones y Amortización del título del Servicio de la Deuda Pública; y Transferencias de Capital del título de Partidas Específicas, incluidas en la Liquidación del Egresos de la República del ejercicio económico 2015, con fundamento en lo establecido en la Ley N° 8131 “Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” y su Reglamento.

Responsabilidad de la Administración en relación con la Liquidación Presupuestaria

1.2. La Administración del Ministerio de Hacienda es responsable del adecuado y oportuno cumplimiento de todas las etapas relacionadas con el proceso presupuestario, que son: programación, formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria, acorde con el ordenamiento jurídico y la normativa técnica vigente. También, es responsable del establecimiento del sistema de control interno pertinente para proporcionar una seguridad razonable de que la gestión del presupuesto se lleva a cabo en forma controlada, de tal manera que se minimice el riesgo de uso indebido de los recursos públicos por errores materiales o fraude y se cumpla con el ordenamiento jurídico y la normativa técnica aplicable, entre otros aspectos.

Responsabilidad de la Contraloría General

1.3. Es responsabilidad de la Contraloría expresar una opinión sobre la razonabilidad de los saldos de las partidas presupuestarias auditadas, de conformidad con los

artículos 181 y 184 de la Constitución Política y con el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, referentes a la fiscalización que debe realizar el Órgano Contralor sobre la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, y a la emisión de un dictamen sobre la Liquidación del Presupuesto de la República, que debe remitirse a la Asamblea Legislativa el 1º de mayo de cada año.

- 1.4. Nuestra auditoría se efectuó de acuerdo con lo estipulado en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), el Procedimiento de Auditoría de la Contraloría General de la República y los lineamientos establecidos en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores emitidas por la INTOSAI. Esos cuerpos normativos exigen cumplir con requisitos éticos y que planifiquemos y realicemos la auditoría para obtener seguridad razonable acerca de si las partidas de Remuneraciones, Servicios, Materiales y Suministros, Activos Financieros, Bienes Duraderos y Transferencias Corrientes del título del Ministerio de Hacienda; Servicios, Intereses y Comisiones y Amortización del título del Servicio de la Deuda Pública; y Transferencias de Capital del título de Partidas Específicas están libres de errores significativos.
- 1.5. Además, una auditoría implica realizar procedimientos para obtener evidencia de auditoría acerca de los montos y revelaciones de las partidas auditadas. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio de los auditores, incluyendo la evaluación de los riesgos de errores significativos, debido ya sea a fraude o error. Al efectuar esas evaluaciones de riesgos, los auditores consideran el control interno pertinente en la ejecución del presupuesto por parte de la entidad, con el objeto de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados a las circunstancias, pero no con el propósito de expresar una opinión sobre la efectividad del control interno en operación en ese Ministerio.
- 1.6. La Contraloría General considera que la evidencia de auditoría que ha obtenido mediante la aplicación de los procedimientos de auditoría es suficiente y apropiada para ofrecer una base para la opinión de auditoría sobre las partidas presupuestarias de los títulos del Ministerio de Hacienda, Servicio de la Deuda Pública y Partidas Específicas.

Base para la opinión con salvedad sobre la revisión de los ingresos y egresos a cargo del Ministerio de Hacienda

- 1.7. La Contabilidad Nacional registró con fechas 30 de noviembre y 31 de diciembre de 2015, ingresos en la partida presupuestaria 11114010000001 "Impuesto sobre remesas al exterior", y gastos en la partida presupuestaria 3.01.04 "Intereses sobre títulos valores del sector externo a largo plazo", por un monto total de ¢12.281 millones.

Al respecto, se determinó que la Ley del Impuesto sobre la Renta 7092 y sus reformas, establece un impuesto sobre remesas al exterior a favor del Gobierno, que aplicaría en este caso, por medio de una retención, en el momento en que se cancelen los intereses derivados de la colocación de títulos en el exterior. No obstante, la Ley N° 9070 de 4 de septiembre de 2012 (Emisión de títulos valores en el Mercado Internacional), en su artículo 10, párrafo segundo, autoriza al Ministerio de Hacienda a realizar pagos adicionales, en caso de que por efecto del pago de cualesquiera impuestos, tasas, contribuciones, derechos o retenciones, los pagos destinados a atender las obligaciones resultantes de la emisión y colocación de los títulos autorizados por esa ley resulte inferior a lo originalmente pactado con los inversionistas.

En el 2015, el Gobierno canceló la totalidad de los intereses de la referida colocación de títulos valores en el exterior, sin que operara la retención ni la compensación de tal impuesto, por lo que en criterio de la Contraloría General dicho registro de ingresos y gastos no procedía.

En consecuencia, los saldos de las citadas partidas de ingresos y de gastos, reportados en la liquidación presupuestaria de 2015, resultan sobrevaluados en el monto indicado.

- 1.8. Devoluciones por intereses sobre impuestos por un monto de ¢848 millones fueron registrados en la partida presupuestaria 3.01.02 “Intereses sobre títulos valores internos de largo plazo” del título 230 Servicio de la Deuda Pública y lo correcto de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios era registrarlos con cargo a las partidas de Ingresos. Lo anterior, ocasiona una sobrevaluación en el rubro de Ingresos Corrientes y en los Gastos del periodo 2015 en el monto indicado.
- 1.9. El “Clasificador de los Ingresos del Sector Público”, establece una clasificación de los ingresos en función de la naturaleza y características de las transacciones que dan origen a cada una de las fuentes de recursos. No obstante, en la revisión de los saldos de los ingresos tributarios, se determinaron errores de clasificación dentro de la subclase, que subvaluaron o sobrevaluaron los saldos de las subpartidas presentados en la liquidación presupuestaria, de acuerdo con el siguiente detalle:

Cuadro N° 2
Poder Ejecutivo
Errores de clasificación en el registro de ingresos entre los registros del SIGAF y
Tributación Digital
-en millones de colones-

Pos.presupuestaria	Detalle impuesto	Datos según		Diferencia
		SIGAF	Tributación Digital	
I1111010100001	I S/Sal Jub Pen o SP	118.589,8	120.915,7	2.325,9
I1111020100001	I S/Sal Jub Pen SP r	74.970,9	72.828,1	(2.142,8)
I1111030100001	Imp. Ing y Uti Per F	27,6	27,6	-

Cuadro N° 2
Poder Ejecutivo
Errores de clasificación en el registro de ingresos entre los registros del SIGAF y
Tributación Digital
-en millones de colones-

I1112010000001	I Ing y Uti Per J SP	83.186,6	84.040,5	853,9
I1112020000001	I Ing y Uti Per J Pr	380.960,9	379.762,6	(1.198,3)
I1113010100001	Impto s/dividendos SP	550,0	550,0	-
I1113010200001	Impto s/dividendos SPr	14.254,0	14.244,1	(9,9)
I1113020100001	Imtp Int Títulos Val SP	40.788,3	40.835,8	47,4
I1113020200001	Imtp Int Títulos Val SPr	13.020,4	12.946,5	(73,9)
I1114010000001	Imp.s/ remesas al ex	78.873,8	78.870,9	(2,9)
I1131010100001	Imp Ventas Ley 7543	534.199,1	534.424,6	225,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de la información de Tributación Digital versus SIGAF

1.10. En el periodo 2015, se reconoció como ingresos un monto de ¢533 millones, recaudados por medio de los bancos comerciales (sistema de conectividad) el 29 de diciembre de 2015, cuyo depósito al fondo general, fue realizado el 4 de enero de 2016. Lo anterior, ocasionó que los ingresos tributarios del periodo 2015, quedaran sobrevaluados en dicha suma.

1.11. La Contabilidad Nacional omitió en el periodo 2015, el registro de ¢1.679 millones en la partida I1412010000000 Transferencias Corrientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones familiares (FODESAF), que correspondía a recaudación del mes de diciembre de 2014 y cuyo pago efectivo se efectuó en el periodo 2015. Lo anterior, ocasionó que los ingresos por Transferencias Corrientes del periodo 2015, quedaran subvaluados.

1.12. En la partida I3131010000280 "Emisión títulos valores Corto Plazo Deuda Interna", se registró la suma de ¢2.724 millones, siendo lo correcto registrarlo en la partida I3131020000280 "Emisión títulos valores Largo Plazo Deuda Interna", por tratarse de títulos valores cuya fecha de vencimiento es superior a un año. Esta situación corresponde a transacciones realizadas entre los meses de enero y abril de 2015.

Además, se registró de manera incorrecta en la partida presupuestaria I3131020000280 "Emisión títulos valores Largo Plazo Deuda Interna" la suma de ¢13.901 millones que corresponde a títulos valores cuya fecha de vencimiento es inferior o igual a un año, por lo que el registro correspondía realizarlo en la partida I3131010000280 "Emisión títulos valores Corto Plazo Deuda Interna".

1.13. La liquidación de egresos del Ministerio de Hacienda del ejercicio económico 2015, presenta un gasto devengado total por la suma de ¢89.340 millones mientras que el gasto pagado asciende a ¢61.912 millones de lo que resulta que, de acuerdo con esta liquidación el gasto pagado es menor en ¢27.427 millones respecto del gasto devengado.

Al respecto, en el análisis realizado, se determinó que un 81% de esta diferencia se ubica en la partida de gasto E-0 "Remuneraciones" por un monto total de ¢22.101 millones, principalmente en las subpartidas E-001 "Remuneraciones Básicas" (¢8.730 millones) y E-003 "Incentivos Salariales" (¢12.894 millones), por un total conjunto de ¢21.624 millones. En el cuadro que se presenta a continuación, se desglosa las diferencias determinadas entre las sumas Devengadas y Pagadas de la partida de Remuneraciones:

Cuadro N° 1
Ministerio de Hacienda
Detalle de las diferencias entre las sumas Devengadas y Pagadas de la partida de Remuneraciones
-en millones de colones-

	Partida Presupuestaria	Devengado	Pagado	Diferencia	Relación Pagado/Devengado
E-0	Remuneraciones	59.636,1	37.534,8	22.101,3	37%
E-001	Remun. Básicas	20.941,6	12.211,8	8.729,8	42%
E-002	Remun. Eventuales	995,9	518,6	477,3	48%
E-003	Incentivos Salariales	28.760,6	15.866,4	12.894,3	45%
E-004	Contribuciones Patronales al Desarrollo	4.558,0	4.558,0	-	0%
E-005	Contribuciones Patronales a Fondos de Pensiones	4.380,0	4.380,0	-	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Liquidación de Egresos presentada por el Ministerio de Hacienda

Este fenómeno resulta inusual, conforme a la naturaleza del gasto correspondiente que se registra en esas partidas. Al respecto, desde el periodo 2014 el Ministerio de Hacienda ha señalado, que existen inconsistencias en el dato del Pagado debido a "...un error en la notificación de pagos que presenta el Sistema SIGAF...", informando nuevamente a este órgano contralor, mediante oficio DCN-0175-2016 del 14 de marzo de 2016, que con la actualización que se está llevando a cabo, actualmente en el SIGAF, dicho problema quedara subsanado. Asimismo, indica que para el cierre 2015 se solicitaron a la Tesorería Nacional los montos de lo pagado en salarios, contribuciones, para realizar el ajuste contable y presentar las cifras reales de las salidas de efectivo, pero dicha información no llego antes del cierre, por lo cual el mismo no se pudo realizar.

Adicionalmente, por medio del oficio DCN-532-2016 del 8 de abril del año en curso, informó que se tiene certeza de que las cifras correspondientes al "Devengado" son reales, y reitera que el sistema SIGAF "...está dando problemas en la aplicación de la transacción de Notificación de Pagos (FM00), que aplica lo correspondiente al pagado...". Además, en cuanto a una posible solución a la situación, la Contabilidad Nacional señaló que según le ha indicado la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación (DTIC) del Ministerio de Hacienda, esta Dirección no dispone de los especialistas necesarios para tal efecto, aparte de que no se contaba con un contrato de mantenimiento del SIGAF.

Esta situación revela la existencia de riesgos importantes en el funcionamiento del sistema utilizado para el registro de las operaciones propias, de la ejecución del presupuesto de la República, los cuales pueden materializarse, como ha ocurrido en el presente caso, en la generación de informes distorsionados de ejecución o de liquidación del presupuesto, afectando con ello los propósitos informativos, de control y toma de decisiones a que tales informes están orientados.

- 1.14. Respecto de la subpartida 1.03.06 “Comisiones y Gastos por Servicios Financieros y Comerciales”, con un total devengado de ¢8.711,4 millones, incluida dentro del título presupuestario del Servicio de la Deuda Pública (230), se determinó que en dicho monto se devengó incorrectamente la suma de ¢6.464 millones que corresponde al reconocimiento de las comisiones por la recaudación del impuesto a la propiedad de vehículos (¢3.349 millones), a la comisión por la recaudación de impuestos tributarios por medio del Sistema de Información y Liquidación (ILI) que realiza los bancos comerciales (¢2.968 millones) y por la comisión por la recaudación del Canon del Consejo de Transporte Público (¢148 millones). La naturaleza de dichas comisiones, no se relaciona ni deriva de ningún préstamo obtenido por la institución, para que sea registrada en el centro gestor del Servicio de la Deuda Pública. Esta situación ocasionó que para el ejercicio económico 2015, el gasto por endeudamiento del título 230 y 206 del Ministerio de Hacienda, se encuentren sobrevaluado y subvaluado en la suma de ¢6.464 millones respectivamente.
- 1.15. En las partidas 8.01.02 “Amortización de títulos valores internos de largo plazo”, 3.01.01 “Intereses sobre títulos valores internos de corto plazo” y 3.01.02 “Intereses sobre títulos valores internos de largo plazo” del Centro Gestor 230 “Servicio de la Deuda Pública”, se registró erróneamente las sumas de ¢31.645 millones, ¢1.236 millones y ¢18 millones respectivamente, producto de pagos realizados por el Ministerio de Hacienda a la Caja Costarricense de Seguro Social, por las obligaciones establecidas en los convenios de pago suscritos el 13 de julio de 2011 y 30 de setiembre 2015. De acuerdo con lo establecido en el Clasificador por objeto del gasto del Sector Público, dichas transacciones no corresponden con la naturaleza y tipo de operaciones que se registran en dichas partidas presupuestarias, debido a que las transacciones que originaron los registros no corresponden a la colocación o redención de títulos valores, sino al pago de deudas que se tiene con dicha institución, además, de que su registro se realizó en un programa presupuestario cuyo fin no tiene relación con el tipo de pagos efectuados. Lo anterior ocasionó que las partidas señaladas quedaran sobrevaluadas en los montos citados dentro del programa de Servicio de la Deuda Pública y que quedarán subvaluados en el título del Ministerio de Hacienda.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda confirmó que tales egresos no corresponden con el objeto del gasto de las partidas utilizadas para el registro presupuestario, y que el “Clasificador por Objeto del gasto del Sector Público”, no contempla partidas para el registro de este tipo de erogaciones, lo cual estaba siendo analizado por parte del Ministerio, para lo correspondiente.

- 1.16. El Ministerio de Hacienda reconoció incorrectamente en las partidas presupuestarias 3.02.08 “Intereses sobre préstamos del sector externo” y 8.02.08 “Amortización de préstamos del sector externo” del Centro Gestor 230 “Servicio de la Deuda Pública”, la suma de ¢101 millones y ¢522 millones respectivamente, correspondiente a los pagos que realizó a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), producto del convenio suscrito el 16 de diciembre de 2003, para satisfacer la deuda interna acumulada por la contribución a la seguridad social a cargo del Estado; sumas que dicha institución destinaría para pagar su deuda externa. De acuerdo con lo establecido en el Clasificador por Objeto del Gasto del Sector Público, dichos gastos no corresponden con la naturaleza y tipo de operaciones que se deben registrar en dichas partidas, además, de que su registro se realizó en un programa presupuestario cuyo fin no tiene relación con el tipo de pagos efectuados. Lo anterior, causó que el saldo de las partidas citadas, se presente sobrevaluado en los montos indicados.
- 1.17. La Contabilidad Nacional no cuenta con un detalle de los “compromisos no devengados” incluidos en la certificación que remitió a la Contraloría General adjunta al oficio DM-0350-2016 del 27 de febrero de 2016, que permita conocer el detalle de cada una de las transacciones que conforman el saldo respectivo, que en el caso del Ministerio de Hacienda, asciende a la suma de ¢2.427 millones. Lo anterior, no permitió a la Contraloría General realizar los procedimientos de auditoría planificados para verificar la razonabilidad de las transacciones que conforman el monto indicado.

Opinión con salvedades sobre la liquidación de ingresos y egresos a cargo del Ministerio de Hacienda

- 1.18. En nuestra opinión, de acuerdo con los resultados de las pruebas realizadas y con los criterios de materialidad definidos, excepto por el efecto de las situaciones descritas en el apartado “Base para la opinión con salvedad sobre la revisión de los ingresos y egresos a cargo del Ministerio de Hacienda”, los saldos de las partidas presupuestarias de Ingresos Corrientes e Ingresos por Financiamiento y los saldos de las partidas presupuestarias de egresos por Remuneraciones, Servicios, Materiales y Suministros, Activos Financieros, Bienes Duraderos y Transferencias Corrientes del título 206 del Ministerio de Hacienda; Servicios, Intereses y Comisiones y Amortizaciones del título 230 del Servicio de la Deuda Pública; y Transferencias de Capital del título 232 Partidas Específicas, se consideran razonables al 31 de diciembre del 2015, con respecto a lo establecido en la Ley de Administración Financiera de la República y la normativa aplicable al proceso presupuestario.

DFOE-SAF-IF-12-2016

2 de mayo, 2016

- 8 -

Firmamos a los 2 días del mes de mayo del 2016, San José, Costa Rica.

Federico Castro Páez
Gerente de Área

Arnoldo Sanabria Villalobos
Asistente Técnico

Francisco J. Salas Loría
Coordinador

FJSL/ASV/

Ce.: Expediente auditoría

G: 2016000486-1

DFOE-SAF-IF-12-2016

2 de mayo, 2016

- 9 -

Anexo Único
Detalle de las partidas presupuestarias revisadas en los Títulos del Ministerio de Hacienda,
Servicio de la Deuda Pública y Partidas Específicas
(en millones de colones)

Partida	Nombre	Devengado 2015
LIQUIDACIÓN DE INGRESOS		
Centro gestor 206: Ministerio de Hacienda		
Ingresos Corrientes		
I1111000000000	Impto s/ ingresos y utilidades-pers.físicas	386.241,3
I1112000000000	Impto s/ingresos y utilidades pers. Jurídicas	659.950,9
I1113000000000	Impto s/dividendos y títulos valores	86.557,2
I1114000000000	Impto sobre remesas al exterior	114.559,0
I1122000000000	Impto s/ la propiedad de vehículos, aeronaves y embarcaciones	146.042,2
I1123010000001	Timbre Educación y Cultura	590,8
I1131000000000	Impto General sobre Ventas y Consumo	1.560.664,8
I1132000000000	Impto s/la producción y consumo de bienes y servicios	476.201,2
I1141000000000	Impto a las Importaciones	148.666,1
I1143030000000	Impto de salida al exterior	37.232,3
I1213000000000	Contribución a Regímenes Especiales de Pensiones	63.458,3
I1300000000000	Ingresos no Tributarios	51.183,8
I1412010000000	Transferencias Corrientes Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones familiares (FODESAF)	187.076,9
Total auditado		3.918.424,8
Porcentaje revisado		94%
Financiamiento		
I3131010000280	Colocación de Títulos Valores Corto Plazo Deuda Interna	676.983,9
I3131020000280	Colocación de Títulos Valores Largo Plazo Deuda Interna	1.804.628,0
I3211021500504	BID 2007/OC-CR PIV1	52.063,0
I3211090100650	Ley 8559 CR-P4	20.396,8
I3232010000890	Colocación de Títulos Valores Largo Plazo en el Exterior	534.350,0
Total auditado		3.088.421,8
Porcentaje revisado		97%
LIQUIDACIÓN DE EGRESOS		
Centro gestor 206: Ministerio de Hacienda		
0	Remuneraciones	59.636,1
1	Servicios	18.381,0
2	Materiales y Suministros	391,0
4	Activos Financieros	3.877,1
5	Bienes Duraderos	3.238,4
6	Transferencias Corrientes	1.333,2
Total auditado		86.856,9
Porcentaje revisado		97%
Centro gestor 230: Servicio de la Deuda Pública		
1	Servicios	8.711,4
3	Intereses y Comisiones	770.645,5
8	Amortizaciones	1.562.785,3
Total auditado		2.342.142,2

Anexo Único
Detalle de las partidas presupuestarias revisadas en los Títulos del Ministerio de Hacienda,
Servicio de la Deuda Pública y Partidas Específicas
(en millones de colones)

Partida	Nombre	Devengado 2015
Porcentaje revisado		98%
Centro gestor 232: Partidas Específicas		
7	Transferencias de Capital	2.463,0
Total auditado		2.463,0
Porcentaje revisado		99%