

INFORME No. DFOE-SAF-IF-13-2016
02 de mayo, 2016

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE FISCALIZACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA
DE LA REPUBLICA**

**DICTAMEN DE LOS ESTADOS FINANCIEROS CONSOLIDADOS DE LA
ADMINISTRACIÓN CENTRAL, CORRESPONDIENTES AL 31 DE DICIEMBRE
DE 2014 Y POR EL PERIODO QUE TERMINA EN ESA FECHA.**

2016

DICTAMEN DE LOS ESTADOS FINANCIEROS CONSOLIDADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, CORRESPONDIENTES AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014 Y POR EL PERIODO QUE TERMINA EN ESA FECHA.

Señor
Helio Fallas Venegas
Ministro
MINISTERIO DE HACIENDA

Introducción

1.1. La auditoría se realizó en cumplimiento a lo establecido en el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos Nro. 8131, y comprendió la revisión de los Estados Financieros Consolidados de la Administración Central al 31 de diciembre de 2014 y por el periodo que terminó en esa fecha, elaborados por la Contabilidad Nacional, los cuales, comprenden los estados financieros del Poder Ejecutivo y los Órganos Desconcentrados o Adscritas de los ministerios que conforman ese Poder, así como un resumen de las políticas y procedimientos contables significativas utilizados para la confección y emisión de estos estados financieros y otra información explicativa. En la auditoría se consideraron los resultados obtenidos en las auditorías financieras realizadas por la Contraloría General de la República en el Poder Ejecutivo y en los principales Órganos Desconcentrados, así como las opiniones emitidas por los auditores externos contratados por varios de esos órganos.

Responsabilidad del Ministerio de Hacienda en relación con la preparación de los estados financieros

1.2. La Contabilidad Nacional en su calidad de órgano rector del Subsistema de Contabilidad Pública, es el responsable de la preparación de los Estados Financieros Consolidados de la Administración Central del año 2014 de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables. Esta legislación exige la preparación de los EEFF mencionados con apego a la normativa reglamentaria y técnica contable vigente. Dicha reglamentación está contenida en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) y su Reglamento, la Ley General de Control Interno, las Normas de Control Interno del Sector Público, los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público Costarricense, las circulares, directrices y demás normativa técnica y jurídica

aplicable emitida por la Contabilidad Nacional. Además, dispone diseñar, implementar y mantener una estructura de control interno relevante para la preparación razonable de EEFF que estén libres de errores significativos, debido ya sea a fraude o error; seleccionar y aplicar políticas contables apropiadas; y efectuar estimaciones contables que sean razonables en las circunstancias para proporcionar una seguridad razonable de que la información financiera contenida en dichos estados, se produce de forma controlada de tal manera, que se minimice el riesgo de uso indebido de los recursos públicos y se cumpla con el ordenamiento jurídico y la normativa técnica aplicables, entre otros aspectos.

Responsabilidad de la Contraloría General de la República

- 1.3. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en expresar una opinión sobre los Estados Financieros Consolidados de la Administración Central del ejercicio fiscal 2014, con base en su auditoría.
- 1.4. Nuestra auditoría se efectuó de acuerdo con lo estipulado en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), el Manual del Procedimientos 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 la auditoría se planifique y realice para obtener seguridad razonable acerca de si los EEFF 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 los estados financieros. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio de los auditores, incluyendo la evaluación de los riesgos, de errores significativos en los estados financieros, debido ya sea a fraude o error. Al efectuar esas evaluaciones de riesgos, los auditores consideran el control interno relevante para la preparación y presentación razonable de los estados financieros, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias, pero no con el propósito de expresar una opinión sobre la efectividad del control interno en operación. Una auditoría de EEFF también incluye evaluar lo apropiado de las políticas contables utilizadas y la razonabilidad de las estimaciones contables hechas por la administración, así como la evaluación de la presentación en conjunto de los estados financieros.
- 1.6. Debido a los asuntos descritos en el aparte “Bases para la Abstención de la Opinión”, no le fue posible a esta Contraloría General obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada para fundamentar una opinión de auditoría.

Bases para la abstención de la opinión

- 1.7. En el informe de la auditoría de los EEFF del Poder Ejecutivo correspondientes al año 2014 (Informe No. DFOE-SAF-IF-05-2016), remitido mediante oficio No. 448 (DFOE-SAF-0040) de fecha 13 de enero de 2016, al Ministerio de Hacienda y a la Contabilidad Nacional en su oportunidad, se comentaron las situaciones que constituyeron limitaciones relevantes que impidieron a la Contraloría General emitir una opinión sobre la razonabilidad de dichos EEFF. Las limitaciones se refieren en resumen a lo siguiente:
- a) Aún no se está aplicando de forma integral el método del devengo o acumulación, para el registro de todas las transacciones de activos, pasivos, ingresos y gastos, lo cual imposibilitó obtener una seguridad razonable de si todos los recursos y obligaciones estaban reconocidos e informados en los estados financieros del Poder Ejecutivo al 31 de diciembre de 2014, o en su defecto la cuantía de los que faltaban de registrar y revelar.
 - b) La información de activos y pasivos contingentes presenta importantes deficiencias que no permiten tener certeza sobre la razonabilidad y fiabilidad de la información revelada en las notas a los estados financieros. Al respecto, se determinaron inconsistencias en los montos revelados, información desactualizada de activos y pasivos contingentes derivada de los procesos judiciales que reportan los ministerios y de los casos originados en las actuaciones de las Direcciones Generales de Aduanas y de Tributación. Además, se determinó que se omitió la revelación de la información relativa a los procesos activos en donde el Estado participa como actor o demandado por la suma de ¢518.620,7 millones.
 - c) En relación con los gastos efectuados en los Regímenes de Pensiones, por un monto de ¢705.414,6 millones en el 2014, persistieron las importantes debilidades en los sistemas de información utilizados en el trámite y pago de pensiones de los diferentes regímenes que se han señalado en los dictámenes de los años 2011 a 2013.
 - d) En la cuenta de Bienes, existe incertidumbre acerca de la razonabilidad de su saldo por las situaciones identificadas durante la auditoría. En el caso del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), se desconoce el valor de 1.411 terrenos que carecen de una entidad administradora definida y de otros 793 que están confirmados como propiedad de ministerios, así como el valor de la totalidad de las carreteras nacionales, los cuales no están registrados en el Sistema de Registro y Control de Bienes de la Administración Central (SIBINET) ni en la Contabilidad Nacional. Además, no se obtuvo información sobre la cantidad de puentes que se encontraban sin registrar durante el periodo 2014.

- e) En cuanto al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), no se ha determinado con certeza la totalidad correspondiente a Patrimonio Natural del Estado, debido a que el proceso de la clasificación de los terrenos que componen la Zona Marítimo Terrestre no se ha concluido.
 - f) Por su parte, el Ministerio de Educación Pública (MEP) al 31 de diciembre de 2014 todavía no cuenta con un inventario actualizado de todos los terrenos que posee, lo que genera incertidumbre sobre el saldo de esta cuenta.
 - g) Además de las situaciones comentadas previamente, se presentó una diferencia entre los montos registrados en el Sistema para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central (SIBINET) y el saldo según el balance de situación, así como inconsistencias en el registro de los movimientos del periodo y diferencias de arrastre pendientes por corregir, las cuales fueron identificadas en la conciliación realizada por la Unidad de Bienes del Ministerio de Hacienda.
 - h) Por otra parte, las cuentas de depreciación acumulada asociadas a la cuenta de bienes y las de gasto por depreciación asociadas, se encuentran subvaluadas de acuerdo con el registro realizado por la Contabilidad Nacional.
 - i) Con respecto a Otros Activos Financieros en el reconocimiento y revelación de la participación del Estado en las entidades y empresas públicas, se observó que la información de 16 instituciones no fue incluida en el Balance de Situación del Poder Ejecutivo. Esta situación origina una gran incertidumbre sobre la razonabilidad de los saldos incluidos en los estados financieros.
 - j) En cuanto a la cuenta de Remuneraciones del MEP, se determinó que en el año 2014 se generaron posibles sumas giradas de más (PSGM) por concepto de salarios por ₡4.183.4 millones, persistiendo las debilidades comentadas sobre este tipo de situación en el Dictamen de los estados financieros de los ejercicios económicos 2011, 2012 y 2013. Además, el Ministerio determinó un total de PSGM por un ₡34.431.5 millones, en donde comprobó que ₡15.351,6 millones correspondían a sumas giradas de más y los restantes ₡19.079.8 millones se encontraban pendientes por analizar.
- 1.8. Asimismo, se identificaron las siguientes inconsistencias en los saldos de algunas cuentas contenidas en los EEFF del Poder Ejecutivo correspondientes al año 2014:
- a) En el rubro de Caja y Bancos, se encontraba incluida la suma de ₡79.030,9 millones, correspondiente a los recursos que la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) le trasladó al Ministerio de Hacienda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo Nro. 3 de la Ley Nro. 8721 Reforma del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y sus rendimientos al 31 de diciembre de 2014, los cuales no constituían en dicho período fondos del Poder Ejecutivo.
 - b) En lo que respecta a las Cuentas por Cobrar y Provisión para Cuentas Dudosas, se determinaron inconsistencias en los saldos presentados en los registros

contables, en donde unos se encuentran sobrevaluados y otros subvaluados. Además, se determinó una carencia de fundamento técnico-contable para el cálculo de la estimación por incobrables.

- c) El saldo de la cuenta de “Deuda Externa Corto Plazo BID” se encuentra subvaluada en ₡2.648,2 millones, mientras que la cuenta “Deuda Externa Corto Plazo Varios” se encuentra sobrevaluada por ese mismo monto.
 - d) En relación con las cuentas por pagar a corto y largo plazo, se encontraron las siguientes situaciones relacionadas con el registro, presentación y revelación de varias cuentas:
 - i. Inconsistencias por la inclusión de registros de transacciones con una naturaleza distinta a la cuenta mayor.
 - ii. Sobrevaluación y subvaluación de distintas cuentas por pagar.
 - iii. Carencia de documentación soporte de varios ajustes contables realizados a algunas cuentas de control incluidas en el Sistema de Control Contable de Fondos (SCCF) de la Tesorería Nacional y registros del Poder Judicial por la suma de ₡31.544.7 millones.
 - e) Además, se determinó en el período 2014, una diferencia por ₡718.716,5 millones entre las cuentas por pagar a la CCSS según los registros del Poder Ejecutivo que lleva la Contabilidad Nacional y la información de las cuenta por cobrar al Estado según la CCSS. En adición se evidenció que la CN utiliza el informe “Deuda del Estado Acumulada Conciliada” que le remite la entidad aseguradora para confeccionar los registros mensuales respectivos, sin efectuar un proceso de revisión sobre la información de dicho reporte, lo cual, genera incertidumbre sobre la razonabilidad del saldo de dichas cuentas por pagar.
 - f) En las cuentas de ingresos, se determinó una duplicación de registros por la suma de ₡1.275,4 millones, así como una sobrevaluación y subvaluación de cuentas por inconsistencias con los registros y la naturaleza de la cuenta según el Plan Contable.
 - g) Con respecto a los saldos que muestran las cuentas 5312001011 Gastos Servicios Personales Cuota CCSS Estatales No Presupuestarios y 5312001012 Gastos Intereses No Presupuestarios CCSS-Estatales, se encontró que debido a la utilización del método de caja para el registro de las transacciones referidas al aporte del Estado a la seguridad social, en dichas cuentas se incluyen los gastos devengados en los meses de noviembre y diciembre del año 2013 por el Aporte Estatal a la Seguridad Social, y no se registraron los del mes de diciembre del 2014, lo cual, ocasionó una sobrevaluación neta en las cuentas 5312001011 y 5312001012 de ₡1.402,7 millones y ₡157,0 millones, respectivamente.
- 1.9. Por otra parte, en relación con los EEFF de los Órganos Desconcentrados, se determinó lo siguiente:

- a) En el periodo 2014, los Órganos Desconcentrados aún no aplicaron de manera integral el método del devengo o acumulación en el registro de las transacciones, lo que constituyó una limitación importante para establecer la totalidad de activos, pasivos, ingresos y gastos de los Órganos Desconcentrados y por ende la razonabilidad de la información financiera contenida en los estados financieros consolidados de la Administración Central.

Sobre el particular, la Unidad de Consolidación de Cifras de la Contabilidad Nacional, indicó que para el tercer trimestre de 2015, el grado de avance en la “Utilización de la guía de aplicación para la implementación del Devengo” se encuentra aproximadamente a un 91% para el cumplimiento de este requisito. Al respecto, debe señalarse que dos instituciones no informaron el grado de avance que tienen y cuatro tenían un grado de avance entre el 50 y 70 por ciento.
 - b) En el año 2014 diez Órganos Desconcentrados no remitieron a la Contabilidad Nacional sus estados financieros, por lo que en los Estados Financieros Consolidados de la Administración Central del periodo 2014 no se incluye la información de esas instituciones. La omisión de la información financiera de las entidades en cuestión constituye una importante limitación para establecer la razonabilidad de los saldos de las diferentes cuentas de activo, pasivo, ingresos y gastos incluidos en estos estados financieros consolidados.
 - c) Además, algunas de las entidades Desconcentradas carecen sistemas contables apropiados que permitan la obtención de información financiera confiable.
- 1.10. Por otra parte, de acuerdo con los dictámenes emitidos por los auditores externos de los Órganos Desconcentrados seleccionados, se determinó que diez de ellos presentan una opinión calificada y en un caso el auditor se abstuvo de opinar. Entre las situaciones que afectaron la opinión están:
- a) Inexistencia de manuales de políticas y procedimientos escritos para los procesos de la entidad.
 - b) Incumplimiento de la base contable establecida en los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público Costarricense.
 - c) Carencia de un sistema de activo fijo integrado a la contabilidad.
 - d) Inexistencia de un software contable confiable con capacidad de proporcionar información histórica.
 - e) Sobrevaluación y subvaluación de los saldos de cuentas contables. Se desconoce el posible impacto económico al reconocerlo en los Estados Financieros.
 - f) Diferencias entre la conciliación de saldos del auxiliar y cuenta mayor.
 - g) Inconsistencias en los registros que componen los saldos de las cuentas contables.

- h) No se tuvo acceso a los libros de actas de Junta Directiva para determinar la existencia de acuerdos formales que podrían afectar los Estados Financieros.
- i) Inexistencia de un estudio de deterioro u obsolescencia en inventarios.

Abstención de la opinión

1.11. Por la importancia de los asuntos descritos en el apartado “Bases para la abstención de la opinión”, sobre los que no le fue posible a esta Contraloría General obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada para proveer una base para la opinión, no le es posible a la Contraloría General de la República emitir una opinión sobre los Estados Financieros Consolidados de la Administración Central al 31 de diciembre de 2014 y por el año que terminó en esa fecha, de acuerdo con los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público Costarricense, así como con las disposiciones legales, reglamentarias y otra normativa emitida por la Contabilidad Nacional.

Federico Castro Páez
Gerente de Área
Contraloría General de la República

Arnoldo Sanabria Villalobos
Asistente Técnico
Contraloría General de la República

Rodolfo Acón Fung
Fiscalizador Asociado
Contraloría General de la República

G: 2015000091-1