



INFORME N° **DFOE-SAF-IF-00002-2019**

25 de abril, 2019

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL EN LA
ADMINISTRACIÓN CENTRAL SOBRE EL ESTADO DE LA
IMPLEMENTACIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE
CONTABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017.

2019

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción	4
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	4
OBJETIVOS	4
ALCANCE	4
CRITERIOS DE AUDITORÍA	5
METODOLOGÍA APLICADA	5
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	5
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	6
SIGLAS.....	6
2. Resultados.....	7
DEFICIENCIAS EN LA ESTRUCTURA, CONTENIDO Y REVELACIÓN DE LAS NOTAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS CONSOLIDADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL.	7
DEBILIDADES EN LA COORDINACIÓN, COMUNICACIÓN Y SEGUIMIENTO POR PARTE DE LA DGCN DE LOS PLANES DE ACCIÓN PARA EL CIERRE DE BRECHAS Y LA ATENCIÓN DE LAS NICSP QUE CONCEDEN PERIODOS TRANSITORIOS. 8	8
3. Conclusiones.....	9
4. Disposiciones.....	9
AL SEÑOR RONALD FERNÁNDEZ ROMERO EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE CONTABILIDAD NACIONAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	10

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría de carácter especial se realizó con el propósito de determinar en la Administración Central (constituida por los Ministerios del Gobierno y sus órganos adscritos o desconcentrados) el estado del proceso de cierre de brechas para el cumplimiento de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) al 31 de diciembre de 2017, así como del plan de acción diseñado para cumplir en plazo con la implementación de aquellas normas que contienen periodos transitorios.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La adopción e implementación de las NICSP, es un proyecto de gran relevancia para la Administración Central, el cual permitirá contar con un marco contable actualizado, basado en normas y principios de aceptación general actualizado, conforme lo requiere la Ley N° 8131; que fomente la calidad y uniformidad en la preparación y presentación de la información financiera; lo cual fortalece la transparencia y comparabilidad de la información, así como el suministro de información útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Resultado de la auditoría se determinaron situaciones que afectan el proceso de implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) en la Administración Central. Dichas situaciones se relacionan con la coordinación y comunicación dado por la Dirección General de Contabilidad Nacional (DGCN) hacia las entidades para la elaboración de los planes de acción para el cierre de brechas e implementación de Normas con periodos transitorios, así como del seguimiento dado al proceso para garantizar razonablemente el éxito de este.

Por otra parte, se identificaron deficiencias en la estructura, contenido y revelación de las notas a los estados financieros consolidados de la Administración Central, relacionadas con que no revelan la información financiera de manera consolidada, lo cual, dificulta la comprensión, análisis y utilidad para los usuarios de los estados financieros para la toma de decisiones.

¿QUÉ SIGUE?

Con el propósito de corregir las situaciones observadas en la auditoría, se dispone al Director General de la Contabilidad Nacional elaborar las notas a los estados financieros consolidados de la Administración Central al 30 de junio de 2019 para el grupo de entidades que la conforman, como si se tratara de una sola entidad tal y como lo dispone la normativa aplicable y para que se diseñe e implemente una estrategia de coordinación, comunicación y seguimiento del proceso de implementación que están llevando a cabo los Órganos Desconcentrados, considerando las buenas prácticas de gestión de proyectos.

INFORME N° DFOE-SAF-IF-00002-2019

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN
FINANCIERA DE LA REPÚBLICA**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL EN LA
ADMINISTRACIÓN CENTRAL SOBRE EL ESTADO DE LA
IMPLEMENTACIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE
CONTABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO AL 31 DE DICIEMBRE DE
2017.**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a esta Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N° 7428.
- 1.2. La adopción e implementación de las NICSP, es un proyecto de gran relevancia para la Administración Central, el cual permitirá contar con un marco contable actualizado, basado en normas y principios de aceptación general actualizado, conforme lo requiere la Ley N° 8131; que fomente la calidad y uniformidad en la preparación y presentación de la información financiera; lo cual fortalece la transparencia y comparabilidad de la información, así como el suministro de información útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones.

OBJETIVOS

- 1.3. Determinar en la Administración Central el estado del proceso de cierre de brechas para el cumplimiento de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) al 31 de diciembre de 2017, así como del plan de acción diseñado para cumplir en plazo con la implementación de aquellas normas que contienen periodos transitorios.

ALCANCE

- 1.4. La auditoría comprende la verificación de la implementación de las NICSP en las entidades que conforman la Administración Central al 31 de diciembre de 2017, período que se amplía en los casos que se estima necesario.
- 1.5. Al respecto, se revisa la aplicación de las normas que la institución reporta como implementadas, así como el cumplimiento de las actividades contenidas en los planes de acción definidas para la implementación de las normas que establecen plazos adicionales (transitorios) y de aquellas que no contienen plazos adicionales para su cumplimiento.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Los criterios de auditoría fueron expuestos al Sr. Luis Paulino Calderón Lobo, Director General de Contabilidad Nacional en ese entonces el día 19 de octubre de 2018; y comunicados a la Ministra de Hacienda, por medio del oficio DFOE-SAF-0556 (15070) del 22 de octubre de 2018.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.7. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.8. En la ejecución de la auditoría se aplicó la metodología establecida por la DFOE de este órgano contralor para el desarrollo de auditorías, por lo que se aplicaron técnicas y prácticas de auditoría normalmente aceptadas, tales como: entrevistas, confirmaciones, solicitudes de información y revisión de la documentación.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.9. La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N°8131 (LAFRPP), en su artículo 96, inciso c) establece que la Contabilidad Nacional debe presentar al Ministro de Hacienda, a más tardar el último día de febrero de cada año, los estados financieros de la Administración Central, al 31 de diciembre del año anterior. Los citados estados financieros presentan la información financiera del grupo de entidades del Sector Público constituido por los Ministerios del Gobierno y sus órganos adscritos o desconcentrados, como si se tratara de los estados financieros de una sola entidad.
- 1.10. Dichos estados financieros son importantes porque posibilitan realizar un análisis sobre la situación fiscal, financiera y de rentabilidad del grupo de entidades que conforman la Administración Central a nivel consolidado, plantearse mejoras estructurales del grupo, y determinar su rentabilidad y su eficiencia, lo cual, constituye un insumo para la toma de decisiones en los ámbitos fiscal y financiero, por parte del Gobierno de la República, la Asamblea Legislativa y otros usuarios.
- 1.11. Para que los estados financieros en mención sean de utilidad a los usuarios internos y externos, se requiere que todas las entidades que sean objeto de consolidación utilicen un mismo marco contable, y que den un tratamiento contable similar a un mismo tipo de transacciones.
- 1.12. Con ese fin, en el año 2007 el Ministerio de Hacienda adoptó las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, emitidas y publicadas en español por el Consejo Internacional de Normas de Contabilidad del Sector Público emitidas por la Federación Internacional de Contabilidad (IFAC).
- 1.13. La adopción de dicho marco contable en el ámbito público costarricense, resulta de trascendencia para el funcionamiento del Subsistema de Contabilidad Pública, pues es un marco normativo completo, basado en principios y normas de contabilidad pública generalmente aceptadas, acorde con las tendencias internacionales.
- 1.14. Además, con la adopción de dicho marco normativo se fomenta la calidad, transparencia y uniformidad en la preparación y presentación de los estados financieros, aparte de satisfacer en lo pertinente necesidades de la administración financiera del Sector Público, en especial en cuanto a la comparabilidad y análisis de la información presentada por las entidades y

órganos que lo integran, el suministro de información útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, así como la realización de auditorías de los estados financieros¹.

- 1.15. En relación con la implementación de las NICSP, en el Decreto Ejecutivo N° 39665² se establece que las mismas son de aplicación obligatoria a partir del 1° de enero de 2017 a nivel nacional. Además, indica que las instituciones públicas que se acojan a los transitorios definidos por la normativa internacional deberán establecer los planes de reconocimiento y medición de elementos de los estados financieros, los cuales permitan culminar el proceso de la implementación en los tiempos establecidos.
- 1.16. Por otra parte, el Decreto Ejecutivo N° 41039³, establece que las instituciones que presentan brechas, entre las prácticas contables actuales y las requeridas según el estándar internacional, tendrán un plazo adicional para implementar la normativa internacional al 1° de enero del 2020.
- 1.17. Finalmente, el pasado 4 de diciembre de 2018 se publicó la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas, N° 9635, que establece en el artículo 27, la obligación de que todos los entes y los órganos del sector público no financiero deberán adoptar y aplicar las normas internacionales de contabilidad para el sector público en un plazo máximo de tres años; a partir del primer día del ejercicio económico posterior a la aprobación del Título I, realizado el 3 de diciembre de 2018.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.18. Los resultados consignados en el presente informe fueron expuestos verbalmente el día 26 de febrero de 2019 al Sr. Ronald Fernández Romero y a la Sra. Jeannette Solano García, Director General y Subdirectora de Contabilidad Nacional.

SIGLAS

- 1.19. La descripción de las siglas utilizadas en este documento, se detallan seguidamente:

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
DGCN	Dirección General de Contabilidad Nacional
UCC	Unidad de Consolidación de Cifras
OD	Órgano Desconcentrado
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
LAFRPP	Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos
EEFF	Estados Financieros
LAFRPP	Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos

¹ DFOE-109 (4608) del 7 de mayo de 2007.

² "Reforma a la adopción e implementación de la normativa contable internacional en el sector público costarricense", publicado en La Gaceta 121 del 23 de junio de 2016.

³ "Cierre de brechas en la Normativa Contable Internacional en el Sector Público Costarricense y adopción y/o adaptación de la nueva normativa", publicado en La Gaceta 92 del 7 de mayo de 2018.

2. Resultados

DEFICIENCIAS EN LA ESTRUCTURA, CONTENIDO Y REVELACIÓN DE LAS NOTAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS CONSOLIDADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL.

- 2.1. La Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público – NICSP 1, “Presentación de Estados Financieros”, establece que entre los componentes de los estados financieros de una institución se encuentran las notas explicativas, en las que se incluye un resumen de las políticas contables significativas y otras revelaciones.
- 2.2. Por su parte, la NICSP 6, “Estados Financieros Consolidados y Separados”, establece que en dichos estados financieros se revelará entre otros aspectos lo siguiente: una lista de entidades controladas significativamente; información financiera resumida de las entidades controladas individualmente como en grupo, que no se consoliden, incluyendo los importes de los activos totales, pasivos totales, ingresos y resultado (ahorro o desahorro).
- 2.3. En ese mismo sentido, el artículo 4° de la Directriz N° CN-004-2014 – “Presentación de Estados Financieros y otra información”, emitida por la DGCN, se establece que las entidades deben elaborar las notas a los estados financieros y remitírselos en conjunto con los Estados Financieros correspondientes.
- 2.4. En relación con las notas a los estados financieros consolidados de la Administración Central al 31 de diciembre de 2017, se determinó que las mismas no se presentaron de forma apropiada, debido a que, lo que se incluye como notas es una agregación de las notas presentadas individualmente por cada Órgano Desconcentrado en el formato que la Contabilidad Nacional les remitió adjunto al Oficio N° UCC-011-2017 el 24 de febrero de 2017.
- 2.5. Por otra parte, en la revisión de una muestra de planes de acción para el cierre de brechas en las NICSP que no tienen transitorios, y para cada Norma a la que se hayan acogido al plazo del transitorio, incorporados en las notas 1 y 2 a los estados financieros presentados por los Órganos Desconcentrados, al 31 de diciembre de 2017, se evidenció que en varios no se consigna alguna de la siguiente información: los objetivos, las metas, las actividades por ejecutar, las personas responsables de ejecutarlas, y la fecha de cumplimiento.
- 2.6. Al respecto, se encontró que la Unidad de Consolidación de Cifras (UCC) de la Contabilidad Nacional, en el Informe N° UCC-001-2018 “Informe Final del Proceso de Consolidación del periodo contable 2017”, indica que esa situación se debe a que las notas remitidas por las instituciones contienen una gran cantidad de información, la cual les fue imposible analizar, validar y depurar, debido al poco tiempo con que contaron para elaborar los estados financieros de la Administración Central y porque se cuenta con solo un funcionario para hacer esas labores.
- 2.7. Por lo comentado, las revelaciones realizadas en las notas a los estados financieros de la Administración Central no permiten una adecuada rendición de cuentas, dificultando esto su entendimiento y consecuentemente su utilización por parte de los usuarios de dicha información financiera para la toma de decisiones.

DEBILIDADES EN LA COORDINACIÓN, COMUNICACIÓN Y SEGUIMIENTO POR PARTE DE LA DGCN DE LOS PLANES DE ACCIÓN PARA EL CIERRE DE BRECHAS Y LA ATENCIÓN DE LAS NICSP QUE CONCEDEN PERIODOS TRANSITORIOS.

- 2.8. La norma 4.5.2 – “Gestión de proyectos” de las Normas de control interno para el Sector Público, indica que el jerarca y titulares subordinados deben establecer, vigilar y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda. Entre las citadas actividades de control se encuentra la planificación, supervisión y el control de avance del proyecto.
- 2.9. En la auditoría se determinó la existencia de debilidades en la coordinación, comunicación y seguimiento dado por la DGCN a los Órganos Desconcentrados en el proceso de elaboración de los planes para el cierre de brechas e implementación de las NICSP que contienen periodos transitorios.
- 2.10. Al respecto, mediante el Oficio DCN-UCC-695-2018 del 29 de octubre de 2018, la DGCN indicó que estableció y comunicó a los Órganos Desconcentrados lineamientos con los aspectos mínimos a considerar en el diseño de los planes de acción para los citados procesos, mediante los oficios UCC-007-2017 y UCC-011-2017. Además, en el Oficio DCN-UCC-744-2018 del 12 de noviembre de 2018, indicó que impartió capacitaciones sobre este tema a los Órganos Desconcentrados durante el año 2017.
- 2.11. Sobre lo indicado por la Contabilidad Nacional, se evidenció que en el apartado N° 4 y 5 del Oficio UCC-007-2017, únicamente se menciona que las entidades presentarán un plan de acción para tratar las brechas pendientes en las NICSP que no tienen transitorios, y otro para cada Norma que se haya acogido al plazo del transitorio. Por otra parte, se observó que en el punto N° 4 del Oficio UCC-011-2017 solo se indica que los citados planes deben ser un trabajo institucional.
- 2.12. En relación con la capacitación impartida, la Contabilidad Nacional únicamente suministró 12 listas de asistencia de los eventos de capacitación que desarrollaron durante el año 2017. Según lo consignado en dichos listados estos versaron sobre lo siguiente: Transitorios y brechas (Oficio UCC-007), Notas Estados Financieros, Transferencias de Capital (política aportes de capital), Confirmación de Saldos, Estado Ejecución Presupuestaria, Estado Deuda Pública, Balanza de Comprobación; Foro NICSP; Contabilidad Nacional - Foro #2, Foro #4; Segundo Taller Balance de Comprobación y Sistema Gestor – Sector Municipal y Órganos Desconcentrados.
- 2.13. En cuanto al seguimiento que la Contabilidad Nacional realizó durante el periodo 2017, mediante el Oficio DCN-UCC-695-2018 del 29 de octubre de 2018, esta Dirección indicó que la Unidad de Consolidación de Cifras solo tiene la facultad de recibir los instrumentos de seguimiento (matrices de autoevaluación de NICSP y el formato de notas contables), debidamente aprobados por el máximo jerarca de la institución y los responsables contables, pero no el de analizar la aplicación de las NICSP reportadas ni de emitir un informe de cumplimiento, dado que lo consideran como una función de auditoría.
- 2.14. De lo comentado se deduce, que los mecanismos utilizados por la DGCN en aras de culminar con éxito la implementación de las NICSP en el plazo legal establecido no han sido suficientes. Asimismo, se concluye que la DGCN no tiene establecida una estrategia formal, de coordinación, control y seguimiento, que le permita garantizar que los órganos desconcentrados de los ministerios, cumplan con los plazos legales establecidos para el

cierre de brechas y la implementación de las NICSP que contienen plazos transitorios contenidos en algunas las normas en el tiempo definido por la normativa legal vigente.

- 2.15. Adicionalmente, se colige que la ausencia de dicha estrategia origina incertidumbre en los órganos mencionados sobre las acciones que deben realizar, y desconocimiento de las oportunidades de mejora que tienen con respecto al citado proceso, como de la información que remiten a la DGCN, lo cual genera riesgos asociados al avance de la implementación de las NICSP que puede desembocar en que no se finalice la implementación de las NICSP en los plazos legales establecidos.

3. Conclusiones

- 3.1. En la auditoría realizada se determinaron situaciones que afectan el proceso de implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) en la Administración Central. Dichas situaciones se relacionan con debilidades en las revelaciones realizadas en las notas contables a los estados financieros consolidados de la Administración Central, lo cual, no permiten una adecuada rendición de cuentas, dificultando esto su entendimiento y consecuentemente su utilización por parte de los usuarios de dicha información financiera para la toma de decisiones
- 3.2. Por otra parte, se evidenció que la Contabilidad Nacional, carece de una estrategia para ejercer una adecuada coordinación, comunicación y seguimiento del proceso de implementación por parte de los Órganos Desconcentrados, que garantice la implementación de las NICSP en el plazo legal establecido. Esto no obstante, que la DGCN ha realizado algunos esfuerzos tendentes a impulsar a las instituciones a avanzar en la implementación de dicho marco normativo.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL SEÑOR RONALD FERNÁNDEZ ROMERO EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE CONTABILIDAD NACIONAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Elaborar las notas a los estados financieros consolidados de la Administración Central al 30 de junio de 2019 para el grupo de entidades que la conforman, como si se tratara de una sola entidad tal y como lo dispone la normativa aplicable (Ver párrafos 2.1 al 2.7). Esta disposición deberá ser cumplida a más tardar el 30 de agosto de 2019 y su cumplimiento se acreditará mediante el envío de un documento que contenga las notas contables a los estados financieros consolidados de la Administración Central a la fecha corte citada.
- 4.5. Elaborar e implementar una estrategia de coordinación, comunicación y seguimiento, que contenga acciones, plazos y responsables, y que considere las buenas prácticas de gestión de proyectos, con el fin de que le permita a la DGCN ejercer su función de rectoría hacia los Órganos Desconcentrados en aras de cumplir con el proceso de implementación de las NICSP según el plazo establecido en los Decretos Ejecutivos N° 39665-MH y 41039-MH. (Ver párrafos 2.8 al 2.15). El cumplimiento de esta disposición se acreditará mediante el envío a más tardar el 28 de junio de 2019 de una certificación donde conste que la estrategia fue elaborada y mediante el envío a más tardar el 27 de setiembre de una certificación donde conste el inicio de la implementación de la estrategia.

JULISSA SAENZ LEIVA (FIRMA)

Julissa Sáenz Leiva
GERENTE DE ÁREA

ARNOLDO SANABRIA VILLALOBOS (FIRMA)

Arnoldo Sanabria Villalobos
ASISTENTE TÉCNICO

RODOLFO ACON FUNG (FIRMA)

Rodolfo Acón Fung
COORDINADOR

RAF/mrmv

Ci: Archivo auditoría