

Informe N° DFOE-SAF-IF-00004-2019

29 de abril de 2019

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE
LA REPUBLICA**

**INFORME DE LA AUDITORÍA FINANCIERA SOBRE LA EJECUCIÓN
PRESUPUESTARIA REALIZADA POR EL MINISTERIO DE HACIENDA,
CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO ECONÓMICO 2018**

2019

INFORME DE LA AUDITORÍA FINANCIERA SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA REALIZADA POR EL MINISTERIO DE HACIENDA, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO ECONÓMICO 2018

Licenciada
Rocío Aguilar Montoya
Ministra
MINISTERIO DE HACIENDA

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

Opinión

- 1.1. La Contraloría General realizó la auditoría de los saldos de las partidas presupuestarias de Ingresos Corrientes, Ingresos de Financiamiento, Gastos por Remuneraciones, Servicios, Bienes Duraderos y Transferencias Corrientes del Ministerio de Hacienda; e Intereses y Comisiones y Amortización del Servicio de la Deuda Pública, contenidas en la Liquidación del Presupuesto de la República del ejercicio económico 2018, con fundamento en lo establecido en el artículo 184 de la Constitución Política y artículo 52 de la Ley N° 8131 “Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” y su Reglamento.
- 1.2. En opinión de la Contraloría General, excepto por los efectos de las situaciones descritas en el párrafo 1.4 del apartado “Fundamento para la Opinión sobre las partidas presupuestarias auditadas”, los saldos de las partidas presupuestarias de Ingresos Corrientes e Ingresos por Financiamiento y, de Egresos por Remuneraciones, Servicios y Bienes Duraderos, presentan razonablemente los ingresos percibidos y los gastos ejecutados durante el período económico 2018, de conformidad con lo establecido en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y la normativa aplicable al proceso presupuestario.
- 1.3. Por otra parte, debido a lo comentado en el párrafo 1.5 del apartado “Fundamento para la Opinión sobre las partidas presupuestarias auditadas”, el total de gastos de Transferencias Corrientes y del título del Servicio de la Deuda Pública, no presenta razonablemente, en todos los aspectos importantes los egresos devengados y ejecutados en el periodo 2018, de conformidad con lo establecido en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y la normativa aplicable al proceso presupuestario.

Fundamento para la Opinión sobre las partidas presupuestarias auditadas

- 1.4. En la revisión de los ingresos percibidos durante el periodo 2018 se determinó que los montos por concepto de ingresos tributarios y de ingresos no tributarios, que se presentan en la Liquidación del Presupuesto del periodo 2018 son incorrectos. Esto debido a que la suma de ¢17.555 millones¹, percibida por concepto de intereses moratorios, fue registrada erróneamente por la Contabilidad Nacional en las subpartidas de ingresos de los impuestos que los originaron, dentro de los “Ingresos Tributarios”. Al respecto, el Clasificador de Ingresos del Sector Público establece, que los ingresos por concepto de intereses moratorios por atraso en las obligaciones

¹ Intereses recaudados en el período 2018 para todos los Impuestos Tributarios incluyendo las retenciones (oficio DR-008-2019 del 24 de enero de 2019) por ¢9.977 millones, más los intereses registrados en el Sistema de Tributación Digital (TD) por ¢7.578 millones, señalados en el correo electrónico de fecha 11 de marzo de 2019 del Subdirector de Declaraciones, Pagos y Entidades, Colaboradoras de la Dirección de Recaudación.

tributarias, son Ingresos no Tributarios que deben registrarse en la partida “Intereses Moratorios”, subpartida “Intereses moratorios por atraso en pago de impuestos”.

Sobre el particular, mediante Oficio N° DCN-URCP-213-2019 del 19 de marzo de 2019, la Contabilidad Nacional manifestó a la Contraloría General, que la situación en comentario se debe a que el registro de dichos intereses lo efectúan con base en la información contenida en el Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera - SIGAF- la cual proviene de los sistemas “Información y Liquidación de Impuestos (ILI)” y “Tributación Digital (TD)”, cuyo administrador es la Dirección General de Tributación, quien les ha indicado que dichos sistemas (ILI y TD), no cuentan con la facilidad para clasificar el monto total recaudado en principal e intereses; y tampoco con el recurso humano suficiente para hacerlo manualmente.

1.5. Respecto de los gastos devengados del título “Servicio de la Deuda Pública”, se determinó lo siguiente:

- a. En la partida de “Amortización títulos valores internos” no se reconocieron como gastos del periodo las cancelaciones realizadas entre el 25 de enero y el 4 de abril de 2018 de títulos valores de deuda interna de corto plazo por un monto de ¢216.387 millones, ni las cancelaciones efectuadas entre el 02 de julio y el 10 de setiembre de 2018, de títulos valores de deuda interna de largo plazo por la suma de ¢184.675 millones, para un total de ¢401.062 millones, las cuales fueron pagadas en su oportunidad, excediendo el monto presupuestario contenido en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario N° 9514 y sus modificaciones disponible al momento de realizar cada pago.

Sobre el particular, es pertinente indicar que durante el año 2018, se realizaron varias modificaciones a la Ley N° 9514, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2018², en las cuales se aprobó contenido presupuestario para reforzar la partida de amortización de títulos valores de deuda interna, a fin de cubrir las cancelaciones de títulos que vencieran a partir de la vigencia de dichas modificaciones.

Los recursos aprobados provenientes de la modificación presupuestaria N° 40995-H y de la Primera Ley de Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2018 N° 9604 serían utilizados en los pagos de endeudamiento que vencieran a partir de la entrada en vigencia de las citadas modificaciones a la Ley N° 9514; tema distinto al registro presupuestario de los egresos que conforme al principio de universalidad e integridad debían ser reflejados en la liquidación del presupuesto de egresos de la República del periodo 2018 y que lo cierto es que en la liquidación de mérito tales registros no constan.

La situación comentada originó que el devengado y pagado de la partida “Amortización títulos valores de deuda interna” reflejadas en la Liquidación del Presupuesto de Egresos del periodo 2018 sea incorrecto, ya que las cancelaciones de títulos en comentario no fueron registradas como un gasto en la mencionada partida.

² Ley N° 9604 “Modificación de la Ley N° 9514, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2018, y primer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2018” publicado en La Gaceta N° 167 del 12 de setiembre de 2018; decretos ejecutivos N° 40995-H Modifica Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2018, publicado en Alcance N° 71 a La Gaceta N°60 del 6 de abril de 2018; y N° 41266-H Modifica Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2018, publicado en Alcance 186 a La Gaceta N° 191 del 17 de octubre de 2018.

b. Se determinaron las siguientes situaciones relacionadas con pagos efectuados de los convenios suscritos entre el Ministerio de Hacienda y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS):

i. En la subpartida “Amortización de títulos valores internos de largo plazo”, se presupuestó y devengó pagos realizados a la CCSS por la suma de ¢17.968 millones, correspondientes al convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la entidad aseguradora el 21 de abril de 2016 y el Acuerdo Subsidiario de Ejecución entre el Ministerio de Hacienda y la CCSS para la ejecución del Contrato de Préstamo N° 8593–CR, otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento al Gobierno de Costa Rica, suscrito el 14 de noviembre de 2016, los cuales, no debieron presupuestarse y registrarse en dicha subpartida, debido a que no corresponden a amortización de títulos valores de la deuda pública.

Al respecto, debe señalarse que según la normativa presupuestaria deuda pública es el conjunto de obligaciones formalmente adquiridas por las instituciones del sector público con terceras personas físicas o jurídicas del sector privado o del sector público, por los conceptos de emisión y colocación de títulos valores, contratación de préstamos directos, y otros como avales otorgados y créditos de proveedores, con el fin de financiar la adquisición de bienes y servicios requeridos para la ejecución de sus programas de gobierno.

ii. En la subpartida "Intereses sobre títulos valores internos de largo plazo" de la partida "Intereses y Comisiones", se reconoció la suma de ¢841 millones que fueron pagados a la CCSS, los cuales correspondían a intereses derivados de los convenios suscritos entre el Ministerio de Hacienda y dicha entidad, por obligaciones que el Estado mantenía con la CCSS, originados en lo instituido en el Código de la Niñez y la Adolescencia y Leyes Especiales. Debido a que los pagos en mención no fueron originados por deuda pública emitida, los mismos se registraron incorrectamente.

Adicionalmente debe señalarse que en el momento en que se realizó el pago de los ¢841 millones, la subpartida que correspondía utilizar “intereses sobre otras obligaciones” no tenía contenido presupuestario, siendo registrados en la subpartida “Intereses sobre títulos valores internos de largo plazo”.

iii. En la subpartida "Intereses sobre otras obligaciones" de la partida "Intereses y Comisiones", se reconoció de manera errónea la suma de ¢9.220 millones, que fueron pagados a la Caja Costarricense de Seguro Social, producto de convenios de pago suscritos entre el Ministerio de Hacienda y esa entidad, relacionados con las obligaciones que el Estado mantenía con la CCSS, originados en lo establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia y Leyes Especiales.

iv. En las subpartidas presupuestarias “Intereses sobre préstamos del sector externo” y “Amortización de préstamos del sector externo”, se registró erróneamente las sumas de ¢84 millones y ¢566 millones respectivamente, correspondiente a pagos que realizó el Ministerio de Hacienda a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en atención de lo establecido en la cláusula 3 del convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la CCSS el 16 de diciembre de 2003 (en asocio con la deuda acumulada que mantenía en ese momento el Estado por la contribución a la seguridad social), la cual, establece que los “... pagos del principal que el Ministerio de Hacienda realice en función de lo dispuesto en el inciso a) de la cláusula 1 de este convenio, serán aplicados como pago del Gobierno de la República para reducir el monto que éste adeuda a la CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL”.

- c. En las subpartidas “Amortización de títulos valores internos de largo plazo” e “Intereses sobre títulos valores internos de largo plazo” se registraron incorrectamente las sumas de ₡104 millones y ₡95 millones, respectivamente correspondientes al Fideicomiso por concepto de arrendamientos financieros en el Ministerio de Educación Pública derivado del Contrato N°001-FID-1099 “Contrato de Arrendamiento Financiero celebrado entre el Fideicomiso “Banco Nacional - Ministerio de Educación Pública Ley N°9124” para el Liceo Rural San Isidro de León Cortes y Liceo de Mata de Plátano, suscrito el 23 de abril de 2018, debido a que no se origina en operaciones de deuda pública.

Otros aspectos relacionados con el informe

- 1.6. En los meses de marzo y abril del 2017, el Ministerio de Hacienda realizó inversiones de corto plazo en el Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC), por ₡100.000 millones y USD50 millones, al amparo del Artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional. Dichas inversiones constituyeron un apoyo temporal por parte del Gobierno al BCAC ante la difícil situación financiera que enfrentaba en ese momento, con el fin de mantener el equilibrio económico, financiero, la confianza de los ahorrantes; y de esta forma evitar un daño mayor a las arcas del Estado.

Dichas inversiones debían ser canceladas por el BCAC en el 2017, de acuerdo con lo establecido en las “Normas y criterios operativos para la utilización de los clasificadores presupuestarios del sector público”, las citadas inversiones constituían operaciones de corto plazo debido a que su vencimiento se cumplía en el mismo período presupuestario en que se iniciaron; además, se consideran operaciones de tesorería y por consiguiente no eran sujetas a presupuestación. No obstante, inicialmente producto de una decisión del Gobierno; y posteriormente debido a la intervención ordenada por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), el 22 de diciembre de 2017, las inversiones en comentario no fueron canceladas ni renegociadas en ese año.

Al respecto, éste Órgano Contralor en la Memoria Anual 2017, señaló que si bien era cierto en principio las inversiones en mención no eran sujetas a presupuestación; posteriormente, debido a que las mismas no fueron reintegradas a las arcas del Estado dentro de periodo presupuestario 2017, se convirtieron en operaciones afectas a registro, de acuerdo con lo establecido en la normativa presupuestaria aplicable.

No obstante, dichas inversiones no fueron registradas y por tanto tampoco fueron incluidas en la Liquidación del Presupuesto de Egresos del periodo 2017, como un gasto de “Activos Financieros” en ese periodo, aun cuando tuvo un efecto real sobre las finanzas públicas, ya que tuvo un impacto sobre el déficit financiero del Gobierno Central, equivalente a un 0,4% del PIB, alcanzando de esta forma el déficit fiscal el 6,6% del PIB, lo cual, por transparencia era importante revelar. Además, se concluye que con esta situación se contravino lo establecido en el Principio Presupuestario de Universalidad e integridad, el cual, señala que el presupuesto deberá contener de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro.

Sobre las inversiones en comentario, el 12 de setiembre de 2018 se emitió la Ley N° 9605 “Fusión por absorción del Banco Crédito Agrícola de Cartago y el Banco de Costa Rica (BCR)”. En el Artículo 3 de dicha ley, se autoriza al BCR y al Ministerio de Hacienda, a renegociar las condiciones contractuales de las obligaciones que tenía el BCAC con el Ministerio. Con fundamento en lo anterior, el 10 de diciembre de 2018, ambas entidades suscribieron el “Acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el Banco de Costa Rica, para dar cumplimiento a la Ley No. 9605 del 12 de setiembre del 2018 (Fusión por absorción del Banco Crédito Agrícola de Cartago y el Banco de Costa Rica)”.

En dicho acuerdo, se establece que el BCR cancelaría la deuda del BCAC al Estado mediante transferencia inmediata a la cuenta de reserva del Ministerio de Hacienda en el Banco Central de Costa Rica, de USD50 millones, correspondientes al principal; y USD 1,1 millones y ₡5.981 millones (menos ₡53 millones a cancelar por medio de los certificados), correspondiente a los intereses acumulados a la fecha de suscripción del convenio; y por el resto el BCR emitió y entregó al Gobierno certificados de inversión con las siguientes características:

Cuadro 1
Ministerio de Hacienda
Detalle de Certificados entregados por el BCR al Ministerio de Hacienda
(Millones de colones)

Cantidad	N°	Fecha Rige	Fecha Vencimiento	Tasa	Monto
Total					100.053
5	65020189, 65020190, 65020193, 65020197, 65020202	29/11/2018	29/3/2019	7.90%	30 053 ^{1/}
4	65020247, 65020102, 65020104, 65020105	10/12/2018	10/12/2019	8.00%	23.000
4	65020120, 65020125, 65020131, 65020135	10/12/2018	10/12/2020	8.20%	23.000
4	65020136, 65020138, 65020142, 65020147	10/12/2018	10/12/2021	8.40%	24.000

1/ incluye ₡53 millones girados de más por el BCR en transferencias realizadas en diciembre de 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos adjuntos al asiento de diario N° 100015301 del 10 de diciembre de 2018.

La transferencia de los USD 50 millones, ₡5.929 millones (sin incluir los ₡53 millones a cancelar por medio de los certificados), y los USD 1,1 millones fue realizada por el BCR en diciembre de 2018, y reconocida como parte de los ingresos de ese mes; e incluidos en la Liquidación del Presupuesto de la República del periodo 2018. Sin embargo, los certificados recibidos por el Gobierno no fueron registrados presupuestariamente, sino solamente en la contabilidad como un activo, y fueron reportados en el Balance General del Poder Ejecutivo al 31 de diciembre de 2018.

Al respecto, la Contraloría General es del criterio que con base en el convenio firmado entre el BCR y el Ministerio de Hacienda, el efecto de la negociación entre el BCR y el Ministerio debió revelarse en la Liquidación del Presupuesto de la República del ejercicio 2018 sobre los mencionados certificados no registrados. Lo anterior con el fin de que los lectores y usuarios de la liquidación se enteren de lo sucedido con las inversiones del BCAC que el Estado mantuvo hasta diciembre de 2018, y estén en capacidad de realizar los ajustes que estimen convenientes a los resultados de esa liquidación.

- 1.7. En relación con los ingresos producto de la amnistía, es criterio de éste Órgano Contralor que sería un avance significativo en materia de gestión de los ingresos, transparencia y rendición de cuentas del Gobierno Central, que el Ministerio de Hacienda realizara las acciones necesarias a efectos de estar en capacidad de revelar qué parte de los ingresos registrados como devengados en la respectiva liquidación, corresponde a ingresos recaudados en virtud de la aplicación de disposiciones como las relativas a las amnistías concedidas en la Ley N° 9635 de 03 de diciembre de 2018 (artículos transitorios VI y XXIV del Título V), con el detalle con que se elabora esa liquidación. Para el caso de las amnistías anteriormente mencionadas, los informes recibidos del Ministerio de Hacienda revelan únicamente información parcial, y no lo

hacen como parte del análisis de la liquidación de ingresos, sino como parte de las notas a los estados financieros, y en el Informe de resultados físicos de los programas del presupuesto.

- 1.8. 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, los lineamientos establecidos en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores emitidas por la INTOSAI y el Marco Ético de los Funcionarios de la Contraloría General. Nuestras responsabilidades de acuerdo con dichas normas se describen más adelante en la sección Responsabilidades de la Contraloría General. El Órgano Contralor considera que la evidencia de auditoría que ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para su opinión de auditoría.

Responsabilidad de la Administración en relación con la Liquidación Presupuestaria

- 1.9. La Administración del Ministerio de Hacienda es la 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.
- 1.10. Los responsables del gobierno de la entidad son responsables de la supervisión del proceso de información financiera de la institución.

Responsabilidad de la Contraloría General

- 1.11. 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 1° de mayo de cada año.
- 1.12. 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.
- 1.13. Comunicamos a la Administración el alcance y el momento de realización de los procedimientos de auditoría planificados y los hallazgos significativos de la auditoría, así como cualquier deficiencia significativa del control interno que identificamos en el transcurso de la auditoría.

Firmamos a los 29 días del mes de abril del 2019, San José, Costa Rica.

Julissa Sáenz Leiva
GERENTE DE ÁREA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Arnoldo Sanabria Villalobos
ASISTENTE TÉCNICO
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Francisco J. Salas Loría
COORDINADOR
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

MBG/FSL/ASV/kmm

Ci: Archivo auditoría

G: 2019000323-1

ANEXO

Ministerio de Hacienda
Detalle de las partidas presupuestarias revisadas en los Títulos del Ministerio de Hacienda y Servicio de la Deuda Pública
Ejercicio económico 2018
(Millones de colones)

Grupo	Nombre	Devengado
LIQUIDACIÓN DE INGRESOS		
Centro gestor 206: Ministerio de Hacienda		
Ingresos Corrientes		
111	Impuesto sobre los ingresos y utilidades	1.699.258
112	Impuesto sobre la propiedad	262.239
113	Impuestos sobre bienes y servicios	2.347.103
114	Impuestos sobre comercio exterior y transacciones internacionales	252.948
119	Otros ingresos tributarios	5.583
121	Contribuciones a la seguridad social	85.407
141	Transferencias corrientes del sector público	207.741
143	Transferencias corrientes del sector externo	62
Total auditado		4.860.341
Porcentaje revisado		98,7%

Financiamiento		
313	Colocación de Títulos Valores	
	Colocación de Títulos Valores de Corto Plazo	1.117.942
	Colocación de Títulos Valores de Largo Plazo	2.896.319
Total auditado		4.014.261
Porcentaje revisado		98,3%

Partida	Nombre	Devengado
LIQUIDACION DE EGRESOS		
Centro gestor 206: Ministerio de Hacienda		
0	Remuneraciones	64.331
1	Servicios	33.688
5	Bienes Duraderos	1.616
6	Transferencias Corrientes	4.346
Total auditado		103.981
Porcentaje revisado		99,1%

Centro gestor 230: Servicio de la Deuda		
3	Intereses y Comisiones	1.233.972
8	Amortización	1.799.009
Total auditado		3.032.981
Porcentaje revisado		100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Liquidación de Ingresos y Egresos del Presupuesto de la República del periodo 2018, remitida por el Ministerio de Hacienda mediante oficio DM-0259-2018 (sic) de fecha 25 de febrero de 2018 (sic).