INFORME Nro. DFOE-SAF-IF-00024-2020

23 de noviembre, 2020

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL, RESPECTO A LAS COLOCACIONES, PAGO Y REGISTRO

2020

Contraloría General de la República, Costa Rica
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo 4

Introducción 6

Origen de la Auditoría 6
Objetivo 7
Alcance 7
Criterios de Auditoría 7
Metodología aplicada 7
Generalidades acerca del objeto auditado 8
Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría 9
Siglas 10

Resultados 11

OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LA COLOCACIÓN DE TÍTULOS VALORES DE DEUDA INTERNA 11
Tasas de interés asignadas en el mecanismo de Venta Directa 11
Canjes, Subasta inversa y Redenciones anticipadas 14
OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LOS REGISTROS DE TÍTULOS VALORES DE DEUDA INTERNA 16
Oportunidad en los registros en el Sigaf 16
Debilidades en la elaboración de conciliaciones presupuestarias mensuales 17
OPORTUNIDADES DE MEJORA EN EL PAGO Y SEGUIMIENTO PRESUPUESTARIO DE LOS TÍTULOS VALORES DE DEUDA INTERNA 19
Seguimiento presupuestario 19
Coordinación entre dependencias del MH para verificar que los pagos de títulos valores de deuda interna tengan contenido presupuestario suficiente 21
AUSENCIA DE UNA ESTRATEGIA DE ENDEUDAMIENTO DE MEDIANO PLAZO DEBIDAMENTE OFICIALIZADA 22

Conclusiones 24

Disposiciones 25

A JEANNETTE SOLANO GARCÍA EN SU CALIDAD DE SUBDIRECTORA GENERAL DE LA CONTABILIDAD NACIONAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO DE DIRECTOR 25
A ISAAC CASTRO ESQUIVEL EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE CRÉDITO PÚBLICO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO DE DIRECTOR 25
A MAURICIO ARROYO RIVERA EN SU CALIDAD DE SUBDIRECTOR DE LA TESORERÍA NACIONAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO DE DIRECTOR 26
A ELIAN VILLEGAS VALVERDE EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO DE MINISTRO 26
A ELIAN VILLEGAS VALVERDE EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO DE MINISTRO Y A ISAAC CASTRO ESQUIVEL EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE CRÉDITO PÚBLICO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO DE DIRECTOR 27

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

CUADROS

Cuadro nro. 1 Detalle de las operaciones de gestión de deuda 14

IMÁGENES

Imagen nro. 1 Composición del saldo de la deuda de títulos valores de deuda interna 8

ANEXOS

Anexo nro. 1 Detalle de los títulos valores colocados en el año 2019 que presentan tasas de interés mayores respecto a las tasas vigentes en la fecha de la colocación 28
Anexo nro. 2 Detalle de las debilidades encontradas en la normativa interna emitida por el MH en relación con títulos valores de deuda interna 29

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como propósito determinar el cumplimiento de la normativa aplicable en la gestión de la deuda interna mediante una revisión selectiva de colocaciones, amortizaciones y otras operaciones de gestión de pasivos como canjes, subasta inversa y redenciones anticipadas, así como de los instrumentos utilizados por el Ministerio de Hacienda para la administración del portafolio de deuda a mediano plazo. Dicha auditoría abarcó la revisión de los datos contenidos para el período 2019, información que fue suministrada por la Tesorería Nacional, la Dirección de Crédito Público y la Dirección General de Contabilidad Nacional.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El financiamiento que el Ministerio de Hacienda obtiene por medio de la colocación de títulos valores de deuda interna ha sido el más utilizado para financiar el déficit fiscal de los últimos años. Esto ha incrementado la necesidad de recursos para atender los costos financieros por pago de intereses, los cuales pasaron de representar un 2,1% del PIB en 2009 a 4,2% del PIB en 2019.

En momentos en que la pandemia debilita la estabilidad económica de todos los países e incrementa de forma significativa el déficit fiscal y el nivel de endeudamiento, es imprescindible optimizar la gestión del portafolio de la deuda. Para ello, se requiere una apropiada coordinación entre sus dependencias para alcanzar un portafolio óptimo de endeudamiento a mediano plazo y la identificación oportuna de riesgos de tipo de cambio, tasas de interés, liquidez, entre otros.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

En la auditoría se identificaron 18 títulos valores de deuda interna colocados mediante venta directa con tasas de interés superiores que oscilan en dólares entre 2,51 p.p. y 5,43 p.p.; y en colones entre 2,03 p.p. y 2,87 p.p., respecto de los porcentajes establecidos en los oficios de tasas vigentes al momento de la colocación, para un posible exceso pagado de aproximadamente de ¢308.392.891. La Tesorería Nacional trata estas tasas autorizadas como excepciones; sin embargo, no queda la justificación debidamente documentada en aras de la transparencia y rendición de cuentas.

Por otra parte, la Tesorería Nacional, mediante la utilización de los mecanismos de gestión de deuda como canjes, subasta inversa y redenciones anticipadas, no documenta en los respectivos expedientes los análisis realizados para justificar que las operaciones efectuadas resultan beneficiosas para el fisco y que implica un mejoramiento de las finanzas públicas. Aunado a esto, se identificaron oportunidades de mejora en la normativa emitida por la Tesorería Nacional para la gestión de las colocaciones de títulos valores de deuda interna, la cual debe ser revisada, elaborada o ajustada.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Se identificó que la Dirección General de Contabilidad Nacional realizó registros contables y presupuestarios de las colocaciones y amortizaciones de títulos valores de deuda interna en el Sigaf, con plazos que oscilan entre los 6 y 43 días, desde la fecha en que se registró la colocación y/o cancelación del título valor en los módulos del Sinpe. Esto limita la oportunidad del registro contable para obtener información financiera de los pasivos originados por títulos valores de deuda interna. Asimismo, se identificaron oportunidades de mejora en la conciliación mensual de la cuenta de colocaciones de títulos valores, con el fin de que incorpore la totalidad de las fuentes de financiamiento.

En cuanto al seguimiento presupuestario, la Dirección de Crédito Público debe fortalecer los mecanismos de control para la estimación de la colocación de corto plazo que se incluye en el proyecto de ley de presupuesto y que incide directamente en la amortización del siguiente año. También, se evidenció que en el procedimiento actual de seguimiento no se establece un plazo para la elaboración y aprobación. Asimismo, la coordinación y comunicación entre dependencias del Ministerio de Hacienda se debe establecer mediante procedimientos escritos que incrementen la seguridad jurídica cuando se determine insuficiencia a futuro de contenido presupuestario para realizar colocaciones o pagos de amortización e intereses de títulos valores. Por su parte, se determinó que la Tesorería Nacional también debe contar procedimientos o regulaciones por escrito que satisfagan la seguridad jurídica relacionada con la existencia de contenido presupuestario previo a la realización de los pagos de títulos valores de deuda interna e intereses de títulos valores.

Finalmente, el Ministerio de Hacienda no ha oficializado la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo, la cual incluye un portafolio óptimo de la deuda del Gobierno Central.

¿QUÉ SIGUE?

En el presente informe, se giran disposiciones al Ministro de Hacienda, a la Dirección de Crédito Público, a la Dirección General de Contabilidad Nacional y a la Tesorería Nacional, con el objetivo de mejorar la administración de la deuda interna emitida mediante títulos valores, la cual incluye la gestión del proceso de colocación, pago y registro. Esto incorpora la realización de ajustes o elaboración de normativa para mejorar los tiempos de registro de los títulos valores y ampliar el alcance de la conciliación mensual que efectúa la Dirección General de Contabilidad Nacional en conjunto con la Dirección de Crédito Público, así como la ejecución de controles complementarios que fortalezcan el seguimiento presupuestario de la deuda interna emitida en títulos valores.

Además, se giraron disposiciones para elaborar, ajustar, formalizar y divulgar normativa que mejore la gestión de la colocación de títulos valores de deuda interna en aras de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas. Por su parte, se dispuso emitir la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo con el fin de definir el portafolio óptimo de deuda.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

INFORME Nro. DFOE-SAF-IF-00024-2020

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

Informe de auditoría de carácter especial sobre la administración de la deuda del gobierno central, respecto a las colocaciones, pago y registro

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

1.1. El endeudamiento por medio de la colocación de títulos valores de deuda interna es el mecanismo mayormente utilizado por el Ministerio de Hacienda. Este se utiliza para la búsqueda de financiamiento, en aras de satisfacer las necesidades de recursos para el cumplimiento de las obligaciones del Gobierno. Dado el déficit presupuestario que ha presentado el país en los últimos años, son necesarias las fuentes de financiamiento adicionales a los ingresos tributarios, pues estos no son suficientes para cubrir la totalidad de los gastos.

1.2. Esto ha tenido un impacto muy alto como consecuencia del incremento en los gastos por intereses derivados de los títulos valores de deuda interna que debe pagar el país, el cual para el año 2020 representa un aproximado de 4,5%[1] del Producto Interno Bruto (PIB). Además del alza en las tasas de interés que han venido experimentando los títulos valores del Gobierno, la situación también se ha visto afectada por las bajas en las calificaciones de riesgo país comunicadas por las agencias calificadoras de riesgo internacional.

1.3. Por los motivos antes mencionados, cobra relevancia la adecuada gestión de la deuda interna (emitida mediante títulos valores), que permita el registro oportuno en los sistemas existentes, así como la coordinación entre las dependencias del Ministerio de Hacienda. Esto contribuirá a que se garanticen y fortalezcan los mecanismos utilizados para el seguimiento presupuestario de las cuentas de colocaciones y de las partidas presupuestarias de amortizaciones e intereses de títulos valores, así como el pago con la debida autorización legal.

[1] Presupuesto ajustado de las subpartidas de intereses de títulos valores de deuda interna al 30 de junio de 2020 (¢1.593.829 millones) entre el PIB del año 2020 (¢35.536.773 millones).

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

1.4. Finalmente, los objetivos de los gestores de deuda deben ir orientados a mitigar y gestionar la materialización de los riesgos a los que está expuesta una cartera de colocaciones (riesgo de tasas de interés, riesgo de tipo de cambio, riesgo de liquidez, entre otros) y sobrellevar la coyuntura que atraviesan todos los países, por impactos generados por la pandemia del Covid-19. Por lo tanto, se requiere identificar una estrategia de endeudamiento de mediano y largo plazo que defina un portafolio óptimo de deuda interna y externa, con variables meta de costo y riesgos definidos cuantitativamente, para determinar si la gestión realizada cada semestre o anual cumple con las variables definidas y comunicadas por el Ministerio de Hacienda, con ello alcanzar un nivel de endeudamiento público, que conserve una trayectoria sostenible, acompañado de un costo de la deuda adecuado, que permita al gobierno atender su servicio de deuda bajo distintas circunstancias.

OBJETIVO

1.5. Determinar oportunidades de mejora en la gestión de las colocaciones, cancelaciones, registro y pago de las mismas, a partir del cumplimiento de la normativa vigente aplicable al Ministerio de Hacienda, así como de buenas prácticas internacionales.

ALCANCE

1.6. Las colocaciones y amortizaciones presupuestarias y no presupuestarias de títulos valores de deuda interna emitidos por el Ministerio de Hacienda entre el 01 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2019.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

1.7. Los criterios de auditoría fueron expuestos en la reunión sostenida el 27 de febrero de 2020 al señor Rodolfo Cordero Vargas, entonces Viceministro de Egresos, al señor Melvin Quirós Romero, Subdirector de Crédito Público, al señor Ronald Fernández Romero, entonces Director General de la Contabilidad Nacional, al señor Mauricio Arroyo Rivera, Subtesorero Nacional, a la señora Waleska Aguilar Guzman, Directora de la División de Activos y Pasivos, al señor Victor Trejos Campos, Jefe de la Unidad de Fiscalización, y al señor Róger Vargas Rodriguez, Jefe de la Dirección de Control de Operaciones y Fiscalización de la Tesorería Nacional. Asimismo, se comunicaron los criterios al señor Rodrigo Chaves Robles, entonces Ministro de Hacienda, mediante el oficio DFOE-SAF-0120 (2975) del 28 de febrero de 2020, con copia a los Directores de cada una de las dependencias indicadas.

METODOLOGÍA APLICADA

1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.

1.9. Para la elaboración de esta auditoría se utilizaron las técnicas y procedimientos estipulados en el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI) de la Contraloría General de la República. Además, se observó, en lo atinente, las disposiciones contenidas

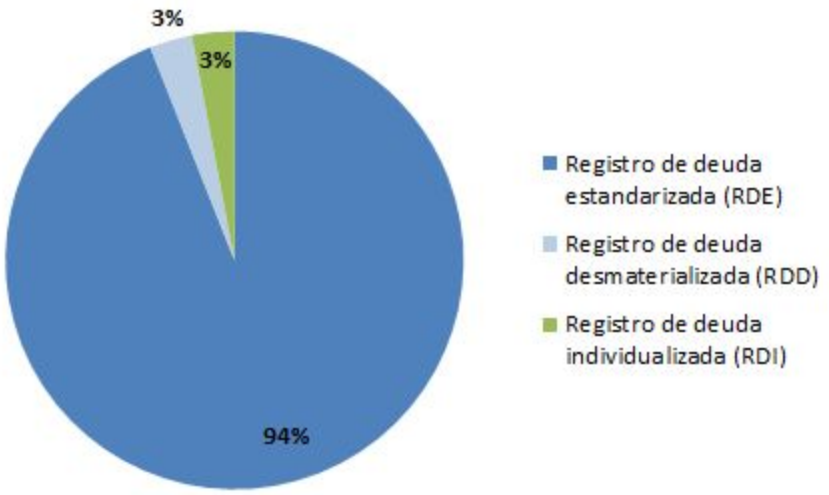
Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (NGASP), y demás normativa aplicable

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

1.10. El endeudamiento por medio de las colocaciones de títulos valores de deuda interna del Poder Ejecutivo, representó el 78,2% del total de la deuda registrada al 31 de diciembre de 2019. Para el año 2019, presentó un incremento de un 11,8% con respecto a diciembre de 2018, y alcanzó un saldo acumulado de ¢16.493.193.180.677[2], el cual se encuentra registrado en los módulos del Sinpe de la siguiente manera:

Imagen Nro. 1
Composición del saldo de la deuda de títulos valores de deuda interna
Al 31 de diciembre de 2019



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la DCP mediante el oficio DCP-0031-2020.

1.11. Dentro del Ministerio de Hacienda, la gestión de la colocación de los títulos valores de deuda interna, el registro del financiamiento, de la amortización e intereses y el pago de las obligaciones con los tenedores de los títulos valores, recae en la Tesorería Nacional (TN), la Dirección de Crédito Público (DCP) y la Dirección General de la Contabilidad Nacional (DGCN); entre otras funciones, las cuales están establecidas en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley N° 8131) y el Reglamento[3] a dicha ley.

[2] De acuerdo con el Sigaf el saldo de los títulos valores de deuda interna al 31-12-2019 es de ¢16.274.575.002.922.

[3] Emitido mediante el Decreto Ejecutivo N° 32988 publicado en La Gaceta N° 74 del 18/04/2006.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

1.12. El artículo 60 de la Ley N° 8131, dispone que la TN funge como el órgano rector del Subsistema de Tesorería, convirtiéndose en el órgano encargado de coordinar el funcionamiento de todas las unidades y dependencias que lo conforman. El inciso j) del artículo 61 de la misma ley, estipula (entre las funciones y deberes que le son encomendadas a la TN) definir los procedimientos de emisión, colocación y redención de la deuda interna del Gobierno de la República.

1.13. Aunado a esto, el artículo 109 del Reglamento a la Ley N° 8131 establece que la TN definirá las estrategias de mercadeo e información de los productos financieros del Ministerio de Hacienda, conforme con los principios de publicidad, seguridad y transparencia. La colocación de los títulos valores que conforman la cartera de la Tesorería Nacional, se realizará a través de los diferentes mecanismos que ésta determine.

1.14. En ese sentido, el artículo 42 del Reglamento[4] sobre Oferta Pública de Valores, establece los tres mecanismos de colocación de valores: directa, subasta y contratos de colocación.

1.15. Por su lado, el artículo 80, inciso g) de la Ley N° 8131, menciona que la DCP es el órgano rector del Subsistema de Crédito Público, el cual tiene la competencia de mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente separado, desglosado y detallado en sus categorías de interno y externo e integrado al Sistema de Contabilidad Nacional. Asimismo, el artículo 79 de la citada ley, establece que dentro de los objetivos del Subsistema de Crédito Público está registrar adecuadamente la deuda pública externa e interna.

1.16. Dispone la Ley N° 8131 en el artículo 93 inciso e), que la DGCN tiene entre sus deberes y funciones, el llevar actualizada la contabilidad de la Administración Central. En línea con lo anterior, el artículo 123 del Reglamento a dicha ley, establece que el sistema contable de la Administración Central será integrado, de manera que, a partir del registro único de cada transacción, se generen las correspondientes afectaciones presupuestarias, financieras y patrimoniales, para lo cual se implementará el criterio de registro establecido en los principios y normas de contabilidad aplicables al Sector Público.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.17. Los resultados consignados en el presente informe fueron expuestos verbalmente el día 02 de noviembre de 2020 al señor Elian Villegas Valverde, Ministro de Hacienda, al señor Isaac Castro Esquivel, Director de Crédito Público, al señor Mauricio Arroyo Rivera, Subtesorero Nacional, a la señora Jeannette Solano Garcia, Subdirectora de la Dirección General de Contabilidad Nacional y al señor Ronald Fernández Romero, Director General de Auditoría Interna.

[4] Emitido por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, mediante artículo 11 del Acta de la Sesión 571-2006, celebrada el 20 de abril del 2006.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

SIGLAS

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

SIGLA	**Significado**
AP	Autoridad Presupuestaria
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BM	Banco Mundial
CGR	Contraloría General de la República
DCP	Dirección de Crédito Público
Dempa	Metodología de la herramienta de evaluación del desempeño en la gestión de la deuda
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
DGCN	Dirección General de la Contabilidad Nacional
DGPN	Dirección General de Presupuesto Nacional
EDMP	Estrategia de Deuda de Mediano Plazo
FMI	Fondo Monetario Internacional
GC	Gobierno Central
Ley N° 8131	Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP)
MH	Ministerio de Hacienda
NCISP	Normas de Control Interno para el Sector Público
p.p.	Puntos porcentuales
RAT	Reporte de asistencia técnica sobre el manejo de la deuda pública
RDD	Registro de Deuda en Depósito
RDE	Registro de Deuda Estandarizada
RDI	Registro de Deuda Individualizada
Sigaf	Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera
Sinpe	Sistema Nacional de Pagos Electrónicos
Sugef	Superintendencia General de Entidades Financieras
TN	Tesorería Nacional
TPM	Tasa de Política Monetaria

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2. Resultados

OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LA COLOCACIÓN DE TÍTULOS VALORES DE DEUDA INTERNA

Tasas de interés asignadas en el mecanismo de Venta Directa

2.1. La CGR determinó que la Tesorería Nacional realizó colocaciones de títulos valores de deuda interna[5] mediante el mecanismo de venta directa (registradas en el módulo RDI del Sinpe), de las cuales se determinó que a 18 colocaciones de títulos valores de deuda interna con plazos entre 2 y 54 días para su vencimiento, se les asignaron tasas de interés brutas mayores a las tasas de interés vigentes al momento de la colocación y establecidas en cada uno de los oficios estandarizados de tasas, que contienen las tasas autorizadas por la Dirección de la TN. La brecha en las tasas de interés bruta de los títulos valores emitidos en dólares oscila entre 2,51 p.p. y 5,43 p.p.; y en colones oscila entre 2,03 p.p. y 2,87 p.p. (Ver anexo Nro. 1).

2.2. Al respecto, la TN indicó[6] a la CGR lo siguiente:

a. Las tasas de interés asignadas se encuentran respaldadas por un oficio autorizado por la Dirección de la TN.

b. Si la institución inversionista pertenece al grupo de entidades que están dentro de la Autoridad Presupuestaria (cuyas inversiones se rigen por las directrices de esa autoridad), la tasa de interés para colocaciones en el corto plazo se rige con la TPM[7] calculada por el BCCR. Esta tasa constituye la tasa de interés mínima de referencia que las entidades públicas inversionistas esperan recibir. Además, para las colocaciones de títulos valores cero cupón y tasa fija, se rige con la tasa de interés asignada para las colocaciones de títulos valores emitidos por el MH o BCCR, a un plazo entre 270 y 360 días.

c. En cuanto a las instituciones inversionistas que se encuentran fuera de la AP, la TN indica que son entidades reguladas por la Sugef y que por su naturaleza, deben cubrir costos financieros y de rentabilidad. Además, afirma lo siguiente:

- Aquellas entidades fuera de la AP que inviertan de forma directa en títulos individualizados por medio de los servicios del Sinpe, pueden negociar la tasa de

[5] La Contraloría General utilizó la base de datos de colocaciones de títulos valores de deuda interna realizadas en el año 2019, extraída de los módulos del Sinpe y suministrada por la DCP por medio del oficio DCP-0031-2020, con el fin de identificar la existencia de títulos valores de deuda interna colocados conforme con la normativa emitida por la Tesorería Nacional.

[6] Por medio de los oficios TN-0601-2020 del 23 de abril de 2019, el TN-0739-2020 del 02 de junio de 2020; y el TN-0809-2020 del 08 de junio de 2020.

[7] Tasa de interés que cobra el BCCR en las operaciones activas a un día plazo en el Mercado Integrado de Liquidación (MIL).

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

interés de sus inversiones, dado que los montos son significativos y que no están obligadas a adquirir los títulos bajo esta modalidad.

- La nula liquidez que disponen los títulos valores colocados en venta directa es compensada con el reconocimiento de tasas de interés vigentes en el mercado y/o proveedores de precios o referencias de tasas preferenciales otorgadas por entidades financieras.

d. Para algunas de las colocaciones[8] de venta directa, se toman como referencia las tasas de interés de las colocaciones realizadas en mercado primario por medio de subasta o ventanilla electrónica, o bien, los vectores de precios. Por ejemplo: para el título valor Nro. 4441, se tomó de referencia la tasa de interés de la subasta del 14 de enero de 2019, en donde se colocó la serie N170619, y se asignó a una tasa neta de 8.45%.

e. Para las colocaciones de los títulos valores Nro. 4441, 4437, 4443 y 4482 indicó que se negoció la tasa de interés debido al monto significativo de la inversión. Además, que esas tasas de interés se encontraban dentro de las observadas en el mercado secundario para el rango de inversiones con plazos a menos de 30 días.

f. Finalmente, la TN señaló que las tasas de interés asignadas están por debajo de las tasas de referencia contenida en la Ley Nro. 9791[9], la cual establece que la tasa de interés máxima en colones es del 18% anual y en dólares es de un 12% anual. Aunado a lo anterior, la Tesorería señala que la situación económica y fiscal de 2019 generó dificultades en el acceso al financiamiento en los primeros meses[10].

2.3. La totalidad de las 18 colocaciones de títulos valores por venta directa están respaldadas por oficios de tasas de interés autorizadas por la Dirección de la TN, en donde se detalla la oferta formal mediante oficio firmado. Sin embargo, la CGR determinó que no queda documentada la justificación para cada caso en que la TN otorga tasas de interés mayores a las vigentes en los oficios de tasas, lo cual resulta necesario, con el objetivo de detallar y documentar las razones que demuestran el sustento técnico de la decisión tomada en aras de la transparencia y rendición de cuentas.

2.4. Asimismo, en la TN se identificó la existencia de procedimientos internos y circulares que contienen actividades desactualizadas, o bien, que no están debidamente normadas. Por otro lado, aún hay procedimientos internos que no han sido derogados, dado que las funciones están relacionadas con el registro de la colocación y amortización de títulos valores de deuda interna y son ejecutadas por la DCP. Por otra parte, se identificó la existencia de un documento denominado “Políticas Generales de Captación por medio de Valores de Deuda Interna”, el cual, según indicó la TN, no está vigente y se encuentra en proceso de actualización (Ver anexo Nro. 2).

[8] Títulos valores Nro. 1042, 4485, 4453, 4405, 4457, 4438, 4441, 4437, 4482, 8923 y 4447.

[9] Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020. Publicada en La Gaceta Nro. 233 del 06 de diciembre de 2019.

[10] Oficio N°TN-1666-2020 de 10 de noviembre de 2020.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.5. En cuanto a los puntos de mejora señalados en los procedimientos operativos, indica que el MH[11] tiene en revisión de la Dirección de Planificación Institucional (DIPI) un borrador de un procedimiento para la gestión del proceso de deuda, así como las actualizaciones de otros procedimientos desde el año 2019. Estos deben cumplir con los nuevos lineamientos de la DIPI[12], dependencia que ha instruido que deben ser revisados y firmados por esa Dirección. Ese Ministerio señala que dicha situación retrasa los procesos, aunado a coyunturas que el Ministerio de Hacienda ha experimentado desde el año 2017 a la fecha como una menor cantidad de personal, debido a que los funcionarios se acogen a las pensiones por vejez y posteriormente no son sustituidos.

2.6. El procedimiento MH-TN-DGAP-DAD-P-012[13], establece en la actividad 5.2.7., que la TN debe verificar que las tasas de interés aplicadas en los formularios correspondan con las indicadas en los oficios de las tasas vigentes autorizadas. Si la negociación se realizó mediante una tasa especial, la TN procede a confeccionar un oficio con la oferta de las tasas pactadas.

2.7. De acuerdo con el apartado 1.4 de las NCISP, se establece como una responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, la emisión de instrucciones con el fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del sistema de control interno estén debidamente documentados, oficializados, actualizados y que estén divulgados. Asimismo, el apartado 4.2 establece que las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar.

2.8. Según la DeMPA[14], un aspecto importante de la gestión de la deuda corresponde a la *disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para el endeudamiento en el mercado interno y las interacciones con los participantes del mercado*. Se debe garantizar que existan procedimientos operativos o directrices para la emisión de cada instrumento utilizado por la oficina encargada del endeudamiento interno.

2.9. Las colocaciones de títulos valores de deuda interna con tasas de interés mayores que las contenidas en los oficios de tasas vigentes al momento de la colocación, puede conllevar a captar recursos con un costo financiero mayor en comparación con otros títulos valores. En el caso de los 18 títulos valores, el exceso pagado por excepciones en las tasas de interés es aproximadamente de ¢308.392.891[15]. Además, al ser colocaciones directas, se afecta la transparencia de las condiciones en que se están realizando estas operaciones financieras.

[11] Por medio de dos oficios TN-715-2020 del 20 de mayo de 2019 y el TN-733-2020 del 25 de mayo de 2020.
[12] Emitidos por el Despacho del Ministerio de Hacienda mediante oficio DM-1568-2018 del 13 de julio de 2018.
[13] Negociaciones Directas de Deuda Interna con Instituciones Inversoras. Versión 1.
[14] World Bank Group. (2015). (pág. 33). Metodología de la herramienta de evaluación del desempeño en la gestión de la deuda (DeMPA).
[15] Sumatoria de ¢108.251.523 y US$349.317 (El tipo de cambio de compra para las operaciones con el sector público no bancario al 30 de diciembre de 2019 es de ¢572,95).

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Canjes, Subasta inversa y Redenciones anticipadas

2.10. Durante el año 2019, la Tesorería Nacional realizó 13 operaciones de canjes de títulos valores de deuda interna, 1 operación de subasta inversa y 13 operaciones de redención anticipada de títulos valores de deuda interna. A continuación, se muestra un cuadro que cuantifica el monto colonizado de cada mecanismo:

Cuadro Nro. 1
Detalle de las operaciones de gestión de deuda
Al 31 de diciembre de 2019

Tipo de operación	Monto colonizado
Canjes de deuda (títulos comprados o retirados de circulación)	1.168.081.822.596
Subasta Inversa	2.361.277.530
Redenciones anticipadas (presupuestarias y no presupuestarias)	67.424.712.057

Fuente: elaboración propia de la CGR con información suministrada por la DCP mediante el oficio DCP-0031-2020.

2.11. Al respecto, en la revisión efectuada de una muestra de 5 operaciones de canjes, 6 operaciones de redención anticipada y la operación de subasta inversa realizada en el año 2019, se determinó lo siguiente:

a. La TN no mantiene un documento (informe técnico) dentro del expediente para respaldar el análisis realizado para las redenciones anticipadas con la justificación de que la operación resulta beneficiosa para el fisco, tampoco lo tiene para las operaciones de canje y subasta inversa, que permita identificar que la transacción realizada implica un mejoramiento de las finanzas públicas (artículos 74 y 86 de la Ley Nro. 8131).

b. La TN no tiene un formulario para documentar el análisis técnico realizado de los números de serie propuestos para los canjes y subasta inversa, así como uno para el análisis de las ofertas de compra y venta de los canjes, con la recomendación de los precios y/o rendimientos de corte de las ofertas postuladas. Adicionalmente, no queda constando la autorización dentro de un formulario o documento de esa Dirección de las series elegidas para realizar estas operaciones, únicamente queda la firma del Subdirector de la TN hasta que se realiza la convocatoria por medio del Comunicado de Hecho Relevante.

c. También se determinó que la TN no tiene una metodología para realizar los procesos de compra y venta de canjes, debido a que se identificó que se realizan en distinto orden en cada una de las operaciones revisadas. Además, en algunos casos la TN anuncia al inversionista un precio único y en otros se reciben ofertas de precios para los procesos de subasta del canje (precio ofrecido), para las operaciones de compra y venta.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.12. Al respecto, la TN indicó[16] a la CGR lo siguiente:

a. Para cada operación la TN realiza un análisis para determinar las ventajas y beneficios para la administración y en el caso particular de las redenciones anticipadas, en los formularios que las entidades envían, queda reflejado el ahorro obtenido, en el cual se compara el título redimido con respecto a las condiciones del título original.

b. La elaboración y aprobación de la propuesta de subasta inversa y canjes, se realizó mediante un correo electrónico, donde el profesional de Atención de Deuda envía un documento de excel con la serie propuesta y sus características a las jefaturas para la revisión y remisión a la Dirección de la TN, la cual aprueba mediante un correo electrónico o verbalmente, la cual se autoriza formalmente mediante la firma del Comunicado de Hecho Relevante. Además, la TN realiza cuadros en excel en donde se recopila la información de las series que se convocan en cada evento; allí mismo se incluyen los datos de proveedores de precios, mercado secundario, última asignación y demás características. Con base en ello, se da la recomendación de precio o rendimiento de corte de las ofertas a la Dirección de la TN.

c. El anuncio de precios únicos para los procesos de venta, se basan en la estrategia y/o señales que el MH quiere transmitir al mercado y sus inversionistas, sobre la curva y tasas de interés para la nueva deuda a colocar, o bien, reforzar estas después de haber realizado recientemente una subasta o ventanilla. Por su parte, en canjes con instrumentos en dólares, el MH fijó precios únicos para la venta, debido a que iniciaba una estrategia de baja en las tasas de interés. La TN indicó que se encuentra elaborando una Política de Gestión de Pasivos, en la cual se establecerán los criterios y lineamientos relativos a los procesos que integran el canje con el objetivo de estandarizar el procedimiento para dicho mecanismo.

2.13. Por su parte, la DCP[17] propuso al Despacho del Ministro de Hacienda y a la TN, la creación de una comisión estratégica de activos y pasivos del Gobierno Central. De acuerdo con un borrador del documento facilitado por la TN[18], se pretende la creación de la Comisión de Colocación y Asignación de Valores de Deuda Interna y de la Comisión Estratégica de Activos y Pasivos Soberanos del Ministerio de Hacienda. Dichas comisiones pretenden definir las convocatorias de canjes de deuda, subasta inversa y otros mecanismos de gestión de pasivos, así como asignar las condiciones de precio/rendimiento en cada uno de ellos, entre otras funciones y actividades. Además, reforzar la toma de decisiones en materia de endeudamiento público, considerando actores responsables del área de ingresos y de la formulación macro fiscal, de conformidad con las mejores prácticas internacionales.

2.14. De acuerdo con el apartado 4.4.2 de las NCISP, el jerarca y los titulares subordinados, deben disponer lo pertinente para la emisión, la administración, el uso y la custodia, por

[16] Por medio de dos oficios TN-715-2020 del 20 de mayo de 2019, el TN-733-2020 del 25 de mayo de 2020 y el TN-1205-2020 del 21 de agosto de 2020.
[17] Oficio DCP-0094-2020 del 05 de marzo de 2020.
[18] Mediante correo electrónico con fecha del 13 de julio de 2020.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

los medios atinentes, de formularios uniformes para la documentación, el procesamiento y el registro de las transacciones que se efectúen en la institución. Asimismo, deben prever las seguridades para garantizar razonablemente el uso correcto de tales formularios.

2.15. Dentro de las recomendaciones que se realiza en el RAT (FMI, 2015) en cuanto a la metodología para las operaciones de canjes de deuda, se encuentra la toma de decisiones para la determinación de precios, aunado, a que se comuniquen los motivos de los cambios en la metodología a los inversionistas y en especial, se transmita el criterio utilizado para cada una de las transacciones y la racionalidad que guiará sus decisiones.

2.16. Una apropiada documentación de las decisiones tomadas por la TN en la gestión de canjes, subasta inversa y redenciones anticipadas, contribuye, entre otro mecanismos, a aumentar la transparencia y rendición de cuentas, que a su vez fortalecen los procesos de control interno y la confiabilidad de las transacciones ocurridas en el Ministerio de Hacienda para dar información a terceros. Además, es necesario clarificar el objetivo de las operaciones de canjes y subasta inversa en relación con la gestión de deuda o la gestión de liquidez.

OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LOS REGISTROS DE TÍTULOS VALORES DE DEUDA INTERNA

Oportunidad en los registros en el Sigaf

2.17. En la revisión de una muestra 30 de colocaciones de títulos valores de deuda interna, la Contraloría General determinó que en 24 de ellas, transcurrió un plazo entre 6 y 43 días, desde la fecha en que se realizó la colocación del título valor, para quedar registradas en el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (Sigaf).

2.18. Asimismo, se determinó que en una muestra de 22 amortizaciones, en 15 de ellas, transcurrió un plazo entre 6 y 28 días, desde la fecha de cancelación del título valor, para que quedara efectuado el registro en el Sigaf.

2.19. Aunado a esto, tampoco se identificó en los procedimientos operativos[19] CN-RC-121 y CN-RC-122 de la Unidad de Registro Patrimonial de la DGCN, actividades que regulen un plazo razonable y oportuno para realizar los registros de las colocaciones, amortizaciones e intereses de títulos valores de deuda interna.

2.20. Al respecto, la DGCN mediante el oficio DCN-URP-0591-2020 del 09 de junio de 2020, confirmó que no existe normativa emitida que regule el plazo para realizar los registros patrimoniales y presupuestarios, y que el parámetro utilizado como fecha límite está definido por el último día asignado para realizar el cierre contable. Además, indican que el cierre presupuestario se realiza en los primeros 5 días hábiles del mes y que el cierre del registro patrimonial requiere de otros 5 o 6 días hábiles para concluir los registros contables.

[19] Procedimiento CN-RC-121 “Registro contable de colocación de títulos valores” y CN-RC-122 “Registro contable de cancelaciones de títulos valores”. (ambos actualizados en marzo de 2020)

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.21. También indicó esa DGCN que existen variables exógenas o endógenas que pueden atrasar los registros contables. Por ejemplo, la política de vacaciones colectivas, que el Sigaf anualmente requiere una o dos semanas al inicio de año para realizar la carga de la ley de presupuesto para el nuevo año, y que el cierre contable anual es un proceso que demanda de todos los funcionarios una serie de información. Adicionalmente, señaló que prácticamente los primeros 12 días del mes se deben dedicar a realizar los procesos de cierre del mes anterior, por lo que los registros del nuevo mes se inician después de esa fecha, lo que genera siempre un rezago operativo en los registros.

2.22. La Ley Nro. 8131, en el artículo 93, inciso e) establece como un deber y función propio de la DGCN, el llevar actualizada la contabilidad de la Administración Central. Por otro lado, el artículo 11 del Decreto Ejecutivo Nro. 35535-H[20] indica que la Unidad de Registro Patrimonial tiene como objetivo mantener al día el registro en la base de datos del Sigaf, de los movimientos que afecten la situación contable patrimonial de la Administración Central. Lo anterior para garantizar la suficiencia y oportunidad de la información que se genera.

2.23. Las NCISP establecen en el párrafo 5.6.2, que las actividades de recopilar, procesar y generar información, deben realizarse, y darse oportunamente y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales.

2.24. El registro oportuno de los movimientos patrimoniales y presupuestarios, permite a los usuarios tener información financiera de los pasivos originados por títulos valores de deuda interna, lo que puede conllevar a la toma de decisiones inadecuadas e incrementar los riesgos asociados con el endeudamiento del Gobierno Central.

Debilidades en la elaboración de conciliaciones presupuestarias mensuales

2.25. En los incisos e) y f) del artículo 11 del Decreto Ejecutivo Nro. 35535-H, se establece que la Unidad de Registro Patrimonial tiene entre sus funciones y deberes el velar por la calidad de la información incluida en las bases de datos, así como de velar por la conciliación de las cuentas patrimoniales de la Administración Central. El inciso d) del artículo 12 del mencionado decreto, establece que la Unidad de Registro Presupuestario debe conciliar las cuentas presupuestarias de la Administración Central.

2.26. Ahora bien, el inciso o) del artículo 16 del Decreto Ejecutivo Nro. 38305[21], establece que la Unidad de Registro Consolidado y Control de la Deuda Pública, tiene como función el analizar, conciliar y depurar de manera mensual con la DGCN los movimientos y saldos de la deuda interna del Gobierno Central, hasta tanto no se cuente con un sistema integrado que garantice registros oportunos y efectivos.

2.27. De acuerdo con la revisión de las conciliaciones presupuestarias de octubre y diciembre de 2019 que realizó la DCP en conjunto con la DGCN, se determinaron los siguientes puntos de mejora:

[20] Reglamento de la Organización de la Dirección General de la Contabilidad Nacional.
[21] Reglamento de Organización de la Dirección de Crédito Público.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

a. En la revisión de la conciliación presupuestaria del cierre de diciembre de 2019, realizada entre la DCP y la DGCN, se identificó que la cuenta I-3131020000280 Colocación de títulos valores de largo plazo, presenta un monto de ¢161.807.195.379. No obstante, de acuerdo con la consulta realizada por la CGR en el Sigaf para diciembre de 2019, el saldo de dicha cuenta es de ¢154.952.287.599, lo que resulta en una diferencia de ¢6.854.907.779. En correo electrónico remitido de la DCP a la DGCN el 14 de enero de 2020, se indicó que ambas dependencias estaban debidamente conciliadas. No obstante, de acuerdo con la indagación, la diferencia corresponde a recursos provenientes de lo establecido en el artículo 8 de la Ley Nro. 9371[22], los cuales fueron incorporados en el IV Presupuesto Extraordinario de 2019, donde se solicitó aumentar las partidas de Ingresos Corrientes y disminuir el Ingreso por Financiamiento Interno. Esto disminuyó la fuente de financiamiento 280 en la cifra citada. No obstante, al aplicar el devengo de los recursos, se registró en la cuenta de Ingresos por Colocación de títulos valores de largo plazo, cuando lo que correspondía era afectar la cuenta de Ingresos por Transferencias corrientes. Por dicha razón, la DGCN, aplicó el 06 de febrero de 2020, el asiento contable Nro. 100015626, corrigiendo dicha situación.

   Asimismo ocurrió con la conciliación mensual presupuestaria del cierre de octubre de 2019, en donde se originó la suma señalada anteriormente, no quedando reflejada en la conciliación elaborada por ambas dependencias el 07 de noviembre de 2019, cuando se realizaron dos registros presupuestarios que afectaron la cuenta I-3131020000280 Colocación de títulos valores de largo plazo, mediante los asientos contables Nro. 100012174 y 100012175, ambos realizados el 04 de noviembre de 2019.

   La DGCN mediante oficio DCN-0666-2020[23], comunicó que las conciliaciones que prepara dicha dirección en conjunto con la DCP corresponden únicamente a registros presupuestarios realizados con la fuente de financiamiento 280, relacionada con la colocación de títulos valores de deuda interna.

b. La DGCN utiliza el procedimiento operativo CN-RC-091[24] para realizar la conciliación mensual de las partidas y cuentas relacionadas con títulos valores de deuda interna. Dicho procedimiento carece de actividades que indiquen el nombre del funcionario que elabora, revisa y autoriza la conciliación presupuestaria mensual. Asimismo, no establece un plazo máximo o razonable para realizar la elaboración y la autorización de la conciliación mensual, ni define las fuentes de financiamiento que deben ser incluidas en la conciliación mensual que realizan ambas dependencias. Esta situación fue confirmada por la DGCN mediante el oficio DCN-URP-0591-2020 del 09 de junio de 2020.

2.28. Según se establece en las NCISP en el párrafo 4.4.5 Verificaciones y conciliaciones periódicas, la exactitud de los registros sobre activos y pasivos de la institución debe ser comprobada periódicamente mediante las conciliaciones, comprobaciones y otras verificaciones que se definan, incluyendo el cotejo contra documentos fuentes u otros,

[22] Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos.
[23] Oficio del 10 de julio de 2020.
[24] Conciliación gasto por intereses, colocaciones y cancelaciones de deuda interna con Crédito Público. Versión 1, diciembre de 2017. El procedimiento fue actualizado con fecha marzo de 2020.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

para determinar cualquier diferencia y adoptar las medidas procedentes. Asimismo, el apartado 4.2 establece que las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos o en documentos de naturaleza similar.

2.29. Las conciliaciones periódicas fortalecen el control interno aplicado por las dependencias del Ministerio de Hacienda, al cotejo de las cifras de endeudamiento. Esta información resulta de importancia, dado que es un complemento a la realización de actividades de seguimiento presupuestario para la oportuna toma de decisiones sobre el contenido presupuestario.

OPORTUNIDADES DE MEJORA EN EL PAGO Y SEGUIMIENTO PRESUPUESTARIO DE LOS TÍTULOS VALORES DE DEUDA INTERNA

Seguimiento presupuestario

2.30. Se determinó que la DCP tiene mecanismos de control para ejecutar el seguimiento presupuestario de las partidas presupuestarias del título 230 “Servicio de la Deuda Pública” y de las cuentas de Colocación de títulos valores internos, los cuales se deben fortalecer mediante controles complementarios y de canales de comunicación oficiales, como se detalla seguidamente:

a. El procedimiento “Seguimiento Presupuestario[25], versión 2”, no establece un plazo límite para elaborar y aprobar el seguimiento presupuestario mensual. Tampoco está actualizado con la inclusión de los títulos valores de deuda interna registrados en el módulo RDD del Sinpe. Además, carece de actividades que indiquen que los documentos utilizados en la elaboración del seguimiento deben quedar constando, el nombre del funcionario, la firma y la fecha en que se elaboró, revisó y aprobó.

b. La coordinación y comunicación de la DCP con directores de otras dependencias y jerarcas del Ministerio de Hacienda no está establecida mediante procedimientos o regulaciones escritas, sino que opera de manera informal, por procedimientos sustentados en la costumbre, instrucciones por correo electrónico o verbales. Por la naturaleza de la materia, por seguridad jurídica y transparencia, esta forma de trabajo debe modificarse, siendo necesario que se materialice con la promulgación de lineamientos o procedimientos escritos, debidamente divulgados, a fin de cumplir de mejor manera las disposiciones de la Ley Nro. 8131 y del Reglamento de Organización de la Dirección de Crédito Público, en los siguientes casos:

   I. Cuando como resultado de la ejecución de los procesos de conciliación y seguimiento presupuestario de las partidas de amortización e intereses, así como de las cuentas de colocación de títulos valores de deuda interna, se determine insuficiencia a futuro de contenido presupuestario para registrar amortización e intereses de títulos valores de deuda interna, así como insuficiencia a futuro de autorización para realizar colocaciones de títulos valores de deuda interna.

[25] Contenido en la circular DCP-004-2015 del 02 de julio de 2015.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

II. La coordinación entre la DCP y la TN sobre el monto que queda en el disponible presupuestario para las cuentas de Ingresos por colocación de títulos valores de deuda interna de corto y largo plazo. Actualmente, la DCP comunica por medio de un correo electrónico a la TN, un cuadro resumen indicando el total de apropiación, el total ejecutado y el disponible presupuestario por subpartida.

c. La DCP realiza el seguimiento mensual de las estimaciones de la cuenta de Colocación de títulos valores de corto plazo, incluida dentro del documento de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto ordinario y extraordinario. Esta cuenta tiene incidencia directa en la partida de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo en el siguiente ejercicio económico. Sin embargo, de acuerdo con la información recibida, es necesario que quede explícitamente en un documento que resuma y muestre mensualmente las cifras de la estimación versus el resultado real de las colocaciones de títulos valores de corto plazo que fortalezca el control ejecutado.

d. La DCP realiza el seguimiento del contenido presupuestario aprobado y publicado en la Ley de presupuesto ordinario y extraordinario por la Asamblea Legislativa, a inicios de enero de cada año. No obstante, resulta necesario que recién aprobada y publicada dicha ley, se valide que el contenido presupuestario de las partidas de amortización e intereses de títulos valores de deuda interna, es suficiente para atender las obligaciones de pago en el siguiente ejercicio económico.

2.31. De acuerdo con el oficio DCP-0289-2020[26], las actividades de control interno para el seguimiento presupuestario quedan plasmadas en los correos electrónicos intercambiados entre el personal de esa Dirección, por lo cual, nunca se ha visto la necesidad de firmar documentos electrónicos de excel. La DCP indicó, que se valorará poner una fecha específica en las futuras revisiones del procedimiento y que por lo general, la primera parte del seguimiento se realiza en los primeros 5 días hábiles del mes y la segunda al día 20 de cada mes.

2.32. En cuanto al seguimiento presupuestario, indica la DCP que es tratado en las reuniones semanales llevadas a cabo con el Despacho y la participación de funcionarios de la TN, en donde se hace una presentación mostrando el cambio en el disponible presupuestario de las partidas del Gasto y del Ingreso.

2.33. Asimismo, indicó que el MH documentó el macroproceso de la gestión de deuda, donde contiene la participación de las diferentes direcciones. Indica que toda comunicación sobre la posibilidad de faltantes presupuestarios, se realiza siguiendo la línea jerárquica institucional del Director de la DCP al Viceministro de Egresos y de ahí al Despacho del Ministro, para la respectiva toma de decisiones. Este documento es un borrador que aún no se ha aprobado ni divulgado.

2.34. El inciso b) del artículo 79 y los incisos g) y h) del Artículo 80 de la Ley Nro. 8131, establecen que la DCP debe obtener y controlar los recursos internos o externos provenientes del endeudamiento público y darles seguimiento; además que es

[26] Oficio del 03 de agosto de 2020.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

competente para el registro de la deuda pública, en particular de las colocaciones y amortizaciones de títulos valores de la deuda interna, así como darle seguimiento a las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública. Asimismo, los incisos b), q) y t) del Artículo 3, del Reglamento de Organización de la Dirección de Crédito Público establecen dentro de las funciones principales del Director de Crédito Público, el planificar, dirigir, supervisar, controlar y evaluar las actividades desarrolladas dentro de esa dependencia, así como velar, planificar y dar seguimiento a la ejecución presupuestaria de la Dirección de Crédito Público.

2.35. Las NCISP establecen en el párrafo 2.5 que los Jerarcas y titulares subordinados deben procurar una estructura que defina la organización formal, líneas de dependencia y coordinación, así como la relación con otros elementos que conforman la institución y que apoyen el logro de los objetivos.

2.36. El fortalecimiento del seguimiento presupuestario y una adecuada coordinación y comunicación entre dependencias del MH, permite la adecuada gestión presupuestaria y financiera de la autorización dada mediante la Ley de presupuesto y sus modificaciones. Además, coadyuva a minimizar el riesgo de incurrir en incumplimientos normativos.

Coordinación entre dependencias del MH para verificar que los pagos de títulos valores de deuda interna tengan contenido presupuestario suficiente

2.37. De acuerdo con el artículo 185 de la Constitución Política, la TN es la única que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado. Por su parte la Ley Nro. 8131, en el inciso e) del artículo 59 establece dentro de los objetivos de la TN, el mantener al día el servicio de la deuda pública.

2.38. Ahora bien, la Asamblea Legislativa anualmente aprueba una ley de presupuesto ordinario para el siguiente ejercicio económico, en la cual, da una autorización presupuestaria para que los pagos del título 230 “Servicio de la Deuda Pública” se realicen con autorización legal hasta un monto límite de acuerdo con el disponible aprobado. El artículo 80 de la Ley Nro. 8131, establece como una competencia de la DCP el establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y darles seguimiento, competencia que incluye la partida de amortización e intereses de títulos valores de deuda interna.

2.39. Se desprende de lo anterior, que la TN tiene un deber de pago y de mantener el servicio de la deuda pública al día, actividades que forman parte de un sistema que debe funcionar de manera coordinada y para lograr este objetivo y aminorar los riesgos e incrementar la seguridad jurídica, esas relaciones deben estar normadas y comunicadas al personal. La seguridad jurídica pide la documentación de los lineamientos bajo los cuales ha trabajado la organización, lo cual incluye actividades que son ejecutadas por la TN en coordinación con la información de la DCP para garantizar que los pagos se estén realizando con contenido presupuestario suficiente, evitando así incurrir en pagos sin autorización legal, de allí la importancia que ambas dependencias coordinen oportunamente y fortalezcan los canales de comunicación y mecanismos de control periódicos para vigilar que todo pago relacionado con deuda interna tenga autorización legal presupuestaria.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.40. Para el período 2019, se determinaron oportunidades de mejora en la gestión de pago de títulos valores de deuda interna, en donde además de la normativa vigente y establecida para la gestión del pago, es necesario que el Ministerio de Hacienda elabore procedimientos o lineamientos por escrito que garanticen la seguridad jurídica y que fortalezcan el proceso para garantizar que los pagos de títulos valores de deuda interna y los intereses, se realicen con contenido presupuestario.

2.41. Al respecto, la TN indicó[27] a la CGR que recibe información sobre el disponible presupuestario de las partidas de amortización e intereses de deuda interna por parte de la DCP mediante las reuniones del Comité de Activos y Pasivos (aún no formalizada). Además, indicó que la TN remitió a la Comisión Especial de Trabajo conformada por el acuerdo DM N° 0097-2019, una propuesta para mejorar el proceso de pago de la deuda interna, de manera que pudiera llevarse a cabo la verificación del contenido presupuestario disponible, de previo a la realización del pago, la cual quedó sujeta al proyecto de Hacienda Digital.

2.42. La DCP indicó por medio del oficio DCP-0289-2020[28], que no existe un procedimiento vigente que regule la coordinación y comunicación entre ambas dependencias, sobre los montos del disponible presupuestario para el pago de amortización e intereses de títulos valores de deuda interna y lo que se ha propuesto es la creación de un Comité de Activos y Pasivos que sirva de coordinación entre las direcciones y trascienda las funciones establecidas en el Comité de Subastas.

2.43. La apropiada coordinación entre la DCP y la TN sobre el seguimiento presupuestario de las subpartidas de amortización e intereses de títulos valores de deuda interna, fortalece la seguridad jurídica, garantizando que se ejecuten pagos de títulos valores de deuda interna con autorización legislativa, lo cual incrementa la transparencia y confianza del Ministerio de Hacienda frente a los inversionistas y acreedores.

AUSENCIA DE UNA ESTRATEGIA DE ENDEUDAMIENTO DE MEDIANO PLAZO DEBIDAMENTE OFICIALIZADA

2.44. En agosto de 2019, se publicó la Aprobación de la Política de Endeudamiento para el Sector Público[29]. En cumplimiento de los lineamientos establecidos en dicha política, se cita que para el portafolio del Gobierno Central, la DCP propondrá al Ministro de Hacienda la estrategia a seguir en la administración de la Deuda del Gobierno en el mediano plazo. En este marco se propondrá la estructura de moneda, instrumento, tipo de tasa de interés y plazo, entre otras características, que orientarán la gestión de la deuda del Gobierno Central en el largo plazo.

2.45. Asimismo, dentro de la Política se indica que la estrategia del Gobierno Central se complementará con los planes de financiamiento de la TN, los cuales se revisarán al menos de forma semestral, con el fin de actualizarlos y adecuarlos a las condiciones

[27] Oficio TN-1205-2020 del 21 de agosto de 2020.
[28] Oficio del 03 de agosto de 2020.
[29] Decreto Ejecutivo Nro. 41935, publicado en el Alcance Nro. 191 de La Gaceta Nro. 161 del 26 de agosto de 2019.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

imperantes en los mercados financieros y de valores, pero tendrán como marco orientador la estrategia de mediano plazo.

2.46. De acuerdo con la DCP[30], en enero de 2019 se realizó la presentación de la propuesta de la EDMP a la entonces Ministra de Hacienda, a partir de lo cual se incluyeron dentro del Plan Estratégico Institucional 2019-2023 los indicadores recomendados en dicha estrategia.

2.47. La DCP remitió a la CGR el borrador de la propuesta de la EDMP, la cual incluye el portafolio óptimo de deuda del Gobierno Central para el período 2020-2024. No obstante, dicha estrategia no ha sido oficializada por el Despacho del Ministerio de Hacienda.

2.48. El FMI y el BM[31] recomiendan que se debería revisar la EDMP regularmente (por ejemplo, cada año) o con más frecuencia si las condiciones macroeconómicas o de mercado varían considerablemente. Este proceso de seguimiento y examen es un elemento importante de una gestión eficaz del riesgo. Además, estos organismos indican que independientemente de si la gestión de deuda está concentrada en una o más dependencias, la determinación de responsabilidades y rendición de cuentas debe ser clara y coherente.

2.49. La Política de Endeudamiento para el Sector Público, establece en los lineamientos del apartado “Gestión de los portafolios de deuda del Sector Público”, inciso f, que en el caso de existir varias instancias con responsabilidad en la gestión de la deuda, deben activarse canales formales de coordinación.

2.50. La DeMPA enfatiza en señalar que las entidades que participan en la gestión de deuda deben coordinar estrechamente sus actividades por medio de mecanismos formales, compartiendo información con regularidad; aunado a que esto, facilita a evitar el sobreendeudamiento y el seguimiento de los riesgos del portafolio de deuda con más precisión. Inclusive, ha señalado que en los casos en donde no exista una única dependencia encargada de la gestión de deuda, se puede seleccionar una de las entidades para que guíe este proceso, o se puede crear un comité de coordinación que permita intercambiar información en reuniones organizadas. Indica además, que si la estrategia está desactualizada o no está en vigencia, esta se considera como inexistente.

2.51. La definición de una EDMP oficializada, es de gran utilidad para un país en la gestión del endeudamiento que conlleve a la búsqueda del equilibrio entre el costo de financiamiento en el mercado nacional e internacional y la exposición al riesgo del portafolio de deuda; lo anterior, orientado al análisis para obtener financiamiento a costos más bajos, manteniendo niveles aceptables de riesgo en una coyuntura fiscal deficitaria como la que vive Costa Rica actualmente.

[30] Oficio DCP-0094-2020 del 05 de marzo de 2020.

[31] Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. (2009). (Pág. 12). Formulación de una estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo: Nota de orientación para las autoridades nacionales.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

3. Conclusiones

3.1. La gestión de colocaciones de títulos valores de deuda interna bajo la modalidad de venta directa, presenta oportunidades de mejora con el fin documentar la justificación en aquellos casos en los que autoriza a un inversionista tasas de interés mayores a las vigentes al momento de la colocación Aunado a esto, se identificaron puntos de mejora en la normativa para el proceso de la gestión de las colocaciones de títulos valores de deuda interna.

3.2. La TN presenta oportunidades de mejora en la documentación del expediente para las operaciones de canje, subasta inversa y redenciones anticipadas, de manera que respalde el análisis técnico identificando que la operación realizada resulta beneficiosa para el fisco o implica un mejoramiento de las finanzas públicas.

3.3. La DGCN debe mejorar la oportunidad en los tiempos para el registro en el Sigaf de las colocaciones y amortizaciones de títulos valores de deuda interna. Para ello, es necesario que realice ajustes a la normativa existente para efectuar adecuada y oportunamente dicha función.

3.4. Esa misma DGCN presenta oportunidades de mejora en la conciliación mensual que prepara en conjunto con la DCP, con el objetivo de incluir la totalidad de las fuentes de financiamiento para la conciliación de la cuenta de Colocación de títulos valores de largo plazo, así como en la normativa existente para fortalecer el control implementado.

3.5. La DCP tiene oportunidades de mejora en el seguimiento presupuestario que realiza sobre el contenido de las subpartidas de amortización e intereses de títulos valores de deuda interna, así como de la cuenta de colocación de títulos valores con el fin de robustecer los controles implementados, y ampliar el alcance y la oportunidad de dicho proceso. La coordinación y comunicación de la DCP con directores de otras dependencias y jerarcas del Ministerio de Hacienda no está establecida mediante procedimientos o regulaciones escritas, pese a que la ley lo exige para el cumplimiento de las funciones.

3.6. Por otro lado, es necesario que el Ministerio de Hacienda elabore por escrito y divulgue internamente procedimientos o regulaciones que garanticen la existencia de contenido presupuestario previo a la realización de pagos en cumplimiento de las obligaciones por concepto de amortización e intereses de títulos valores de deuda interna, y con ello brindar seguridad jurídica al sistema.

3.7. El Ministerio de Hacienda debe formalizar, divulgar e implementar la propuesta en borrador de la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

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, Nro. 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 Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 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.

A JEANNETTE SOLANO GARCÍA EN SU CALIDAD DE SUBDIRECTORA GENERAL DE LA CONTABILIDAD NACIONAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO DE DIRECTOR

4.4. Ajustar, formalizar, divulgar e implementar los procedimientos para el registro patrimonial y presupuestario en el Sigaf de las colocaciones, amortizaciones e intereses de títulos valores de deuda interna y para la elaboración de la conciliación del gasto por intereses, colocaciones y cancelaciones de títulos valores de deuda interna, con el fin de corregir las situaciones comentadas en los párrafos del 2.17 al 2.20 y 2.27 de este Informe, respectivamente. Para dar cumplimiento a esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor:

A más tardar el 31 de marzo de 2021, una certificación que haga constar que se ajustó, formalizó y divulgó los procedimientos indicados.
A más tardar el 30 de abril de 2021, una certificación que haga constar el inicio de la implementación de los procedimientos indicados.

A ISAAC CASTRO ESQUIVEL EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE CRÉDITO PÚBLICO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO DE DIRECTOR

4.5. Ajustar, formalizar, divulgar e implementar la normativa relacionada con el seguimiento presupuestario de las partidas de amortización e intereses y de la cuenta de colocación de títulos valores de deuda interna, con el fin de corregir las situaciones comentadas en el párrafo 2.30 de este Informe. Para dar cumplimiento a esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor:

A más tardar el 30 de abril de 2021, una certificación que haga constar que se ajustó, formalizó y divulgó la normativa.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

A más tardar el 31 de mayo de 2021, una certificación que haga constar el inicio de la implementación de la normativa indicada.

A MAURICIO ARROYO RIVERA EN SU CALIDAD DE SUBDIRECTOR DE LA TESORERÍA NACIONAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO DE DIRECTOR

4.6. Elaborar o ajustar, según corresponda, y formalizar, divulgar e implementar los procedimientos operativos relacionados con la gestión de la colocación de títulos valores de deuda interna y la gestión de las operaciones de canjes, subasta inversa y redenciones anticipadas, con el fin de corregir las situaciones comentadas en los párrafos del 2.1 al 2.5 y 2.11 de este Informe.

Para dar cumplimiento a esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor:

A más tardar el 30 de abril de 2021, una certificación que haga constar que se elaboró, ajustó, formalizó y divulgó la normativa señalada.
A más tardar el 31 de mayo de 2021, una certificación que haga constar el inicio de la implementación de la normativa necesaria señalada.

A ELIAN VILLEGAS VALVERDE EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO DE MINISTRO

4.7. Crear, formalizar e implementar un mecanismo de coordinación que coadyuve en la toma de decisiones, con el fin de corregir las situaciones comentadas en los párrafos 2.11, 2.12 y 2.13 de este Informe. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General:

A más tardar el 30 de abril de 2021 un informe de avance, y a más tardar el 30 de setiembre de 2021, una certificación que haga constar la creación y formalización del mecanismo de coordinación.
A más tardar el 30 de noviembre de 2021, una certificación que haga constar el inicio de la implementación del mecanismo de coordinación.

4.8. Elaborar, formalizar, divulgar e implementar la normativa que contiene la gestión del proceso de deuda ejecutado por el Ministerio de Hacienda y que incluya los mecanismos de control para garantizar la existencia de contenido presupuestario suficiente para posterior a esa verificación, realizar los pagos de las obligaciones por concepto de amortización e intereses de títulos valores de deuda interna, con el fin de corregir las situaciones comentadas en los párrafos 2.5, 2.39 y 2.40 de este Informe. Para dar cumplimiento a esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor:

A más tardar el 30 de abril de 2021, una certificación que haga constar que se elaboró, formalizó y divulgó la normativa que contiene la gestión del proceso de deuda ejecutada por el Ministerio de Hacienda y que incluya los mecanismos de control para garantizar la existencia de contenido presupuestario suficiente para posterior a esa verificación, realizar los pagos de las obligaciones por concepto de amortización e intereses de títulos valores de deuda interna.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

A más tardar el 31 de mayo de 2021, una certificación que haga constar el inicio de la implementación de la normativa que contiene la gestión del proceso de deuda ejecutado por el Ministerio de Hacienda y que incluya los mecanismos de control para garantizar la existencia de contenido presupuestario suficiente para posterior a esa verificación, realizar los pagos de las obligaciones por concepto de amortización e intereses de títulos valores de deuda interna.

A ELIAN VILLEGAS VALVERDE EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO DE MINISTRO Y A ISAAC CASTRO ESQUIVEL EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE CRÉDITO PÚBLICO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO DE DIRECTOR

4.9. Formalizar, divulgar e implementar la propuesta de la Estrategia de Endeudamiento de Mediano Plazo para el Gobierno Central, con el fin de corregir la situación comentada en el párrafo 2.47 de este Informe. Para dar cumplimiento a esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor:

A más tardar el 30 de abril de 2021, una certificación que haga constar que se formalizó y divulgó la propuesta de la Estrategia de Endeudamiento de Mediano Plazo para el Gobierno Central.
A más tardar el 31 de agosto de 2021, una certificación que haga constar el inicio de la implementación de la Estrategia de Endeudamiento de Mediano Plazo para el Gobierno Central.

Firmado digitalmente por JULISSA SAENZ LEIVA
Fecha: 2020-11-23 11:39

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área

Firmado digitalmente por BERNAL DURAN BONILLA
Fecha: 2020-11-23 11:43

Bernal Durán Bonilla
Asistente Técnico

Firmado digitalmente por DANIEL ALEJANDRO ZUÑIGA PICADO
Fecha: 2020-11-23 11:41

Daniel Zúñiga Picado
Coordinador

Firmado digitalmente por ARIADNE MARIA CHAVES MIRANDA
Fecha: 2020-11-23 11:46

Ariadne Chaves Miranda
Colaboradora

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA COSTA RICA

mrmv

Ci.: Archivo auditoría

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Anexo nro. 1
Detalle de los títulos valores colocados en el año 2019 que presentan tasas de interés mayores respecto a las tasas vigentes en la fecha de la colocación (en moneda original)

Número de serie	Título valor	Fecha valor	Plazo en días	Moneda	Valor Facial en moneda	Tasa de interés asignada	Tasa de interés vigente	Oficio de referencia
E290119OTC	1042	16/1/2019	13	Dólares	5.022.561	6,01%	1,10%	TN-1513-2018
PT¢290319	4485	7/3/2019	22	Colones	5.024.456.667	8,00%	5,52%	TN-369-2019
PT¢210219	4453	5/2/2019	16	Colones	10.036.677.333	8,25%	5,61%	TN-40-2019
PT¢070119	4405	2/1/2019	5	Colones	5.017.502.031	7,87%	5,38%	TN-1878-2018
PT¢180219	4457	12/2/2019	6	Colones	12.133.367.331	7,87%	5,47%	TN-40-2019
PT¢290119	4438	23/1/2019	6	Colones	10.024.061.559	7,87%	5,47%	TN-40-2019
PT¢300119	4441	28/1/2019	2	Colones	10.042.917.576	8,25%	5,38%	TN-40-2019
PT¢300119	4437	23/1/2019	7	Colones	10.042.769.145	8,25%	5,47%	TN-40-2019
PT¢150319	4482	6/3/2019	9	Colones	10.039.611.819	7,50%	5,47%	TN-40-2019
N210519OTC	8923	27/3/2019	54	Colones	13.153.465.000	7,87%	5,75%	TN-369-2019
PT¢200219	4447	1/2/2019	19	Colones	15.065.331.500	8,25%	5,61%	TN-40-2019
E270319OTC	1060	21/3/2019	6	Dólares	10.043.422	6,01%	1,10%	TN-1513-2018
E260219OTC	1046	13/2/2019	13	Dólares	20.043.388	6,01%	1,10%	TN-1513-2018
E071019OTC	6	5/9/2019	32	Dólares	50.137.889	3,10%	0,59%	TN-969-2019
E020419OTC	1051	28/2/2019	34	Dólares	33.172.082	6,53%	1,10%	TN-1513-2018
E220219OTC	1048	15/2/2019	7	Dólares	20.023.363	6,01%	1,10%	TN-1513-2018
E100119OTC	1036	3/1/2019	7	Dólares	10.010.698	5,50%	1,10%	TN-1513-2018
PT¢050219	4443	29/1/2019	6	Colones	10.037.209.787	7,87%	5,95%	TN-2148-2018

Fuente: Elaboración propia de la CGR utilizando información proporcionada por la DCP mediante el oficio DCP-0031-2020 e información de la TN mediante los oficios TN-0601-2020 y TN-0842-2020.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Anexo nro. 2
Detalle de las debilidades encontradas en la normativa interna emitida por el MH en relación con títulos valores de deuda interna

Nro. Normativa	Nombre de la normativa	Fecha Publicación	Observaciones de la CGR
Procedimientos internos de la Tesorería Nacional			
CIR-TN-015-2017	Pautas sobre las inversiones en títulos valores del Ministerio de Hacienda	15-06-2017	La TN indicó en el oficio TN-1829-2019 que dicha circular no estaba vigente. Luego por medio de correo electrónico del 23 de abril de 2020, indicó que esta circular quedó sin efecto y fue sustituida por el documento CIR-TN-005-2019. Finalmente, en el oficio TN-0739-2020 indicó que sí estaba vigente, pero señaló observaciones para cada punto de la circular, con lo cual, no queda total claridad de la aplicación.
CIR-TN-016-2017	Inversiones por medio de Tesoro Directo vía Web	18-08-2017	La TN indicó en el oficio TN-1829-2019 que dicha circular estaba vigente. Por medio de correo electrónico del 23 de abril de 2020 indicó que esta circular quedó sin efecto y fue sustituida por el documento CIR-TN-005-2019. Luego en el oficio TN-0739-2020 indicó que sí estaba vigente, pero señaló observaciones para cada punto de la circular, con lo cual, no queda total claridad de la aplicación.
CIR-TN-005-2019	Inversiones mediante la plataforma Tesoro Directo	23-05-2019	Mediante el oficio TN-0739-2020 indicó que sí estaba vigente, pero señaló excepciones en el oficio que no están incluidas dentro de la circular, por lo cual, no queda total claridad de la aplicación.
MH-TN-DGAP-DAD-P-003	Políticas Generales de Captación por medio de Valores de Deuda Interna (documento anexo al procedimiento "Calendario de subastas Anual"	Versión del 21-01-2014	La TN confirmó en el oficio TN-1829-2019 que dicho procedimiento se encontraba vigente para el año 2019. No obstante, por medio de correo electrónico del 13 de mayo de 2020 y por medio del oficio TN-0739-2020, indicó que el mismo no estaba vigente y se encuentra en proceso de actualización. En dicha Política se establecía las condiciones generales para la captación de recursos: los participantes, los instrumentos, los rendimientos, plazos y utilización de series que se hará en cada colocación que realice la Tesorería Nacional, complementando así las normativas existentes sobre los distintos títulos valores de deuda interna del Gobierno Central. Por lo anterior, la CGR considera necesario que dicha política sea actualizada y mejorada. El procedimiento no está derogado, ni sustituido oficialmente.
MH-TN-DGAP-UCSDI-P-10	Servicio de pago de deuda interna (Inversiones en pagaré, cero cupón y tasa fija desmaterializados) -Versión 2-	Julio, 2015	Fue sustituido por el procedimiento MH-TN-DGAP-UCSOD-P-01 "Control y Servicio de Operaciones de Deuda Individualizada" (oficializado en noviembre 2018). El vigente no indica que sustituyó el procedimiento en mención. El procedimiento no está derogado, ni sustituido oficialmente.
MH-TN-DGAP-UCSDI-P-02	Registro de Deuda Estandarizada	Julio, 2015	El procedimiento no está vigente dado que estas funciones fueron trasladadas a la DCP.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

	-Versión 3-		El procedimiento no está derogado, ni sustituido oficialmente.
MH-TN-DGAP-UCSDI-P-03	Registro, control y seguimiento de las operaciones por canje de deuda interna -Versión 2-	Julio, 2015	El procedimiento no está vigente dado que estas funciones fueron trasladadas a la DCP. El procedimiento no está derogado, ni sustituido oficialmente.
MH-TN-DGAP-UCSDI-P-06	Cierre diario de cancelaciones de títulos valores emitidos por el Ministerio de Hacienda a través de la Tesorería Nacional -Versión 3-	Julio, 2015	El procedimiento no está vigente dado que estas funciones fueron trasladadas a la DCP. El procedimiento no está derogado, ni sustituido oficialmente.
MH-TN-DGAP-DAD-P-006	Construcción de curvas de rendimiento - Versión 1 -	30-03-2015	La TN indicó por medio de correo electrónico del 23 de abril de 2020, que este procedimiento se encuentra vigente y en proceso de actualización. Punto de mejora: el procedimiento indica que se toman en cuenta las transacciones del último mes realizadas en mercado secundario; sin embargo, los documentos enviados por la TN por medio de correo electrónico el 3 de julio de 2020, indican que se utilizan como insumos las observaciones en mercado secundario del día hábil anterior.
MH-TN-DGAP-DAD-P-011	Subasta Competitiva y No Competitiva -Versión 2-	19-12-2016	La TN indicó por medio de correo electrónico del 23 de abril de 2020, que este procedimiento se encuentra vigente y en proceso de actualización.
MH-TN-DGAP-DAD-P-012	Negociaciones Directas de Deuda Interna con Instituciones Inversoras -Versión 1-	Setiembre, 2015	La TN indicó por medio de correo electrónico del 23 de abril de 2020, que este procedimiento se encuentra vigente y en proceso de actualización. Este procedimiento establece en la actividad Nro. 5.2.1 que la coordinación con el inversionista se hará conforme con las políticas de captación en títulos valores vigentes. Asimismo, el procedimiento indica de manera general una distinción en el procedimiento a seguir cuando el inversionista tiene la posibilidad de negociar el rendimiento/precio de la inversión, pero no establece cuales son esas condiciones que permiten negociar tasas de interés. Además, el procedimiento no incluye ninguna actividad para documentar la justificación de las decisiones tomadas por la TN en las situaciones en las que se otorgó una tasa de interés mayor a la vigente (documento estándar o formulario que establezca los aspectos mínimos a considerar o evaluar para otorgar una tasa especial), ni tampoco contiene de manera explícita que la Dirección de la TN es quien autoriza las tasas de interés especiales a los inversionistas.
MH-TN-DGAP-DAD-P-013	Seguimiento, control y custodia del libro de actas de la Comisión de Subastas de Deuda Interna del Gobierno de la República -Versión 1-	Setiembre, 2016	La TN indicó por medio de correo electrónico del 23 de abril de 2020, que este procedimiento se encuentra vigente y en proceso de actualización.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

MH-TN-DGAP-UCSOD-P-01	Control y Servicio de Operaciones de la Deuda Individualizada -Versión 2-	27-11-2018	La TN indicó por medio de correo electrónico del 23 de abril de 2020, que este procedimiento se encuentra vigente. Debilidades en redenciones anticipadas: Este procedimiento no establece la coordinación de la TN con la DCP cuando realiza redenciones anticipadas de títulos valores de deuda interna que vencen en otro ejercicio económico, con el objetivo de constatar la existencia de contenido presupuestario. El procedimiento tampoco incluye una actividad que permita dejar constancia en el expediente del análisis técnico realizado para las redenciones anticipadas mediante la elaboración y publicación de un formulario o documento con la justificación de que la operación resulta beneficiosa para el fisco y que el mismo se encuentre debidamente firmado por la persona que lo elabora, revisa y autoriza. Debilidades en el proceso de pago: Tampoco existen actividades dentro del procedimiento, que establezca la coordinación de la TN con la DCP para garantizar que los pagos de títulos valores de deuda interna, tengan contenido presupuestario.
MH-TN-PRO02-PCD-004	Actualización de las tasas de interés para las negociaciones de los Títulos Valores Desmaterializados por Tesoro Directo -Versión 1-	Noviembre, 2019	La TN remitió por medio de correo electrónico del 23 de abril de 2020, el procedimiento. El mismo no cuenta con una actividad para el procedimiento a seguir con la redención anticipada de títulos valores de deuda interna emitidos por medio de la plataforma de Tesoro Directo.
MH-TN-DGAP-DAD-P-009	Canje de deuda interna -Versión 1-	Agosto, 2015	No incluye una actividad que permita dejar constancia en el expediente del análisis técnico realizado para los canjes de títulos valores, mediante la elaboración y publicación de un formulario o documento con la justificación de que la operación resulta beneficiosa para el fisco y que el mismo se encuentre debidamente firmado por la persona que lo elabora, revisa y autoriza.
MH-TN-DGAP-DAD-P-08	Subasta Inversa de títulos valores -Versión 1-	20-07-2015	No incluye una actividad que permita dejar constancia en el expediente del análisis técnico realizado para las subastas inversas, mediante la elaboración y publicación de un formulario o documento con la justificación de que la operación resulta beneficiosa para el fisco y que el mismo se encuentre debidamente firmado por la persona que lo elabora, revisa y autoriza.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica