ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL PARA EL CONTROL DEL INGRESO Y GASTO PÚBLICOS

EXPEDIENTE N° 20.370
INFORME FINAL SOBRE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2016.

Julio 2017

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL PARA EL CONTROL
DEL INGRESO Y EL GASTO PÚBLICOS

INFORME EXPEDIENTE 20.370

LIQUIDACIÓN DEL
PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAODINARIOS DE LA REPÚBLICA
PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2016.

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Quiénes suscriben, en nuestra condición de miembros de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 89 y 194 del Reglamento de la Asamblea Legislativa así como del artículo 181 de la Constitución Política, con base en lo expuesto en este informe; recomendamos al Plenario Legislativo improbar la liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinarios para el ejercicio económico del 2016.

Dado a los 26 días del mes de julio de 2017, en San José, Costa Rica, Sala de Sesiones de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, sede de la Comisión Especial Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos

ROLANDO GONZÁLEZ ULLOA OTTO GUEVARA GUTH

MARIO REDONDO POVEDA JULIO ROJAS ASTORGA

LAURA GARRO SÁNCHEZ VICTOR MORALES ZAPATA

FABRICIO ALVARADO MUÑOZ PATRICIA MORA CASTELLANOS

LUIS VÁSQUEZ CASTRO

DIPUTADOS

MARCO JURÍDICO APLICABLE

El presente informe se realiza en cumplimiento del artículo 181 de la Constitución Política, el cual expresa que:

> "*ARTÍCULO 181.- El Poder Ejecutivo enviará a la Contraloría la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios que se hubieran acordado, a más tardar el primero de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente; la Contraloría deberá remitirla a la Asamblea, junto con su dictamen, a más tardar el primero de mayo siguiente. La aprobación o improbación definitiva de las cuentas corresponde a la Asamblea Legislativa*".

Este artículo constitucional es desarrollado por los artículos 89 y 194 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, al expresar que:

> "*ARTICULO 89.-Comisión Permanente Especial para el control del ingreso y el gasto públicos*
>
> *"La liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios y el dictamen de la Contraloría General de la República, a los que se refiere el artículo 181 de la Constitución Política, pasarán en el mes de mayo de cada año al conocimiento de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, que estará compuesta por nueve diputados, cuyo nombramiento se hará simultáneamente con el de las comisiones permanentes ordinarias..."*
>
> *ARTICULO 194. Trámite del Informe*
>
> *"La Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos analizará los documentos referidos en el artículo 89 y, a más tardar el último día del mes de mayo, rendirá un informe al Plenario, en el que recomendará aprobar o improbar la liquidación. Cinco días hábiles después de recibido y leído este informe, el Plenario dedicará la segunda parte de las cuatro sesiones siguientes a su discusión...*"

Sin embargo, en virtud del tiempo que se tarda conformando e instalando las Comisiones en el mes de mayo, se torna materialmente imposible cumplir con el plazo señalado, razón por la cual la Comisión aprobó, de forma unánime el 31 de mayo de 2017, una moción para solicitar a la Presidencia de la Asamblea

Legislativa una prórroga hasta el 31 de julio inclusive con el fin de recibir las audiencias correspondientes y confeccionar este Informe.

RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME FINAL DE LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA 2016 DEL DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Generalidades sobre el Presupuesto 2016

- La Ley de Presupuesto del 2016 inicialmente fue aprobada por ¢8.000.120,4 millones y durante el ejercicio económico sufrió variaciones que se aplicaron mediante dos presupuestos extraordinarios, una modificación presupuestaria y la incorporación automática de los recursos no ejecutados del crédito externo del 2015.

- El presupuesto final de ingresos revalidados alcanzó los ¢8.150.612,0 millones y de este monto se ejecutaron ¢7.725.861,7 millones y si de ambos (presupuesto y ejecución) excluimos el componente de los recursos externos, por ¢158.676,5 millones, tendríamos un presupuesto final de ingresos por ¢7.991.935,4 millones y un monto de ingresos recaudados de ¢7.567.185,1 millones, para un porcentaje de recaudación del 94,7%.

- Los ingresos totales representan el 24,2% del PIB nominal del 2016 (estimado en ¢31.287.383,7 millones) y los ingresos corrientes el 14,6%, en este último caso superando el 14,3% observado en el 2015.

- Los ingresos corrientes totalizaron ¢4.561.222,9 millones, crecieron el 9,1% y ese porcentaje es menor al 10,1% alcanzado en el 2015; además perdieron participación respecto a los ingresos totales ya que representaron el 60,3% frente al 62,4% observado para el 2015.

- Lo recaudado por ingresos corrientes fue equivalente al 104,1% de lo presupuestado sea que se obtuvo ¢179.706,8 millones más de lo esperado. Además lo recaudado superó en ¢381.069,6 millones (9,1%) el recaudo del 2015. No obstante, su participación en el total de ingresos disminuyó en Transferencias corrientes (-¢11.037,8 millones), Impuestos a los Productos de Tabaco (-¢2.799,9 millones), Contribuciones Sociales (-¢2.200,6 millones) y Traspaso de bienes inmuebles (-¢537,6 millones).

- Los ingresos tributarios (impuestos) generaron el 91,4% de lo recaudado por ingresos corrientes y los impuestos de Renta y Ventas aportaron conjuntamente el 62,0% de estos ingresos; participación que es relativamente similar al 61,8% del 2015. Cabe recordar que parte de la recaudación de estos impuestos tiene un destino específico, por tanto no se destina en su totalidad a financiar los gastos del Gobierno Central.

- En el 2016 el financiamiento alcanzó un monto de ¢2.999.115,9 millones, representó el 39,6% de los ingresos totales y tuvo un crecimiento del 18,9% respecto del monto utilizado en el año 2015, que equivale a crecimiento absoluto de ¢477.033,5 millones, lo que significa el ahondamiento del déficit fiscal y se demuestra que **los ingresos corrientes cada vez alcanzan menos y que por ello se recurrió en mayor medida al financiamiento para sufragar distintas necesidades del Estado.**

- En el 2016 el presupuesto final de ingresos de capital fue de ¢6.493,9 millones aunque en el presupuesto inicial solo se previó un monto por ¢4.479,5 millones. Según la liquidación presupuestaria los ingresos de capital alcanzaron los ¢6.846,3 millones, es decir, ¢352,4 millones más que lo esperado.

- El gasto ejecutado del Presupuesto Nacional del 2016 totalizó ¢7.617.607,7 millones y mostró un crecimiento del 4,1% respecto al 2015.

- Los gastos corrientes representaron el 73,5% del gasto total y dentro de los mismos sobresalen los gastos por remuneraciones, el pago de intereses de la deuda pública y las transferencias corrientes.

- En tres títulos presupuestarios se concentró el 71,7% del total del gasto del Presupuesto Nacional: Ministerio de Educación Pública, Servicio de la Deuda Pública y Regímenes de Pensiones.

- Los gastos de capital crecieron el 3,7% respecto al año anterior (13,1% en el 2015 respecto del 2014) y su tasa de participación en el gasto total fue del 5,7%.

- Los recursos no ejecutados en el año 2016 significaron el 4,7% del presupuesto final.

- Los gastos corrientes cubiertos con fuentes de financiamiento distintas a los ingresos corrientes totalizaron ¢1.505.630,6 millones, monto que equivale al 3,4% del PIB. Una vez más, como ha sido recurrente en la última década, **se financiaron gastos corrientes con ingresos de capital, situación que resulta contraria al numeral 6 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República (LAFPPR).**

- En el 2016 el saldo de la deuda del Gobierno Central se incrementó en ¢2.033.843,9 millones, para un crecimiento porcentual del 16,9%, el cual estuvo conformado por un 19,6% correspondiente a la deuda interna y un 8,9% en la deuda externa. Para el ejercicio económico del 2015 el crecimiento porcentual había sido del 14,4% (¢1.505.853,6 millones).

Dictamen de la Liquidación de Ingresos y Egresos del Presupuesto de la República

- **El ente contralor NO AVALA la liquidación de ingresos y gastos del Presupuesto de la República del periodo 2016 por varias razones. La principal es el incumplimiento del artículo 6 de la LAFPPR.**

- Tampoco lo avala por la existencia de debilidades significativas en la partida de remuneraciones del MEP, si bien en el año 2016 el MEP estableció varios mecanismos de control y mejoras al sistema INTEGRA 2 (las cuales se venían implementando desde el 2015), persisten situaciones expuestas en relación con la falta de desconcentración del proceso de la planilla y las posibles sumas giradas de más, de modo que en el año 2016 las posibles sumas giradas de más ascendieron a ¢3.180 millones, suma que si bien es cierto disminuyó en un 28,74% respecto al año anterior (¢4.262 millones) sigue mostrando una magnitud significativa.

- Otra razón más para la no aprobación es la Partida de “Comisiones y Gastos por Servicios Financieros” en esta partida se presentaron dos situaciones: a) Se presentó un gasto devengado total de ¢98.494 millones, mientras que el gasto pagado total asciende a ¢89.810 millones, resultando así que el total pagado es menor que el total devengado por la suma de ¢8.684 millones. Esto se presentó por la no realización de un ajuste manual que debería realizar la Contabilidad Nacional. b) Por falta de contenido presupuestario no se reconocieron ¢1.219 millones de las comisiones cobradas por el INS por la recaudación del Impuesto a la Propiedad de Vehículos y al canon de Consejo de Transporte Público así como la comisión por la impresión de especies fiscales.

- También por las sumas giradas de más en los Regímenes Especiales de Pensiones. Se determinó que este monto sigue creciendo y se tiene que las sumas giradas de más al final del año 2014 fue de ¢1.523 millones, para el 2015 se elevó a ¢1.969 millones y al 31 de diciembre de 2016 fue de ¢2.143 millones.

- También señala los pagos a la Caja Costarricense de Seguro Social en donde varias subpartidas del Título 230 “Servicio de la Deuda Pública”, se registraron erróneamente sumas producto de pagos realizados por el Ministerio de Hacienda a la Caja Costarricense de Seguro Social por los convenios de pago establecidos.

- Señaló también la Partida de Bienes Duraderos del MOPT en donde se presentó un gasto devengado total por ¢36.536 millones, mientras que el

presupuesto pagado es por ¢23.169 millones; con lo cual el gasto devengado es superior al pagado en ¢13.367 millones. La diferencia se originó en un gasto que fue devengado al final del año con el fin de cumplir con el desembolso inicial a la UNOPS para la construcción del nuevo edificio del MOPT. Sin embargo, dicho gasto no procedía dado que el contrato de construcción no ha contado con el aval del ente contralor.

- En la revisión de los egresos el ente contralor determinó la existencia de varias debilidades de control en relación con el "Sistema de Revalorizaciones y Planillas" que implementó en el año 2014 la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) del Ministerio de Trabajo. Además se determinó que el gasto por remuneraciones consignado en el Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF), no coincide con los reportes remitidos por los ministerios a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

- Se encontraron diferencias entre datos de la liquidación de ingresos y el SIGAF. Al mes de diciembre de 2016 ambos registros presentaron diferencias por un monto total de ¢2.323 millones. La Contabilidad Nacional aclaró al ente contralor que los datos correctos son los incorporados en la Liquidación de Ingresos

Informe de Evaluación Física del Ministerio de Hacienda

- La Contraloría General NO AVALA el Informe de Resultados Físicos de los programas ejecutados del ejercicio económico 2016 , por no incluir los elementos explicativos para medir el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos, como lo exige el artículo 52 de la LAFPPR, que dispone:

> *"Artículo 52.- Envío de informes a la Contraloría General de la República*
>
> *A más tardar el 1° de marzo, el Ministerio de Hacienda deberá remitir a la Contraloría General de la República los siguientes informes: el resultado contable del período, el estado de tesorería, el estado de la deuda pública interna y externa, los estados financieros consolidados de los entes y órganos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1, la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto nacional, el informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico respectivo y el informe anual sobre la administración de bienes.*

> *También, a más tardar en esa misma fecha, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica remitirá, a la Contraloría General de la República, el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país.*
>
> ***Tanto el informe de resultados físicos de los programas como el informe sobre el cumplimiento de las acciones estratégicas que elaborarán el Ministerio de Hacienda y el de Planificación Nacional y Política Económica respectivamente, incluirán los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos****. De conformidad con las disposiciones constitucionales, la Contraloría deberá remitir estos informes y su dictamen a la Asamblea Legislativa*".

- El Órgano Contralor señala que el incumplimiento de este artículo se presenta, de forma ininterrumpida, durante los últimos 16 años, lo que refleja que la Administración no ha asumido plenamente el compromiso para alcanzar un proceso sostenible de avance y solución de este problema.

- Se encontraron inconsistencias en la metodología de valoración de la efectividad de los programas. La medición de la efectividad es un concepto que debe comprender un proceso de análisis más amplio como lo es la "evaluación de programas". En la medición actual de efectividad se observa un sesgo metodológico que tiende hacia clasificaciones de "efectivo" o "parcialmente efectivo". No contiene los elementos explicativos en cuanto a la medición de eficiencia en el uso de los recursos ni los costos de los servicios.

Informe de los Resultados del Cumplimiento de los Objetivos, las Metas, las Prioridades y Acciones Estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo

- **La Contraloría General de la República NO AVALA este Informe en virtud de incumplimientos del artículo 52 de la LAFRPP, principalmente la no existencia de costos unitarios y la no medición**

de la eficiencia en el uso de los recursos, situación que tampoco se ha corregido en más de una década.

- El Informe no contiene los elementos explicativos en cuanto a la medición de eficiencia en el uso de los recursos y los costos de los servicios, con lo cual se incumple con lo requerido en el artículo 52 de dicha Ley. Se informa que el MINHAC espera contar con los sistemas de costeo de los planes piloto en mayo de 2018, aunque no existen avances en la medición de la eficiencia.
- Existe poca vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo y la programación física del Presupuesto. Aunque la Contraloría reconoce que se han realizado algunos esfuerzos para lograr esa vinculación, señala que son incipientes y no permiten la evaluación y planificación de largo plazo.
- MIDEPLAN emitió el "Manual Gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de Gobierno". Sin embargo, de las 15 evaluaciones planteadas para el periodo 2015-2018, se ha avanzado un 20% (3) y adicionalmente hay 3 más en proceso.
- Sobre las verificaciones de cumplimiento de metas en las instituciones y sectores se determinó que los lineamientos existen pero son muy generales y que un procedimiento más detallado se encuentra en construcción.

ANÁLISIS

Luego del análisis de la Memoria Anual de la Contraloría General de la República para el año 2016, los informes de Evaluación Física del Ministerio de Hacienda y de Resultados del Cumplimiento de los Objetivos, las Metas, las Prioridades y Acciones Estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo que elabora el MIDEPLAN, así como de las audiencias otorgadas por la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos a la Contralora General de la República, Marta Acosta Zúñiga (según consta en Actas N° 3 del 15 de junio de 2017) y a los Ministros de Hacienda, Helio Fallas Venegas, y Planificación Nacional y Política Económica, Olga Marta Sánchez Oviedo (según consta en Actas N° 3 del 15 de junio de 2017), los Diputados firmantes llegan a las siguientes consideraciones:

1. **Persistencia de los problemas:**

Tal y como se señaló en años anteriores, en los Informes de la Contraloría General de la República y de los Dictámenes de Liquidación Presupuestaria se desprende que los problemas antes expuestos no han sido resueltos. Es decir, siguen presentándose grandes incrementos en los gastos que amenazan la sostenibilidad fiscal, se continúa financiando gastos corrientes con endeudamiento, persisten altos niveles de subejecución presupuestaria, así como una pobre vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de la República. Tampoco hay medición del costo unitario de servicios que permita conocer con certeza cuánto cuesta cada uno de los servicios que ofrece el Estado y, sobre este dato, evaluar si efectivamente se están cumpliendo las metas trazadas y se utilizan correctamente los dineros públicos.

2. **Incumplimiento del artículo 6 de la Ley N° 8131:**

Uno de los problemas más serios que no ha sido resuelto es la violación al artículo 6 de la Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República, que expresamente indica:

> "*Artículo 6.- Financiamiento de gastos corrientes*
>
> *Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital.*"

Sobre esta disposición legal, la Contraloría General de la República ha indicado:

> "*El principio de equilibrio presupuestario contenido en el artículo 6 de la LAFPPR pretende garantizar el cumplimiento de un sano principio de la administración de la Hacienda Pública, en virtud del cual los gastos que implica la actividad ordinaria de las instituciones del Estado y no comportan un aumento en el acervo de bienes duraderos que permiten acrecentar la capacidad productiva de ejercicios venideros, sean financiados comprometiendo los ingresos fiscales futuros o el esfuerzo de acumulación realizado en años pasados. El financiamiento de gastos corrientes con endeudamiento incide en el crecimiento de la deuda pública, restringiendo el margen de acción del Estado para la atención de las necesidades públicas, y si excede de ciertos niveles convierte en insostenible la situación fiscal en el largo plazo.*
>
> *El principio ha sido reconocido e impulsado por estudiosos de la ciencia hacendaria desde etapas tempranas del desarrollo de esta disciplina (para el caso de Costa Rica puede consultarse, por ejemplo, la obra de don Tomás Soley Güell (1875-1943)), y su incorporación al marco jurídico costarricense no fue una novedad con la promulgación de la LAFRPP en el año 2001, pues ya desde 1984 la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, N° 6955 de 24 de febrero de ese año establecía que "…los gastos corrientes del Presupuesto Nacional solo podrán financiarse con ingresos corrientes." (Artículo 4 inciso c).*
>
> *Incluso durante algún tiempo se interpretó que la Constitución Política de 1949 recogía el principio de marras en el articulado del capítulo destinado al Presupuesto de la República, particularmente en el artículo 177 in fine. Sin embargo, en Resolución N° 481-2002 de 23 de enero de 2002, la Sala Constitucional señaló que la distinción entre gastos corrientes y gastos de capital es extrajurídica, y que el principio en cuestión es de relevancia infraconstitucional.*
>
> *A partir de la citada resolución de la Sala Constitucional, la base jurídica para la exigencia del cumplimiento del principio quedó*

> *limitada a la disposición del artículo 6 de la LAFRPP, equivalente a su precursor, el artículo 4 inciso c de la Ley N° 6955*".[1]

Durante la última década, el incumplimiento del artículo 6 de la LAFPPR ha generado que más y más recursos provenientes de la deuda sean utilizados para financiar los gastos corrientes.

Esta situación se da porque los ingresos corrientes no alcanzan para cubrir los gastos corrientes, producto de un crecimiento mucho mayor de la segunda partida respecto a la primera.

Precisamente, el incumplimiento de lo dispuesto por el artículo 6 supracitado ha sido el motivo principal por el que la Contraloría General de la República no avala la Liquidación Presupuestaria en los últimos años.

Y frente a los resultados, es claro que el Poder Ejecutivo sigue posponiendo las reformas más importantes para detener los disparadores del gasto que son los que justamente incrementan el incumplimiento del referido artículo.

El gasto en remuneraciones del Gobierno Central ha venido creciendo de forma constante e inercial, de forma que se convierte en un gasto rígido que genera derechos y cuyo control ha escapado del verdadero interés de las distintas Administraciones.

3. Ausencia de análisis de costo unitario y de evaluación del gasto público:

También se repite, respecto a años anteriores, el incumplimiento del artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República, que ordena:

> "*Artículo 52.- Envío de informes a la Contraloría General de la República*
>
> *A más tardar el 1° de marzo, el Ministerio de Hacienda deberá remitir a la Contraloría General de la República los siguientes informes: el resultado contable del período, el estado de tesorería, el estado de*

[1] Contraloría General de la República. Memoria Anual 2009. San José, Costa Rica: 2010. P. 78-79

la deuda pública interna y externa, los estados financieros consolidados de los entes y órganos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1, la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto nacional, el informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico respectivo y el informe anual sobre la administración de bienes.

También, a más tardar en esa misma fecha, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica remitirá, a la Contraloría General de la República, el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país.

Tanto el informe de resultados físicos de los programas como el informe sobre el cumplimiento de las acciones estratégicas que elaborarán el Ministerio de Hacienda y el de Planificación Nacional y Política Económica respectivamente, incluirán los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. De conformidad con las disposiciones constitucionales, la Contraloría deberá remitir estos informes y su dictamen a la Asamblea Legislativa".

Ni en el Informe de Evaluación Física del Ministerio de Hacienda ni en el Informe de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo emitido por el Ministerio de Planificación se encuentran los elementos explicativos sobre la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos.

Al respecto, la Contraloría General realizó un recuento de las acciones implementadas por parte de ambas carteras en los últimos años sobre este tema:

"*(…) la creación de "Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo" en el 2012, con la finalidad uniformar los lineamientos e instrumentos para la programación y evaluación; apoyos del BID (2010) y del Programa Eurosocial de la Unión Europea (2014), para el desarrollo de un sistema de costeo, pero estos procesos por diversas razones no fructificaron; se hicieron algunas mejoras en la programación física*

> *del Presupuesto 2016; y están recibiendo actualmente cooperación del Gobierno de Suiza, para el mejoramiento de las estructuras programáticas y el desarrollo de un modelo conceptual y diseño de una hoja de ruta para la implementación del tema de gestión por resultados; así como están coordinando una asistencia técnica con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para volver a impulsar un sistema para el cálculo de los costos de los servicios públicos, lo cual se encuentra en proceso.*"[2]

Todo indica que la Administración Solís Rivera tampoco ha asumido un compromiso pleno para alcanzar una solución a esta falencia.

4. Dineros girados de más al MEP:

Otro problema persistente es el de sumas giradas de más en el Ministerio de Educación Pública.

Como se observa en el Dictamen de Liquidación Presupuestaria 2015, desde 2011 la Contraloría ha venido señalando que existen debilidades significativas con el sistema que produce la información para la generación de la planilla de ese Ministerio.[3] Para 2012 se detectó que las sumas giradas de más en esa cartera alcanzaban la cifra de ¢3.466 millones y los esfuerzos para recuperarlos eran muy débiles, al punto que ni siquiera se llevaba un registro ni se daba seguimiento a los expedientes enviados al Ministerio de Hacienda para gestionar el cobro judicial.[4]

La situación no cambió y en 2013 se encontró que las sumas giradas de más llegaran a ¢3.761 millones,[5] lo que representaba un incremento de 8.51% respecto al año anterior. Para 2014, es necesario reconocer que se realizó una importante intervención en este caso, con el cambio del sistema para utilizar INTEGRA2. Si bien en el año 2016 el MEP estableció varios mecanismos de control y mejoras al sistema INTEGRA 2 (las cuales se venían implementando desde el 2015), persisten situaciones expuestas en relación con la falta de desconcentración del proceso de la planilla y las posibles sumas giradas de más, de modo que en el año 2016 las posibles sumas giradas de más ascendieron a ¢3.180 millones, suma que si bien es cierto disminuyó en un

[2] Contraloría General de la República. Memoria Anual 2015. ***Op. Cit.*** 75-76
[3] Contraloría General de la República. Memoria Anual 2011. San José: CGR, 2012. P. 128
[4] Contraloría General de la República. Memoria Anual 2012. San José: CGR, 2013. P. 46
[5] Contraloría General de la República. Memoria Anual 2013. San José: CGR, 2014. P. 48

28,74% respecto al año anterior (¢4.262 millones) sigue mostrando una magnitud significativa.

El Órgano Contralor reconoce que se han tomado medidas adicionales para detener la problemática, como lo son el establecimiento de topes máximos de lecciones pagadas por funcionario y por centro educativo, el desarrollo de conexiones con el Tribunal Supremo de Elecciones y la Caja Costarricense del Seguro Social para registrar oportunamente los decesos o incapacidades de funcionarios y la documentación de los recargos salariales que se está pagando al personal para llevar un mejor control.

5. Ingresos que no crecen por esfuerzos de mejora recaudatoria

En términos del balance general del periodo, es importante hacer un breve análisis para comprender los resultados finales del 2016 en la Administración Financiera del Estado.

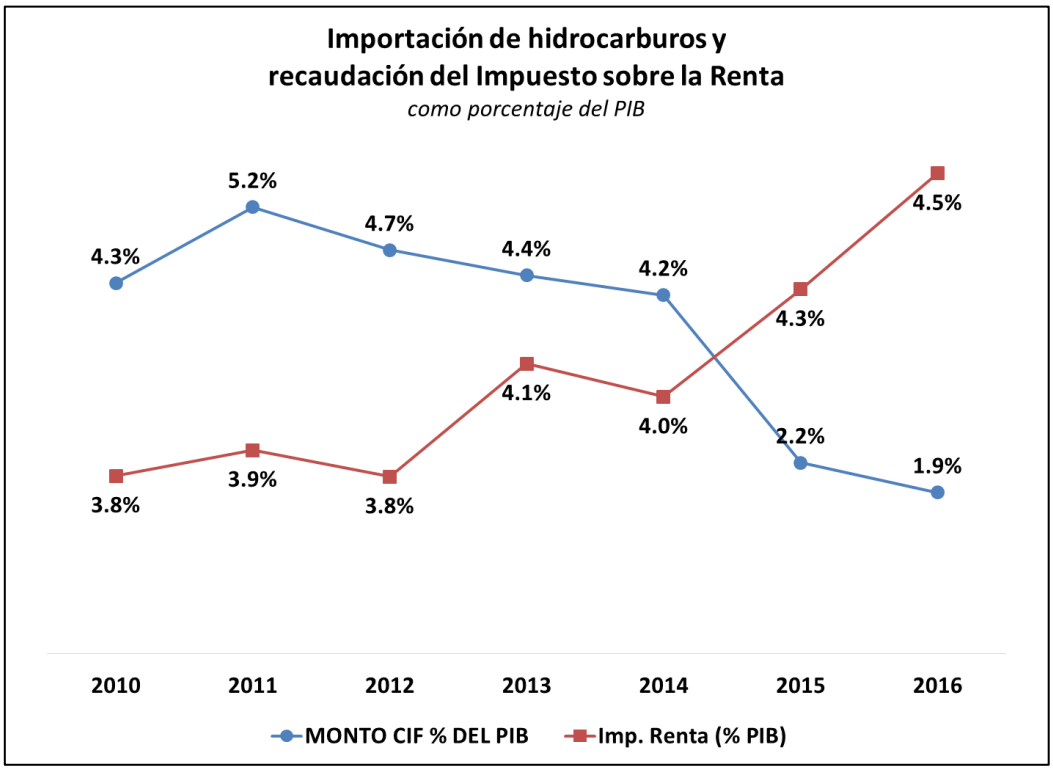
Aunque se plantea que los ingresos tributarios crecen a un ritmo aceptable, cercano al 8% entre 2015 y 2016, es necesario tener en consideración que en realidad el único impuesto que efectivamente crece es el impuesto a los ingresos y las utilidades (Renta), que pasa de representar un 4% del PIB en el 2014 a un 4,5% al 2016.

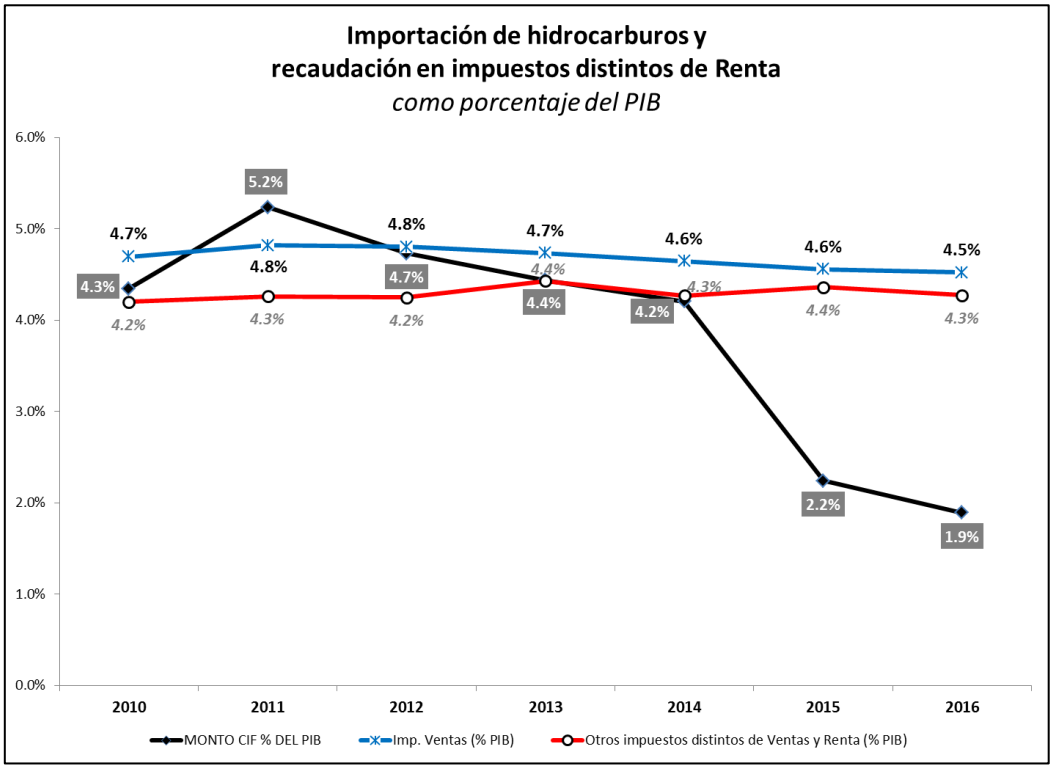
El resto de los ingresos tributarios, es decir el resto de los ingresos por impuestos de Ventas, a las Importaciones, a las Exportaciones, al consumo y otros, en relación con el tamaño de la economía se mantienen igualmente estancados desde la crisis del 2009.

Tratando de encontrar explicaciones a esta situación, los gráficos siguientes reflejan que la significativa reducción que la factura petrolera experimentada en los dos primeros años del actual gobierno, que pasó de representar un 4.2% del PIB en el 2014 (tendencia histórica), a representar menos de la mitad para el 2016 (1.9% del PIB), podría explicar al menos en parte el importante crecimiento que ha tenido el impuesto sobre la renta en estos dos años, pero no explica el estancamiento que tienen los restantes impuestos, lo que explica que las empresas han visto mejorados sus costos y por ende sus utilidades, reflejándose en la recaudación tributaria de este tributo.

Lo anterior reflejaría que el aumento en ingresos es producto de casos fortuitos ajenos a las actuaciones del Gobierno de la República, y más como reflejo de

la realidad económica internacional y doméstica. Por tanto, no puede plantearse como un esfuerzo de recaudación importante en la gestión financiera del Estado.



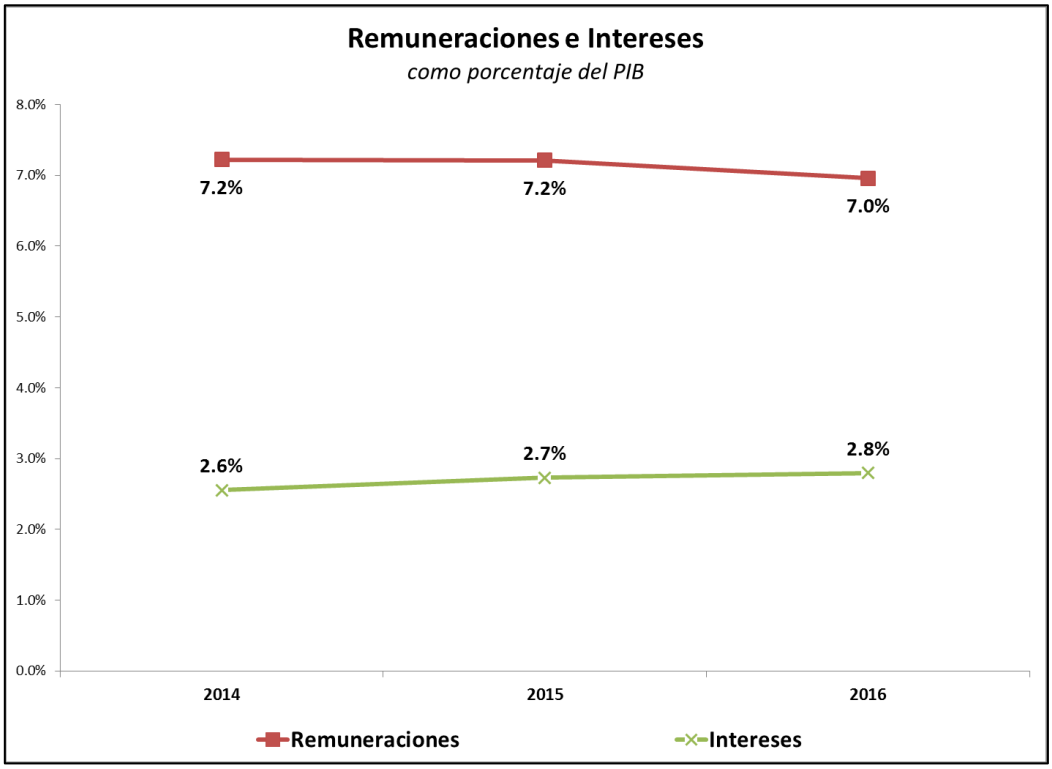


6. Egresos que no se controlan

Si bien las remuneraciones dejaron de crecer por encima del 7% como sucedió entre 2014 y 2015, en lo que fue el primer ejercicio económico enteramente de gestión de la actual administración, sigue creciendo por encima de la inflación efectiva que fue de 0,77% efectiva para el 2016, pues crecieron a un ritmo de 3%. Es decir que los salarios del Gobierno Central crecieron en términos reales.

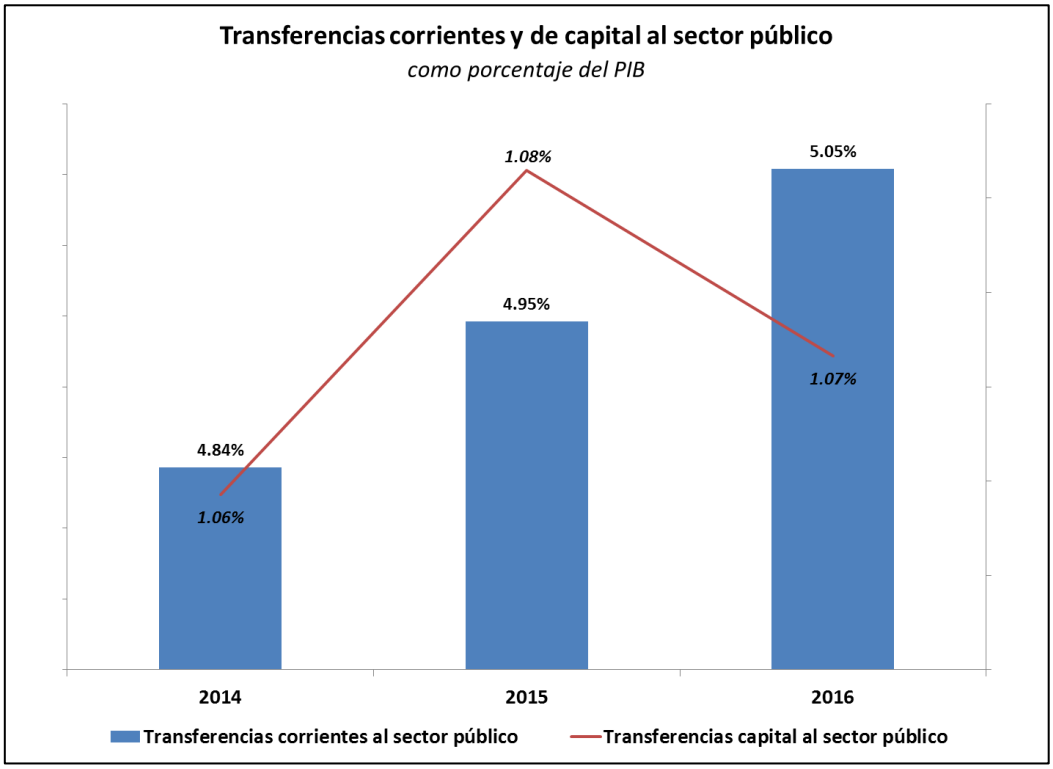
Dado un crecimiento menos acelerado, las remuneraciones efectivas en el Gobierno Central representaron un 7% del PIB, es decir una rebaja de tan solo 0,2% del producto, es decir, para todos los efectos, aumentos muy altos por encima de la inflación que incrementan su impacto sobre el erario y las finanzas del Estado.

A eso hay que añadir que los intereses, a pesar de todos los ajustes de plazos y las revalidaciones de saldos de créditos realizadas por el Gobierno, siguen aumentando a niveles peligrosos, pues está subiendo a un ritmo de 0,1% por año.



El Gobierno ha venido haciendo que crezcan las transferencias al resto del Sector Público, con tendencia a crecer más las transferencias corrientes. El siguiente gráfico ejemplifica dicho fenómeno, lo que permite concluir que los impuestos de todos los costarricenses están financiando gasto corriente, principalmente salarios en las instituciones públicas descentralizadas. Cerca de una cuarta parte de las transferencias de capital, corresponden a fondo externos (26%).

Cerca del 70% de las transferencias de capital, van canalizadas al sector público, y en el caso de las transferencias corrientes dos terceras partes se dirigen al sector público.



CONCLUSIONES

Basado en el análisis de los resultados de la liquidación presupuestaria para el ejercicio económico del año 2016, los Diputados firmantes presentan las siguientes conclusiones:

a) El gasto ejecutado del Presupuesto Nacional del 2016 totalizó ¢7.617.607,7 millones, mostró un crecimiento anual del 4,1% y fue inferior en cinco puntos porcentuales al porcentaje de crecimiento de los ingresos corrientes.

b) Con datos de las liquidaciones del presupuesto 2016 se determinó un Déficit Primario equivalente al 2,0% y un Déficit Financiero equivalente al 4,9%, ambos inferiores a los obtenidos en el 2015 y a los estimados al inicio del periodo presupuestario.

c) La carga tributaria fue del 13,3%, porcentaje muy similar al 13,2% que se presentó en el 2015.

d) Los ingresos corrientes totalizaron ¢4.561.222,9 millones, representaron el 60,3% de los ingresos totales y crecieron el 9,1% respecto al monto recaudado en el 2015. Lo recaudado superó en 4,1% lo presupuestado. En el 2015 el crecimiento fue del 10,1%.

e) El endeudamiento vía "Títulos Valores de la Deuda Interna" fue por ¢2.995.725,9 millones y mostró un crecimiento del 20,7% respecto del monto colocado en el 2015. Se utilizó el 83,2% del monto autorizado para el ejercicio económico del 2016. El 80,8% de la colocación de títulos valores internos se hizo en títulos de largo plazo mientras que en el 2015 ese porcentaje fue del 72,8%.

f) En el 2016 el Presupuesto Nacional contó con recursos de crédito externo por ¢994.173,0 millones, de los cuales se ejecutaron ¢158.676,6 millones, para una ejecución del 16,0%. Estos recursos se ejecutan según los convenios y leyes aprobadas para cada caso, de manera que su ingreso y gasto se diluye en una serie de años dependiendo de cada proyecto.

g) Los gastos corrientes representaron el 73,5% del gasto total y dentro de los mismos sobresalen los gastos por remuneraciones, el pago de intereses de la deuda pública y las transferencias corrientes.

h) Los gastos corrientes cubiertos con fuentes de financiamiento distintas a los ingresos corrientes totalizaron ¢1.505.630,6 millones y de éstos ¢1.443.818,8 millones (95,9%) se incluyeron en el Ministerio de Educación Pública. Estos ¢1,5 billones incumplen el artículo 6 de la Ley N°8131

i) En tres títulos presupuestarios se concentró el 71,7% del total del gasto del Presupuesto Nacional: Ministerio de Educación Pública, Servicio de la Deuda Pública y Regímenes de Pensiones.

j) Los recursos no ejecutados en el año 2016 significaron el 4,7% del presupuesto final y ese porcentaje disminuyó en 1,2 puntos porcentuales respecto al 2015. Como factores explicativos del monto no ejecutado la DGPN menciona: Problemas de contratación administrativa; Implementación de políticas de austeridad; Implementación del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP); Proyección de Recursos Deficiente y Debilidades en la planificación (10%).

k) Respecto a la evaluación de la programación física incluida en el Presupuesto Nacional se introdujeron cambios en la metodología de evaluación de la gestión presupuestaria, con el fin de orientar la gestión de las entidades a resultados.

l) De acuerdo con la evaluación realizada en cuanto a las unidades de medida el logro fue del 74,7% pues 109 de 146 se ubicaron en condición verde (logro del 100% o superior) y en la efectividad de los indicadores se alcanzó el 44,6% pues 123 de 276 indicadores se ubicaron con efectividad verde.

m) Los ingresos se mantienen estancados con una carga tributaria de 13%, mientras los gastos siguen creciendo a tasas fuera de control, como el gasto corriente que creció 5,8%, por encima del crecimiento de la economía y de la inflación, mientras la inversión se reduce un -2,6% respecto del 2015.

n) La Contraloría General de la República no dio su aval a los informes presentados por el Ministerio de Hacienda y el de Planificación Nacional y Política Económica. Los argumentos esgrimidos para no brindar el aval a tales informes se viene reiterando desde años anteriores.

RECOMENDACIONES

Al Plenario Legislativo:

- Improbar la liquidación presupuestaria del 2016, por la persistencia de errores graves como el incumplimiento de la prohibición de financiar gasto corriente con deuda y de la exigencia de presentar la medición de la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de recursos públicos, establecidos por la Ley N° 8131, la ausencia de indicadores que demuestren la efectividad del gasto públicos, los recurrentes problemas de ejecución y el reiterado pago de sumas giradas de más en el Ministerio de Educación Pública.

- Sugerir a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios que, para el conocimiento y aprobación tanto del Presupuesto Ordinario de la República como de cualquier reforma en materia tributaria, se utilice como insumo de discusión y análisis el presente Dictamen.

- Acelerar la discusión y votación de los proyectos de ley relacionados con el saneamiento y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

- Procurar una ley de presupuesto para el 2018 racional y acorde con la realidad económica del país.

Al Presidente de la República:

- Ejercer el poder de dirección que le otorga el ordenamiento jurídico para disponer que sus Ministros establezcan sistemas de evaluación y seguimiento que permitan verificar el cumplimiento de metas y objetivos institucionales, su aporte al alcance de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y la adecuada relación entre la planificación y el presupuesto

para asegurar la ejecución de los recursos que le corresponden a cada cartera.

- Girar una directriz a sus Ministros, así como a los jerarcas de órganos desconcentrados y entidades descentralizadas para que realicen un análisis de sus presupuestos y los adapten a la capacidad real de ejecución para cada caso, so pena de remoción del titular que subejecute injustificadamente los recursos a su cargo.

- Ordenar al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y al Ministerio de Hacienda que presenten a la Comisión un informe trimestral sobre los avances en los procesos de vinculación Plan-Presupuesto e implementación del sistema de costos unitarios que establece el artículo 52 de la LAFPPR.

Al Ministerio de Hacienda:

- Proseguir con los esfuerzos operativos y normativos, por el lado de los ingresos y los gastos, para reducir el déficit fiscal y el endeudamiento público.

- Profundizar con la eliminación de gastos superfluos en la elaboración del presupuesto para el 2018.

- Elaborar un informe anual que contenga los montos que paga el Gobierno Central, desagregado por institución, por concepto de anualidades, dedicación exclusiva y prohibición.

Al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica:

- Continuar con la consolidación del Plan Nacional de Inversiones Públicas e informar semestralmente a la Comisión sobre sus avances.

- Informar a la Comisión sobre los avances del proceso de articulación Plan-Presupuesto, la formulación, seguimiento y evaluación de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y su programación dentro del Presupuesto de la República.

Al Ministerio de Educación Pública:

- Presentar a la Comisión un informe semestral que contenga el detalle de los montos girados de más, las acciones desarrolladas para recuperarlos y la cifra reembolsada para cada periodo.

A la Contraloría General de la República:

- Dar seguimiento al estudio que realiza la Dirección de Recursos Humanos del MEP para identificar las responsabilidades por el giro de sumas pagadas de más.

- Presentar un informe que indique exhaustivamente las instituciones, entes y/u órganos que fueron excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República, Ley N° 8131 del 18 de septiembre de 2001, el marco normativo que lo genera y el alcance de esa exclusión.

- Colaborar con los Diputados de la Comisión para revisar el régimen de responsabilidad aplicable a los jerarcas, según lo dispuesto por la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República y el alcance e implicaciones de las exclusiones de instituciones del ámbito de aplicación de dicha ley.