ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y DICTAMEN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL 2018

EXPEDIENTE N.° 21.391

INFORME NEGATIVO DE MAYORÍA
30 de julio del 2019

SEGUNDA LEGISLATURA
(Del 1º de mayo de 2019 al 30 de abril de 2020)

PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
(Del 1º de mayo de 2019 al 31 de julio de 2019)

DEPARTAMENTO DE COMISIONES
COMISIÓN PERMANENTE DE ASUNTOS HACENDARIOS

COMISION PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

INFORME NEGATIVO DE MAYORÍA

LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y DICTAMEN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL 2018

Expediente 21.391

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los suscritos diputados y suscritas diputadas, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, rendimos **INFORME NEGATIVO DE MAYORÍA** sobre la **LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y DICTAMEN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL 2018**, expediente legislativo 21.391, iniciado el 07 de mayo de 2019, en virtud de lo que disponen los artículos 181 de la Constitución Política y 221 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

I) CAMBIO DE CULTURA PRESUPUESTARIA.

Desde el trámite del presupuesto ordinario de 2019, bajo el expediente 20.964, la mayoría de diputadas y diputados miembros de esta comisión decidieron hacer un cambio de paradigma en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación presupuestaria, conectando todas etapas con el seguimiento y la mejora continua. En su momento, la comisión se inclinó a utilizar el Presupuesto de la República como un instrumento que *"empiece a ser un verdadero mecanismo para fijar los recursos financieros a los objetivos fiscales, económicos y sociales de carácter nacional. Esto implica entonces, ajustes a la forma de operar, y a la forma de comprender la normativa vigente."*[1]

Dentro de los cambios de paradigma que se han ido incorporando, está la utilización del presupuesto como *"una meta de mediano plazo que se implemente paulatinamente con aproximaciones anuales que busquen colaborar con la*

[1] Dictamen Afirmativo de Mayoría, Expediente 20.964, Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2018.

consolidación de las finanzas públicas, sin tratar de resolver un tema tan complejo en corto plazo"[2] en un solo presupuesto.

El problema que enfrentamos ha sido crónico, y es que el Presupuesto de la República no responde ni al entorno financiero del Estado, ni tampoco es un instrumento que colabore en la mejora continua de la gestión financiera de la Administración Pública. **No es un instrumento que tenga como propósito garantizar la solvencia fiscal del Gobierno**. No es un instrumento dinámico, real, efectivo, transparente, accesible y de calidad para orientar la administración financiera del Estado, y se ha convertido en un mecanismo contable de pago de corto plazo, pero que no permite reflejar contablemente el mediano y largo plazo, con poca o nula incidencia en la reducción del déficit y en el cumplimiento de las metas, a pesar de que la Ley claramente ha buscado crear ese encadenamiento del corto y el largo plazo.

Esto ha hecho que reiteradamente la Contraloría General de la República afirme en sus informes sobre la liquidación presupuestaria del Gobierno Central, que no es un instrumento que refleje las prioridades gubernamentales y los planes estratégicos.

Además, esto ha provocado que a lo largo del tiempo los presupuestos sean fragmentados y excesivamente rígidos, reflejando tan solo la creación de nuevas obligaciones legales, provocando tensiones e inflexibilidades que presionan los ingresos y especialmente el financiamiento. **El proceso de formación de Ley, no es sensible al proceso presupuestario.**

Queremos aprovechar esta coyuntura en la que se traslada por primera vez la revisión de la liquidación de cada presupuesto a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, para hacer un informe que empiece a sentar las bases de un análisis presupuestario como proceso y no como un trámite anual. **Un proceso que es continuo, sistemático y que debe estar orientado a la mejora continua y el logro, en todas sus etapas: formulación, aprobación, ejecución, evaluación y liquidación**.

Bajo esta perspectiva, las diputadas y diputados autorizaron en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de 2019, la inclusión de una serie de normas de ejecución presupuestaria, con perspectiva integradora, estratégica y globalizadora, con el propósito de convertir el presupuesto en un instrumento de gestión política del Estado, en la búsqueda de la eficiencia, eficacia y

[2] Ibíd.

transparencia que se requiere y el cumplimiento efectivo de los principios presupuestarios consagrados en el artículo 5 de la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.
La liquidación de 2018 es entonces un momento oportuno de ir introduciendo esta forma de análisis, para que se pueda mantener un proceso continuo de presupuestación.

El rol del presupuesto como instrumento de gestión estratégica, planificación, evaluación y rendición de cuentas, continúa siendo la aspiración de esta comisión. Por lo que esta primera liquidación presupuestaria se realiza bajo la misma perspectiva instrumental y no finalista.

II) INFORMES SOBRE EL PROCESO PLAN – PRESUPUESTO: HACIA UNA VISIÓN COMPRENSIVA Y DE MEDIANO PLAZO

1) Contexto

En este contexto, las diputadas y diputados firmantes pretendemos cambiar, en el trámite de la liquidación, la costumbre de repetir de manera descriptiva lo señalado por la Contraloría General de la República en su Memoria Anual y las dependencias técnicas internas. Sin embargo, no se puede negar la importancia de los resultados de la liquidación presupuestaria, pero no por los resultados como tal, sino su impacto en lo fiscal y las falencias presupuestarias que causan esas fallas fiscales crónicas.

Particularmente el 2018 fue un año atípico, por el denominado *"hueco presupuestario"*. El proceso de elaboración y ejecución del presupuesto del 2018, no solo no contó con la información fidedigna de la forma en que se estaba concretando el presupuesto 2018, sino que se gestionó presupuestariamente el servicio de la deuda, por cerca de ¢401 mil millones, que no pudieron ser registrados contablemente, a pesar de haber sido ejecutados, por el **giro de recursos para el pago de amortización e intereses de la deuda sin contar con el contenido presupuestario autorizado correspondiente**. Este es el hecho más relevante en torno a esta liquidación presupuestaria

La deuda gubernamental, alcanzó sin embargo, 44% del presupuesto, aumentando un 25.7% con respecto al año anterior, 21.5% incluidos por medio de presupuestos extraordinarios. Evidenciando que, al momento de formular el presupuesto, no se incluyeron importantes vencimientos de deuda interna, que luego debieron ser ajustados extraordinariamente.
El ejemplo para confirmar que el seguimiento de la ejecución del presupuesto es

de vital importancia, fue precisamente lo que la liquidación finalmente reflejó en torno a que los ingresos efectivos fueron de alrededor de ¢8.97 billones, mientras que los gastos ejecutados o devengados fueron de ¢8.72 billones, lo que generó un superávit presupuestario de poco más de ¢246 mil millones. De igual forma, configura parte importante de las razones de porque el seguimiento del presupuesto es importante, lo que ya adelantamos en el sentido de que presupuesto del 2018 no registró pagos de amortización por más de ¢400 mil millones, girados extrapresupuestariamente sin contar con el respectivo contenido presupuestario, restando transparencia y veracidad a la información incorporada en la Liquidación.

El efecto del manejo presupuestario y del ingreso y el gasto durante el 2018, reflejó finalmente un déficit primario del 2,3% del PIB, mientras que el financiero alcanzó un 5,8% del PIB.
Estos resultados en el balance primario y financiero, se presentan a pesar de que:

- La carga tributaria permaneció casi invariable respecto de los años precedentes, con un 13,2% del PIB (13,4% en el 2017 y 13,3% en el 2016), e incluso con una leve caída en los recursos estimados.
- Una subejecución de los ingresos fue de un 9% del total respecto de lo presupuestado
- El gasto total registró un crecimiento de 8,6% respecto del año anterior, y el gasto corriente un 7.1% respecto del 2017.
- Y un crecimiento de los títulos de Deuda Interna de un 25,7% respecto del monto colocado en el 2017.

En definitiva, fue el gasto de capital el que sufrió el embate y fue nuevamente el sacrificado en las metas fiscales, sacrificándose el mediano plazo, para solventar el corto plazo, propiciándose el endeudamiento, sin poder garantizarse el equilibrio de la deuda en el mediano plazo y trasladando los costos de las enfermas finanzas públicas al futuro.

En ese contexto, **¿el proceso de presupuesto de la República puede contribuir al cumplimiento de metas fiscales de mediano plazo?** La respuesta a esta pregunta es si, pero si logramos vincular el corto plazo con el largo plazo, y ponemos en contexto cada vez que se revisa el presupuesto de la República, pues los legisladores no solo aprobamos el gasto como límite máximo, sino también los ingresos limitados a la realidad que la economía y el sistema tributario genera, y finalmente se autoriza un financiamiento que completa la falta de ingresos suficientes, que tiene altísimos riesgos en el futuro inmediato y mediato.

2) Sobre los informes previamente elaborados por la Asamblea Legislativa

¿Qué ha sucedido con las evaluación y recomendaciones realizadas por la Asamblea Legislativa cada año? Con base en los criterios técnicos de la Contraloría General de la República, se ha venido rechazando el informe de liquidación y otros adicionalmente cada año. Generalmente se aducen incumplimiento de los principios presupuestarios o problemas de coordinación y desvinculación.

De los últimos 5 informes de mayoría sobre la liquidación del Presupuesto de la República, realizados por la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, 3 han sido aprobados por el Plenario Legislativo, quedando aún sin trámite los correspondientes a los años 2016-2017.
Todos estos informes (aprobados y pendientes), recomiendan la no aprobación de los informes de liquidación, generalmente por las mismas razones, y siempre sustentado en los dictámenes que la Contraloría General de la República emite. El cuadro N° 1, hace referencia a las redacciones de las recomendaciones incluidas en los informes presentados ante el Plenario, en donde se nota claramente que la redacción termina siendo la misma cada año.

Cuadro N° 1

Redacción de las recomendaciones de improbación de la liquidación emitidas al Plenario por la comisión legislativa

Año	*Recomendación*
2013 *	Improbar la liquidación presupuestaria 2013, por la persistencia de errores graves como el incumplimiento de las normas de ejecución, la inejecutabilidad de programas públicos, arriesgadas tomas de decisiones, dificultades para la transparencia y la rendición de cuentas.
2014 *	Improbar la liquidación presupuestaria 2014, 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 falta de vinculación de metas nacionales y sectoriales, la reducida vinculación de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto, la ausencia de indicadores que demuestren la efectividad del gasto público y los recurrentes problemas de ejecución.

2015 *	Improbar la liquidación presupuestaria 2015, 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.
2016	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.
2017	Improbar la liquidación presupuestaria 2017, 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 y Dirección Nacional de Pensiones.

* Aprobados por el Plenario

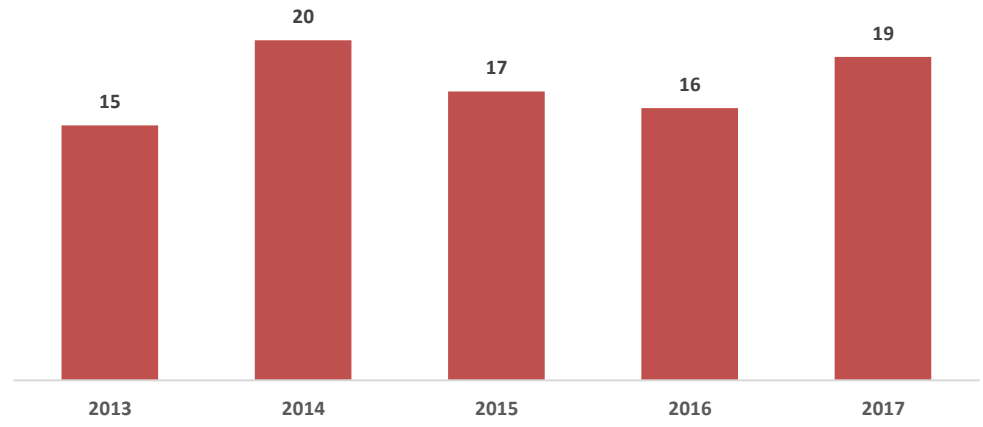
Fuente: Asamblea Legislativa. Informes de Liquidación del Presupuesto de la República. Sistema de Información Legislativa. Julio 2019

Los cinco informes previos al presente, repiten año a año temáticas e incluso redacciones, entre las recomendaciones emitidas, en parte por lo recurrente de los problemas y debilidades detectadas todos los años por la Contraloría General de la República, en parte porque el proceso de aprobación y evaluación del Presupuesto, se ha convertido en un ritual legislativo, más que en un proceso que tienda a generar los insumos necesarios para la mejora continua de todo el sistema.

Cada año, la cantidad de recomendaciones oscila en un rango de entre 15 y 20 aportes al Plenario Legislativo. Esto implica que de los informes de liquidación que

han sido aprobados por el Plenario entre 2013 y 2017, hay al menos 52 recomendaciones emitidas por el Parlamento en pleno, a las que es necesario realizar un seguimiento pormenorizado que verifique su nivel de cumplimiento.

Gráfico 1
Cantidad de recomendaciones emitidas en los informes de liquidación de la CPEClyGP



Fuente: Asamblea Legislativa. Informes de Liquidación del Presupuesto de la República. Sistema de Información Legislativa. Julio 2019

Hay temas de otra naturaleza que también son recurrentes, como por ejemplo el relacionado con las sumas giradas de más, tanto en los salarios del MEP como en el pago de las pensiones con cargo al presupuesto. En particular, las últimas tres liquidaciones han tocado estos faltantes y han pedido acciones correctivas por parte de los órganos y dependencias encargadas de la temática el Ministerio de Educación pública (MEP), la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (DNP-MTSS), y a la Contraloría General de la República (CGR), en materia de control.

El vínculo entre los planes y el presupuesto ha sido igualmente analizado recurrentemente en los informes legislativos. Entre 2014 y 2017 no ha faltado esta recomendación relativa a la ejecución de los recursos por parte de las instituciones, y el vínculo de estos con los planes de mediano y largo plazo.

Varios objetivos se persiguen con este vínculo Plan-Presupuesto: crear condiciones año con año para que el programa de las prioridades se ejecute como corresponde, que los recursos financieros sean el reflejo contable de dichas prioridades, que se pueda analizar la ejecución de los recursos y sus resultados, pero también su impacto en términos de resultados, además de buscar utilizar los recursos de manera eficiente pero eficaz, entre otros.

En el siguiente cuadro, pueden analizarse las recomendaciones emitidas en estos últimos 5 informes, distribuidas por destinatario, asunto del que tratan y año de liquidación.

Cuadro N° 2

Recomendaciones de los informes de Liquidación emitidos por la Asamblea Legislativa, según destinatario, asunto y año liquidado

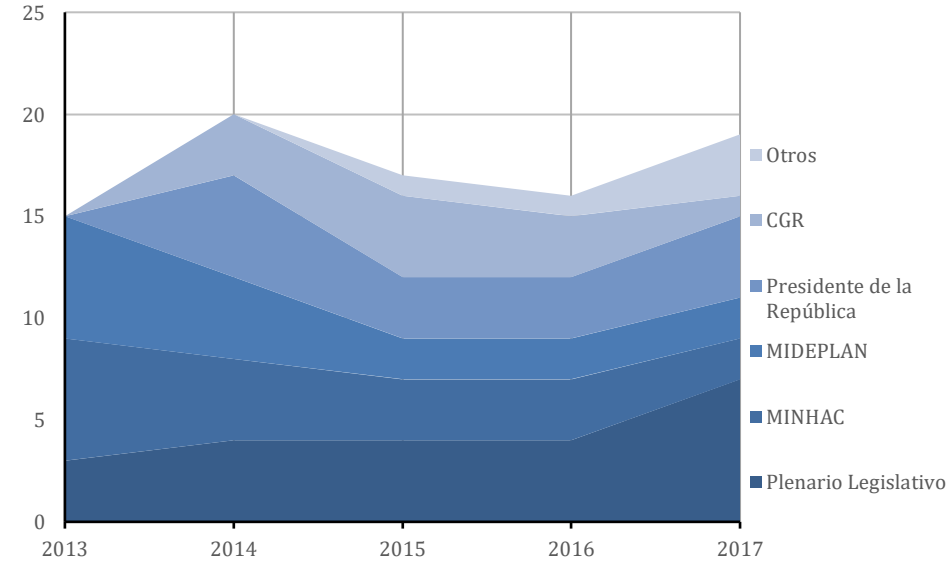
Destino	*Asunto*	*Año*	*Total*
CGR	Régimen de responsabilidades de jerarcas	2017	1
		2016	1
		2015	1
	Sumas giradas de más	2016	1
		2015	1
		2014	1
	Informe sobre exclusiones de la Ley 8131	2016	1
		2015	1
	Proyectos de Ley de protección de la Hacienda Pública	2014	1
	Informe sobre contencioso para cancelación de credenciales	2015	1
	Informe sobre no aplicación de sanciones	2014	1
		Sub-Total CGR	11
DNP-MTSS	Sumas giradas de más	2017	2
		Sub-Total DNP-MTSS	2
MEP	Sumas giradas de más	2017	1
		2016	1
		2015	1
		Sub-Total MEP	3
MIDEPLAN	Vínculo Plan - Presupuesto y ejecución de los recursos	2017	2
		2016	1
		2015	1
		2014	1
	Inversiones y seguimiento	2016	1
		2015	1
		2014	1
	Reformas legales al empleo público	2014	1
		2013	1
	Sostenibilidad de sistemas de pensiones	2013	1
	Resultados de evaluación del Sector Público	2013	1
	Plan Nacional de Inversiones	2014	1
	Plan para reducir déficit fiscal y lograr sostenibilidad	2013	1
	Presupuesto de órganos adscritos	2013	1
	Proyecto para ordenar destinos específicos	2013	1
		Sub-Total MIDEPLAN	16
MINHAC	Medidas administrativas para la reducción del déficit fiscal	2017	1
		2016	1
		2015	1
		2014	1
	Eliminar Gasto Superfluo	2017	1
		2016	1
		2015	1

	Informe de montos en remuneraciones	2016	1
		2015	1
	Reformas legales al empleo público	2013	1
	Sostenibilidad de sistemas de pensiones	2013	1
	Resultados de evaluación del Sector Público	2013	1
	Presupuesto de órganos adscritos	2013	1
	informe sobre remuneraciones	2014	1
	Revisar asignación de los destinos específicos por capacidad de ejecución	2014	1
	Plan para reducir déficit fiscal y lograr sostenibilidad	2013	1
	Recomendaciones para siguiente presupuesto	2014	1
	Proyecto para ordenar destinos específicos	2013	1
		Sub-Total MINHAC	18
Plenario Legislativo	Utilizar liquidación como insumo	2017	1
		2016	1
		2015	1
		2014	1
		2013	1
	Improbar la liquidación	2017	1
		2016	1
		2015	1
		2014	1
		2013	1
	Presupuesto austero	2017	1
		2016	1
		2015	1
		2014	1
	Proyectos Saneamiento	2017	1
		2016	1
		2015	1
		2014	1
	Votación de liquidaciones pendientes	2017	2
	Presupuesto base cero	2017	1
	Reforma RAL para ampliar plazo para informes de Liquidación	2013	1
		Sub-Total Plenario Legislativo	22
Presidente de la República	Vínculo Plan - Presupuesto (medición de costos unitarios)	2017	1
		2016	1
		2015	1
		2014	1
	Vínculo Plan - Presupuesto y ejecución de los recursos	2017	1
		2016	1
		2015	1
	Presupuesto a la capacidad de ejecución real	2017	1
		2016	1
		2015	1
	Subejecución presupuestaria - sanciones	2014	2
	Revisión de otras liquidaciones	2014	1
	Reformas legales al empleo público	2014	1
	Planificación y evaluación de los programas con créditos externos	2017	1
		Sub-Total Presidente de la República	15
Total general			**87**

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de Mayoría de Liquidación del Presupuesto de la República, de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos.

Cuando se analizan estas recomendaciones en función del actor u órgano público destinatario de las mismas, es posible notar que a lo largo de los últimos 5 años, estas recomendaciones han ido aumentando en torno al Plenario y el Presidente de la República y reduciéndose respecto de MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda. El gráfico siguiente da cuenta de esta conclusión.

Gráfico 2
Distribución de las recomendaciones emitidas en los informes de liquidación entre 2013 y 2017

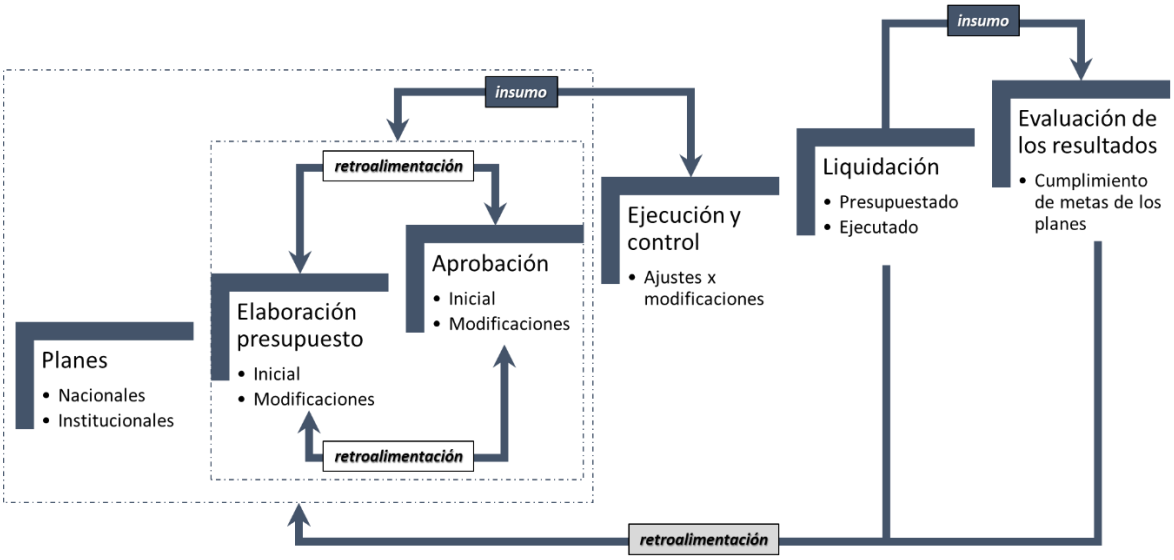


En parte puede explicarse por la recurrencia de las debilidades detectadas por la Contraloría General de la República, sin encontrar resultados reales y efectivos por parte del Poder Ejecutivo para solventar algunas de las principales preocupaciones externadas en estos informes de la comisión legislativa.

3) Presupuesto: un proceso dinámico y permanente

Lo anterior refleja, desde el punto de vista del procedimiento legislativo, que el análisis y evaluación de la liquidación presupuestaria y todos sus informes, se ha convertido, al igual que el proceso de aprobación presupuestaria, en un trámite legislativo más, sin una clara relevancia para la gestión financiera del Estado. La desvinculación que el Presupuesto, su liquidación y los posteriores presupuestos han tenido en el procedimiento legislativo, implica que estas herramientas sean gestionadas individualmente, y no como parte de un proceso más amplio y dinámico, que debería funcionar como sistema, en la medida en que dicho proceso no culmina con la liquidación, sino que reinicia a partir de los retos y opciones de mejora que el instrumento permite obtener para los siguientes ejercicios económicos. La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos es muy clara al señalar que el proceso presupuestario, debe entenderse como dinámico y por lo tanto en permanente evolución y ajuste.

El diagrama siguiente, explica de manera visual, como el proceso en etapas desde la planificación hasta la evaluación de los resultados, conceptualizado en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos; tiene una serie de ajustes y revisiones a lo largo del proceso, siendo más un sistema dinámico de insumos y retroalimentaciones, que un proceso lineal. Es decir, la liquidación es un insumo fundamental, para el proceso de elaboración y aprobación de los siguientes planes y presupuestos, y mientras ha permanecido aislado de la aprobación presupuestaria, no ha tenido ese uso.



Al respecto, el artículo 204 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, relativo al trámite del Presupuesto de la República en la Comisión de Asuntos Hacendarios, establece que ***"el último Dictamen de Liquidación Presupuestaria que el Plenario Legislativo haya aprobado deberá ser considerado y analizado por la Comisión de Asuntos Hacendarios".***

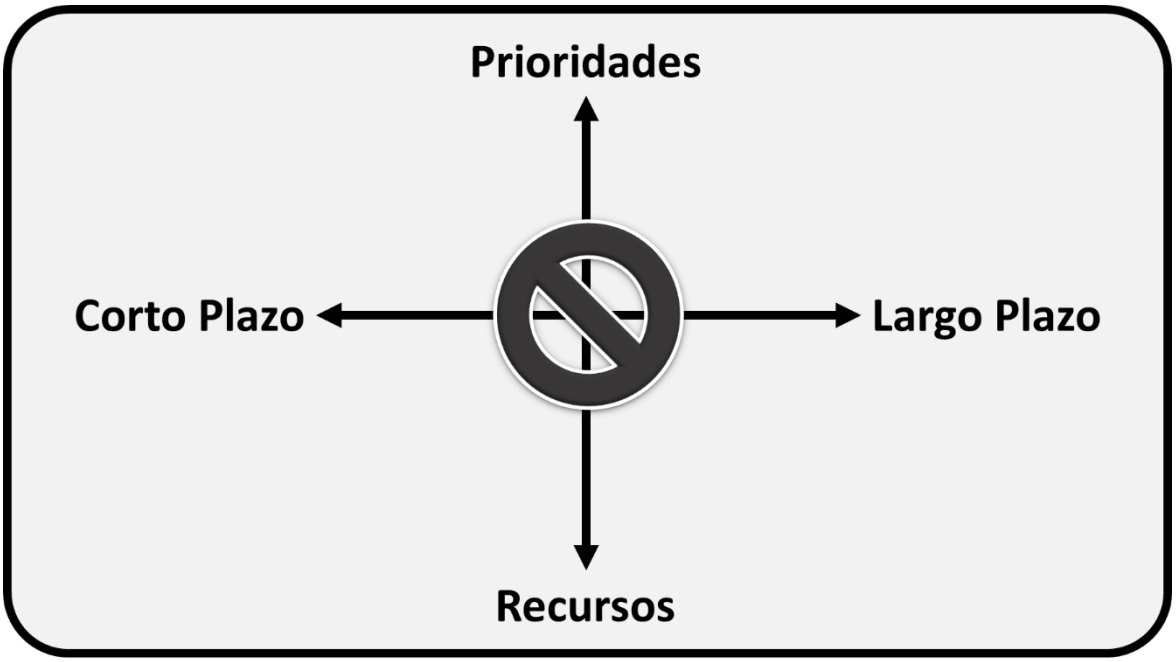
Ese fue el espíritu de la reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa realizada durante el 2019, para trasladar la verificación y evaluación de los informes antes mencionados, por parte del mismo órgano legislativo que tiene la labor de revisar los presupuestos iniciales y sus modificaciones[3], a saber la

[3] "ARTÍCULO 221.- Trámite del informe.
La liquidación del presupuesto ordinario, 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, así como la documentación respectiva, pasarán en el mes de julio de cada año al conocimiento de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios y, a más tardar el último día del mes de julio, rendirá un informe al Plenario, en el que recomendará aprobar o improbar la liquidación.
Luego de concluido el plazo de espera para la presentación de los informes, establecido en el artículo 131 del Reglamento de la Asamblea Legislativa y al inicio del segundo periodo de sesiones ordinarias, la Presidencia deberá determinar la fecha en que iniciará su discusión y anunciarlo al Plenario; sin embargo, **la discusión no podrá efectuarse antes de dos sesiones ordinarias pero nunca después de ocho sesiones ordinarias a partir del anuncio**.
A partir de ese momento, el Plenario dedicará las siguientes cuatro sesiones ordinarias para conocer de forma exclusiva el o los informes sobre la liquidación del presupuesto. Si a las veintitrés horas de la cuarta sesión no se hubiera agotado el debate, la Presidencia lo suspenderá y de inmediato, someterá a votación.

Comisión de Asuntos Hacendarios. Esto además se complementa con el hecho de que **los informes de liquidación, deberán votarse en el Plenario, en no más de diez sesiones ordinarias posteriores al anuncio del ingreso del informe de la Comisión al Plenario Legislativo**. Estos cambios implican que el informe de liquidación se convierta en la práctica, en un insumo para la revisión de los presupuestos posteriores, que por lo tanto cierre el círculo del proceso presupuestario, que sea oportuna su revisión con la entrada del siguiente presupuesto y la definición por parte del Plenario legislativo para que no se quede pendiente de conocimiento como ha sido lo usual.

La liquidación tiene el propósito de generar espacios de seguimiento, de evaluar resultados, de mejorar la gestión presupuestaria, la gestión de gasto y el manejo de la deuda. Esta es la virtud de utilizarlo como un proceso permanente que no tiene fin, sino solo puntos de control y ajuste.

Esos puntos de control y de revisión para realizar ajustes, permiten dar seguimiento y monitorear el acontecer institucional y la gestión de los recursos para atender las prioridades. Este ha sido un proceso engorroso y complejo que debe simplificarse para que el proceso plan-presupuesto-evaluación sea visto con una perspectiva mucho más estratégica, integral y de largo plazo.



Entre las principales debilidades detectadas año a año, está que el Presupuesto

Las fracciones de un solo diputado o diputada tendrán hasta 10 minutos, las fracciones que tengan entre dos y cinco diputados y diputadas tendrán hasta 20 minutos, las fracciones que tengan entre seis y diez diputados y diputadas tendrán hasta 30 minutos y las mayores de diez diputados y diputadas tendrán hasta una hora para referirse al asunto en discusión.
En estos casos, la Presidencia otorgará el uso de la palabra según el orden en que lo soliciten los diputados y las diputadas. (Modificado mediante Acuerdo N.° 6745 de 4 de marzo de 2019)"

no vincula el corto plazo con el largo plazo, ni es el reflejo contable de las prioridades. El diagrama anterior, expresa los principales nudos gordianos de este proceso, en el que interviene el Poder Legislativo en dos momentos puntuales, que es preciso articular, para realizar un análisis más integral y prospectivo del presupuesto y su impacto en las finanzas públicas. Donde el Poder Legislativo realice autorizaciones de gasto, que tengan en cuenta los niveles de ingreso que se esperan en el año, pero además en la perspectiva de más largo plazo. La liquidación es un punto de referencia entre lo propuesto y lo logrado. En ese sentido, debe valorarse como insumo para el proceso de formulación y de aprobación de los siguientes presupuestos.

El seguimiento y el monitoreo se vuelven una tarea fundamental para todos los tomadores de decisiones, en procura de que el Presupuesto vaya garantizando metas de solvencia fiscal de mediano plazo. Sensibilizar el presupuesto con los resultados liquidados y los retos que tiene para los siguientes ejercicios presupuestarios o económicos, es vital para el examen a conciencia por parte del Congreso del contexto en que se está autorizando cada presupuesto, que implica no solo límites máximos de gasto, sino también los ingresos estimados y los niveles de deuda que serán necesario soportar para financiar lo que no se cubra con esos ingresos.

4) <u>Sobre el artículo 181 de la Constitución Política y 52 de la Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.</u>

Dispone la norma constitucional que *“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.”*

Por su parte, el numeral 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 (LAFRPP), señala lo siguiente:

> *“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."

Dicho artículo define entonces los siguientes informes elaborados y presentados anualmente:

1. Resultado contable del período.
2. Estado de tesorería.
3. Estado de la deuda pública interna y externa.
4. Estados financieros consolidados la Administración Central y sus dependencias; los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares.
5. Liquidación de ingresos y egresos del presupuesto nacional.
6. Resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico
7. Administración de bienes.
8. Resultados de la ejecución del presupuesto
9. Resultado del cumplimiento de metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país.

Según la misma Ley, los informes 6 y 9, deben incluir mediciones sobre:

- La efectividad de los programas

- El costo unitario de los servicios
- 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.

Todos estos informes los evalúa la Contraloría General de la República, como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, y emite su dictamen respecto de los mismos y del cumplimiento de la normativa aplicable. Sin embargo, tal y como expresó la Contralora General ante la Comisión de Asuntos Hacendarios, el órgano contralor nunca ha avalado el conjunto de informes por diversas debilidades, muchas de las cuales son recurrentes. Algunos de los anteriores informes han recibido dictamen afirmativo, otros no, pero ha sido una constante que generalmente el informe de liquidación del presupuesto, no sea avalado.
Seguidamente hacemos una descripción resumida del contenido de los dictámenes de la Contraloría General de la República respecto de estos informes.

(i) Dictamen de la Contraloría General de la República sobre la Liquidación de Ingresos y Egresos del Presupuesto de la República 2018, presentado por el Ministerio de Hacienda.

La Contraloría General de la República no avala la Liquidación de Ingresos y Egresos del Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2018, en virtud de las siguientes consideraciones:

- Por el impacto que tiene sobre la pertinencia y calidad de la información contenida en la liquidación.
- Los montos de ingresos percibidos por concepto de ingresos tributarios y de ingresos no tributarios, son incorrectos. Esto debido a que la suma de ¢17.555 millones, percibida por concepto de intereses moratorios, fue registrada erróneamente por la Contabilidad Nacional en las subpartidas de ingresos de los impuestos que los originaron, dentro de los “Ingresos Tributarios”.
- Persiste una gran incertidumbre sobre el monto ejecutado en el rubro de salarios en el Ministerio de Educación Pública. A pesar de algunos esfuerzos institucionales, se generaron posibles sumas giradas de más por un monto de ¢2.325 millones.
- En relación con los Regímenes Especiales de Pensiones administrados por la Dirección Nacional de Pensiones, se giraron de más ¢2.560 millones vinculados con la caducidad de beneficios y otros errores, saldo que presenta un comportamiento creciente.

- En el Título de Servicio de la Deuda no se registraron amortizaciones por más de ¢400.000 mil millones (producto del famoso hueco fiscal). Por ende, el monto devengado y pagado en la liquidación es incorrecto.
- De igual manera, se registraron pagos a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) por ¢17.968 millones en la subpartida de amortización de títulos valores, cuando en realidad no correspondía a esa subpartida.
- Adicionalmente, el órgano contralor hace importantes observaciones en relación con el financiamiento de gastos corrientes con endeudamiento, la autorización de cambios de destino de partidas giradas a municipalidades mediante presupuestos cerrados, y la falta de revelación de compra de certificados de inversión, los cuales rozan el principio presupuestario del equilibrio, el principio de anualidad y la transparencia. Asimismo, señala que el mecanismo de destinos específicos es un factor que contribuyó al incumplimiento del principio de equilibrio, por lo que es necesario su ordenamiento para su ajuste a la realidad económico y social del país.

(ii) Criterio del órgano contralor sobre el Informe de Resultados Físicos de los Programas Ejecutados, presentado por el Ministerio de Hacienda.

La Contraloría General no avala el Informe de Resultados Físicos de los Programas Ejecutados durante el ejercicio económico 2018, elaborado y remitido por el Ministerio de Hacienda, toda vez que en la revisión del informe no se observó la inclusión de los elementos explicativos para la medición de eficiencia y costos unitarios de los servicios, requeridos en el artículo 52 de la Ley N° 8131. Pese a la conclusión de los primeros tres pilotos para el desarrollo de mediciones de costos en el Sector Público costarricense y su continuidad con otro alcance, no se ha observado a la fecha un resultado tangible en esa materia en el Informe de Resultados Físicos del Presupuesto de la República.

(iii)Opinión de la Contraloría General sobre el Informe de Cumplimiento de Metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), presentado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

La Contraloría General avala parcialmente el Informe de seguimiento anual 2018 y de cierre de período del PND 2015-2018, elaborado y remitido por MIDEPLAN, por las siguientes razones:

- El Informe de seguimiento anual 2018 y de cierre de período del PND 2015-2018, presentado por MIDEPLAN no contiene los elementos explicativos

para medir la eficiencia en el uso de los recursos públicos y los costos de los servicios que establece el artículo 52 de la Ley N° 8131. Estos requerimientos no se han cumplido cabalmente desde la vigencia de la Ley N° 8131 en octubre de 2001.

- Pese a la conclusión de los primeros tres pilotos para el desarrollo de mediciones de costos en el Sector Público costarricense, y la propuesta que se está trabajando para darle continuidad y otro alcance al proyecto, no se ha observado a la fecha un resultado tangible sobre este tipo de mediciones en el Informe de Seguimiento del PND.
- En el análisis de los resultados, se observó que MIDEPLAN clasificó las metas cumplidas con base en un criterio de cumplimiento mayor al 80%, aspecto que para la CGR es debatible y le fue señalado desde marzo de 2018, dado que en el informe de cierre del PND 2011-2014, se utilizó el logro del 100%, y en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 se aumentó al 90%. Además, en el reporte de las metas nacionales, se evidenciaron imprecisiones debido a que MIDEPLAN elaboró sus estadísticas de cierre con base en los resultados de 2018, no los resultados acumulados del período 2015-2018. En opinión de la CGR, ambos criterios condujeron a inconsistencias en el reporte de los resultados acumulados al cierre del cuatrienio.

III) CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS DURANTE 2018.

El Presupuesto de la República se debe formular, ejecutar y liquidar con apego a los principios presupuestarios que se encuentran regulados en el artículo 5 de la Ley N° 8131. En razón de lo anterior y como mecanismo de rendición de cuentas, control político e información al público, se presenta a continuación un breve análisis sobre el cumplimiento o no de dichos principios durante el ejercicio económico 2018.

1) Principio de universalidad e integridad.

Señala la Contraloría General de la República[4] que dicho principio fue violado, principalmente por la gestión extrapresupuestaria de los montos de amortización de la deuda pública en el primer semestre de 2018. Sobre el "*hueco presupuestario*" se ha dicho mucho en este año, concluyendo en informes de investigación legislativa e investigaciones a lo interno de la misma Contraloría

[4] Art 5.- Ley 8131. Inciso a): a) Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.

General de la República para definir responsables.

"En la partida de "Amortización títulos valores internos" no se reconocieron como gastos del periodo las cancelaciones realizadas entre el 25 de enero y el 4 de abril de 2018 de títulos valores de deuda interna de corto plazo por un monto de ¢216 387 millones, ni las cancelaciones efectuadas entre el 02 de julio y el 10 de setiembre de 2018, de títulos valores de deuda interna de largo plazo por la suma de ¢184 675 millones, para un total de ¢401 062 millones, las cuales fueron pagadas en su oportunidad, excediendo el monto presupuestario contenido en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario N° 9514 y sus modificaciones disponible al momento de realizar cada pago."[5]

Indica la Contraloría que esta mala gestión de la amortización de la deuda violó este principio presupuestario. La modificación presupuestaria vía decreto 40995-H, por el Ministerio de Hacienda, hizo que se utilizaran los pagos de endeudamiento que vencieran a partir de las modificaciones presupuestarias a finales de 2018. Esto produjo que se diera "*registro presupuestario de los egresos que conforme al principio de universalidad e integridad debían ser reflejados en la liquidación del presupuesto de egresos de la República del periodo 2018 y que lo cierto es que en la liquidación de mérito tales registros no constan.*"[6]

También respecto a este principio, el órgano contralor señala que también se violó con la gestión de los ingresos por concepto de las inversiones hechas por el Estado en Bancrédito, dinero devuelto por el Banco de Costa Rica (BCR) luego del cierre del primero. Las inversiones hechas por el Estado en Bancrédito en el 2017, no fueron canceladas al finalizar ese año, "*por lo que de acuerdo con lo establecido en las "Normas y criterios operativos para la utilización de los clasificadores presupuestarios del sector público", las citadas inversiones constituían operaciones de corto plazo debido a que su vencimiento se cumplía en el mismo período presupuestario en que se iniciaron; además, se consideran operaciones de tesorería y por consiguiente no eran sujetas a presupuestación*."[7] Dichas inversiones no fueron incluidas en la liquidación del 2017.

Al respecto señala la Contraloría General: *"se concluye que con esta situación se contravino lo establecido en el Principio Presupuestario de Universalidad e integridad, el cual, señala que el presupuesto deberá contener de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que*

[5] Memoria Anual 2018, Contraloría General de la República, página 60.
[6] Ibíd.
[7] Ibíd. Página 65.

deberán incluirse por su importe íntegro."[8]
Estas razones fueron las que propiciaron la no aprobación de la liquidación en este principio.

2) <u>Principio de gestión financiera.</u>

El principio de gestión financiera se complementa con los de economía, eficiencia y eficacia, la comprobación del cumplimiento de ellos revela si la administración de los recursos públicos presupuestados cumple con los rigores de la ley. Así, no solo interesa que los recursos se ejecuten parcial o totalmente, sino que estos cumplan con los objetivos establecidos.

En relación con el ejercicio económico 2018, la Contraloría General ha señalado una debilidad en relación al cumplimiento de este principio y de los que le complementan, en especial por carecer de un análisis claro de la vinculación entre recursos y metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo, y considerando también herramientas como el clasificador funcional del gasto del sector público. Por ejemplo, la administración pública a través del tiempo, ideó estrategias para la evaluación del Sistema Nacional de Planificación, empero, como es el caso de la Comisión Interinstitucional Hacienda-MIDEPLAN, esta se reunió en 2018 durante 6 oportunidades. Si son suficientes o no debe valorarse a la luz de los resultados, en este caso, la Contraloría señala que el Informe de seguimiento anual 2018, presentado por MIDEPLAN no contiene los elementos explicativos para medir la eficiencia en el uso de los recursos públicos y los costos de los servicios que establece el artículo 52 de la Ley N° 8131.

En relación con el gasto social, la prensa recientemente ha dado cuenta de debilidades serias en los procesos de evaluación del IMAS. Este capítulo merece atención especial por tratarse de recursos aparentemente mal gestionados, que no cumplen con los objetivos plenamente al no atender a la población meta, nos referimos a las dudas que existen sobre la verdadera condición de pobreza de todos los beneficiarios del Fondo Nacional de Becas (FONABE).

También se denunció con base en criterios del programa Estado de la Nación, que 1.050 hogares tienen ingresos superiores al ¢1 millón mensuales y aun así, obtienen beneficios del Estado. Esto no es nuevo, se ha advertido por años, el programa Estado de la Nación lo hizo evidente en 2015 y la Contraloría General lo analiza en el INFORME N° DFOE-SOC-IF-11-2017 30 de octubre, 2017.

[8] Ibíd.

Hacemos este énfasis porque precisamente, dentro de los diferentes componentes del presupuesto nacional, el correspondiente a gasto social implica una responsabilidad destacada, pues atiende al segmento de la población más vulnerable y más susceptible a las desigualdades.

En el informe N° DFOE-SOC-IF-00026-201821 de diciembre, 2018, referido a la Dirección de Programas de Equidad (DPE), órgano técnico encargado del manejo integral de los distintos programas sociales del Ministerio de Educación Pública (MEP), el órgano contralor señala en sus conclusiones:

- 3.1. Los esfuerzos realizados por la DPE, según la medición del Índice de Gestión de la Dirección de Programas Equidad, resultan insuficientes para alcanzar el modelo de estructura definida en la normativa actual. De una nota máxima de 100 puntos la Gestión de la Dirección de Programas de Equidad obtuvo una calificación de 43,82.
- 3.5. Para la prestación de los servicios de “alimentación y nutrición” y “transporte estudiantil”, existe una dependencia en el modelo de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, que permite a esas instancias manejar miles de millones de colones, sin tener un control robusto de la utilización de dichos recursos.

El país pasa por un momento de dificultad en sus finanzas públicas, por tanto, se deben extremar los esfuerzos por dar un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles a fin de que la gestión sea responsable, pertinente, eficiente y efectiva, de manera que los servicios, las ayudas y la producción de bienes encomendados al Estado satisfagan a los costarricenses.

3) Principio de equilibrio presupuestario.

En la Liquidación de Ingresos y Egresos del Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2018, se determinó que los ingresos corrientes estimados para el año no cubrían la totalidad de los gastos corrientes autorizados, lo que se desprende no solo al contrastar los montos incluidos en el presupuesto inicial, donde la diferencia entre tales ingresos y gastos alcanzó los ¢1.952.048,6 millones (equivalente al 5,42% del PIB utilizado en la formulación del presupuesto), sino que también se reflejó en las cifras liquidadas al final del año (datos del devengo) donde tal diferencia alcanzó los ¢1.569.919,7 millones (equivalente al 4,52% del PIB registrado al final del año).

Frente a esta situación el equilibrio presupuestario se logró mediante el financiamiento (emisión de títulos valores deuda interna) y la diferencia indicada

representa el monto en que se incumplió el artículo 6 de la Ley N° 8131, que establece: *"Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital"*.

Se da un rotundo incumplimiento del principio de equilibrio presupuestario dado que no se cumple la regla fiscal establecida en el artículo antes referido, cuyo origen está en que los ingresos corrientes no fueron suficientes para financiar los egresos corrientes. Según información de la Contraloría General, este déficit corriente se ha presentado durante los últimos 29 años, con excepción de los años 2007 y 2008. Para el 2018 el déficit corriente fue de ¢1.587.525 millones, de modo que solo el 76% del gasto corriente se financió con ingresos corrientes.

El mecanismo de destinos específicos es un factor que contribuyó al incumplimiento del principio de equilibrio, por lo que es necesario su ordenamiento para su ajuste a la realidad económico y social del país. Los destinos específicos del presupuesto de gastos del Gobierno Central presentan brechas importantes respecto de principios que orientan su conformación, funcionamiento y estructura. La estructura y magnitud actual de dichos gastos compromete, en forma importante, la flexibilidad en el presupuesto, dejando un restringido marco de acción para la atención de otras asignaciones y necesidades. La planificación de los ingresos esperados y la demanda potencial de cada destino específico que se formule debe ser evaluada antes de iniciar con su puesta en marcha, con el objetivo de asegurar su sostenibilidad. Ante ello, es de vital importancia la aplicación del artículo 15 del título IV de la Ley 9635, el cual establece: *"Si la deuda del Gobierno central supera el cincuenta por ciento (50%) del PIB nominal (**actualmente ronda el 53.6%**), el Ministerio de Hacienda podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales considerando la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las entidades beneficiarias."* [El detalle en negrita no forma parte del texto original]

La recurrencia en el incumplimiento del principio de equilibrio presupuestario es una problemática que debe atenderse en el contexto de estrechez fiscal que atraviesan las finanzas públicas y de la rigidez que el Presupuesto ha venido experimentando; para ello, es necesario tomar medidas sobre la estructura actual de gastos, para que permitan una relación sostenible de las finanzas públicas y se logre el cumplimiento del principio de equilibrio, y en tal dirección apunta la aplicación de la regla fiscal.

La incorporación de la regla fiscal establecida en la Ley N° 9635, intenta ajustar el crecimiento del gasto corriente a la realidad económica y tributaria, situación que

no ha ocurrido pues se observa que esa variable ha crecido por encima de la evolución de los ingresos y con un nivel creciente de deuda del Gobierno Central. La aplicación de la regla fiscal impone un orden al crecimiento del gasto corriente, que conlleva retos a la administración central y necesita reformas estructurales tanto en gastos como en los ingresos para cumplirse de forma exitosa. Ante ello, es necesario ser vigilantes del acatamiento estricto a su aplicación, así como a su alcance, con el objetivo de que la norma aplique a todo el sector público no financiero.

Dicha regla fiscal, es de vital preponderancia, pues con ella se intenta ajustar el crecimiento del gasto corriente a la realidad económica y tributaria del país. En razón de ello, y para efectos de análisis y proyecciones, si para 2018 el presupuesto destinado a gasto corriente se hubiese formulado y aprobado tomando en cuenta esta regla fiscal, se hubiese requerido un gasto corriente ejecutado menor en ¢64.458 millones que el observado. Por lo que es evidente el beneficio de la norma ante una coyuntura de alta restricción fiscal como la que atraviesa hoy Costa Rica.

4) <u>Principio de anualidad.</u>

Este principio, regulado en el artículo 176 de la Constitución Política y en el inciso d) del artículo 5 de la Ley N° 8131, establece que el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la Administración Pública, durante el año económico. Es decir, el presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1° de enero al 31 de diciembre.

Para los diputados y diputadas firmantes de este informe, dicho principio presupuestario se cumplió parcialmente durante 2018. Se cumplió en el tanto el presupuesto rigió para el período de un año, comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2018. Sin embargo, para ese mismo ejercicio económico se avalaron 168 autorizaciones para efectos de que instituciones públicas (principalmente Municipalidades) que previamente habían recibido recursos mediante transferencias (corrientes o de capital) de presupuestos de la República por ¢11 610 millones, correspondientes a períodos anteriores ya liquidados, pudieran utilizar tales recursos, o su saldo disponible, en destinos diferentes a los que habían sido establecidos inicialmente en las coletillas de las partidas correspondientes a las transferencias originales. Se trata de una gran cantidad de recursos que no se utilizan en los periodos asignados o que permanecen ociosos por mucho tiempo.

La responsabilidad por el no cumplimiento total de este principio consideramos que es compartida: por un lado, las instituciones que no logran ejecutar eficientemente los recursos financieros que tienen presupuestados para un determinado ejercicio económico, y por el otro, la Asamblea Legislativa que aprueba indiscriminadamente los cambios de destino en las partidas presupuestarias. En definitiva, se trata de un aspecto estructural que debe modificarse, o al menos regularse de mejor manera, en aras de tener una hacienda pública más ordenada y transparente.

5) <u>Principio de programación:</u>

Este principio, regulado en el artículo 176 de la Constitución Política, además cuenta con norma de rango legal, la cual en el inciso e) del artículo 5 de la Ley Nº 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, señala: *"Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo."*
En la página 81 de la Memoria Anual 2018 de la Contraloría General de la Republica se señala:

> *"La Contraloría General llevó a cabo verificaciones en el campo sobre los resultados de 28 metas de programas y proyectos del PND. Se determinó que en el 39% (11) de las metas, la información reportada por la institución/Rectoría/MIDEPLAN no coincidía o coincidía solo en forma parcial, con la información que resultó de la verificación realizada por la Contraloría. Asimismo, en un 32% (9) de las metas, la información reportada sobre los recursos ejecutados para hacer frente a la misma, no coincidía o coincidía solo en forma parcial, con la información que resultaba de la verificación realizada por la CGR.*
> *En virtud de lo anterior, la CGR considera de suma importancia que las instituciones y las rectorías sectoriales, lleven a cabo verificaciones de los resultados de las metas que les reportan, ya que aseguran confiabilidad y calidad de las cifras reportadas, las cuales deben ser fidedignas, pues son base para la rendición de cuentas y deben ser insumo para la toma de decisiones públicas."*

Según el artículo 4 de la Ley de Planificación Nacional[9], MIDEPLAN es el ente responsable de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Informe final

[9] Ley N° 5525 del 02 de mayo de 1974 y sus reformas

sobre el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PND y su aporte al desarrollo económico-social del país, en coordinación con las rectorías sectoriales y jerarcas institucionales. Además, es relevante recordar la vinculación que le genera el artículo 52 de Ley Nº 8131 el MIDEPLAN en cuanto a la elaboración del informe final de Ejecución del Presupuesto Nacional.

En el segundo párrafo del artículo 52 de la Ley Nº 8131, se señala: *"…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."* No es aceptable que el informe cuente con errores, lo cual es expresado en el informe anual de la CGR en la pagina

No es aceptable que el MIDEPLAN, siendo una institución rectora en la materia y que cuenta con una vinculación legal en cuanto a la elaboración del informe de ejecución del presupuesto, brinde información errada a la CGR. Este tipo de errores generan inestabilidad en la credibilidad institucional, dado lo fidedigno y veraz que debe de envestir a la información brindada por una institución como la señalada.

6) <u>Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa:</u>

Este principio, regulado en el artículo 176 de la Constitución Política, cuenta además con una norma de rango legal, en el inciso f) del artículo 5 de la Ley Nº 8131, el cual dice: *"Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios."*

El Dictamen N° 128 del 09 de agosto de 1994, de la Procuraduría General de la Republica, señala sobre el principio de especialidad presupuestaria, lo siguiente: "*Corresponde, así, exclusivamente a la Ley del Presupuesto el determinar los gastos a realizar y, por ende, el destino de los ingresos previstos para el año fiscal correspondiente. Consecuentemente, en el año fiscal determinado, sólo pueden ser realizados los gastos previstos y autorizados por la Ley de Presupuesto en vigor."*

En la página 60 de la Memoria Anual 2018 de la Contraloría General de la Republica se señala:

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

Además, la misma Contraloría General de la Republica expresa que lo señalado en el párrafo anterior, genera un error entre lo devengado y pagado en la partida de "Amortización títulos valores internos", lo cual causa que la Liquidación del Presupuesto de Egresos del Periodo 2018 sea incorrecta, **generándose un vicio sustancial al inciso f) del artículo 5 de la Ley Nº 8131**, el mismo fue expuesto textualmente al inicio del presente apartado.

7) <u>Principio de publicidad.</u>

Este principio, regulado en el artículo 187 de la Constitución Política y en el inciso g) del artículo 5 de la Ley N° 8131, establece que, en aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles. Para los diputados y diputadas firmantes de este informe, dicho principio presupuestario se cumplió parcialmente durante 2018.
Tanto el presupuesto ordinario así como sus respectivas modificaciones fueron debidamente publicados en el Diario Oficial La Gaceta. De igual manera, el Ministerio de Hacienda publicó el proyecto de presupuesto en su página web. No obstante, el dictamen de la Contraloría General puso en evidencia algunas situaciones que afectaron negativamente el efectivo cumplimiento del principio de publicidad y transparencia. Por ejemplo:

- El Ministerio de Hacienda no reveló qué parte de los ingresos registrados como devengados en la respectiva liquidación, corresponde a ingresos recaudados en virtud de las amnistías otorgadas en la Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Los informes que recibió la Contraloría detallan únicamente información parcial y no lo hacen como parte del análisis de la liquidación de ingresos, sino como parte de las notas

a los estados financieros, y en el Informe de resultados físicos de los programas del presupuesto.

- En diciembre de 2018, el Banco de Costa Rica (BCR) y el Ministerio de Hacienda suscribieron un acuerdo en el que se establece que el BCR cancelaría la deuda del Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC) con el Estado mediante transferencia inmediata de $50 millones y los intereses acumulados a la fecha de suscripción del convenio, mientras que ¢100.000 millones se cancelarían mediante la entrega al Gobierno de certificados de inversión emitidos por el BCR. Esta última operación financiera no fue registrada presupuestariamente ni revelada en la Liquidación del Presupuesto 2018, ello a pesar de que tuvo un impacto sobre el déficit financiero del Gobierno Central, equivalente a un 0,4% del PIB, alcanzando de esta forma el déficit fiscal el 6,6% del PIB.

La responsabilidad por el incumplimiento parcial de este principio de publicidad recae en el Ministerio de Hacienda, según los artículos 28, 32, 42 y 48 de la Ley N° 8131.

IV) CONCLUSIONES.

1. Seguimos encontrando muchos de los mismos problemas y debilidades detectadas en otros informes legislativos.
2. Las debilidades más importantes se relacionan con los incumplimientos de los principios presupuestarios y por ende por la forma en que se gestiona el proceso de plan – presupuesto.
3. El objetivo de este proceso no solo es controlar la ejecución de los recursos, también es vital la evaluación de los resultados que se obtuvieron con los recursos de todos los costarricenses.
4. El análisis de la liquidación del presupuesto y de los informes que define la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos está experimentando cambios en su entorno. Las recientes reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa, para trasladar a la comisión de Asuntos Hacendarios el trámite de estos informes, así como la obligación del Plenario de conocerlos; sumados a la aprobación de la regla fiscal establecida en la Ley N° 9635, para controlar el crecimiento del gasto corriente a la realidad económica y tributaria; unido a la aprobación de las recientes reformas para incluir los entes desconcentrados en el Presupuesto Nacional, y la creación de la figura de presupuestos plurianuales, así como la expectativa de nuevos ingresos producto de las reformas tributarias realizadas; configuran un punto de inflexión histórica muy importante para el

proceso de planificación y presupuesto, para verlo de manera integral y como un instrumento para la mejora continua.

5. Es necesario que la Asamblea Legislativa avance hacia un mecanismo de seguimiento de las propias disposiciones y recomendaciones que emanan de su seno en el contexto de este proceso de presupuesto.
6. El seguimiento y el monitoreo se vuelven vitales para una aplicación estricta de la regla fiscal, con la mayor cobertura posible.
7. El mecanismo de destinos específicos es un factor que contribuyó al incumplimiento del principio de equilibrio, por lo que es necesario su ordenamiento para su ajuste a la realidad económico y social del país.
8. El principio de equilibrio presupuestario, es decir gasto igual a ingreso, se constituye en una máxima en materia presupuestaria y de gasto público, que debe ser considerado en la formulación de destinos específicos y en general del Presupuesto. Particularmente, respecto a los gastos pre asignados, dicho principio determina el balance que debe existir entre ingresos y gastos del presupuesto, de tal forma que el Estado no puede gastar más de lo permitido por los ingresos recibidos en un período determinado, el cual se plasma bajo una premisa general: todo destino específico debe tener correspondencia con una fuente de financiamiento sostenible y deben ser evaluados recurrentemente para valorar su beneficio e interés actual.
9. Los incumplimientos de los principios presupuestarios, algunos de forma reiterada, deben llamar la atención del plenario para revisar las causas y factores que implica que estos principios sean recurrentemente incumplidos o violados.
10. No solo es un tema de responsabilidades, sino una obligación revisar la normativa, los procedimientos y establecer los mecanismos de seguimiento que permitan ver los avances o retrocesos que pueda experimentarse en la mejora que se espera del proceso.

V) DISPOSICIONES Y RECOMENDACIONES.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, las diputadas y diputados firmantes del presente informe, realizan las siguientes recomendaciones:

1) <u>Al Plenario de la Asamblea Legislativa.</u>

a. Aprobar este informe negativo de mayoría sobre el expediente 21.391 **LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y DICTAMEN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL 2018**.

2) <u>Disposiciones al Departamento de Servicio Técnicos y a la Unidad de Análisis Presupuestario.</u>

a. Deben revisarse y analizar las recomendaciones y disposiciones ya emitidas por el Parlamento, al menos de los informes ya aprobados por el Plenario Legislativo, para conocer el resultado de las gestiones que esos informes recomendaron, y tomar acciones respecto de su cumplimiento. Se le solicita a la Unidad de Análisis Presupuestario, realizar una investigación para conocer los resultados de dichas disposiciones, con su criterio experto y sus respectivas recomendaciones de mejora. Este informe debe ser entregado a la Comisión de Asuntos Hacendarios a más tardar 3 meses luego de la aprobación del presente informe.
b. Solicitar al Departamento de Servicios Técnicos, para que con base en el criterio del órgano contralor, realice un análisis de las principales y más recurrentes debilidades detectadas por la Contraloría General de la República en los informes definidos en el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, incluyendo las causas y factores que dicha dependencia considere pertinentes. Esta disposición debe ser entregada a la Comisión de Asuntos Hacendarios a más tardar 3 meses luego de la aprobación por parte del Plenario del presente informe.
c. Realizar un análisis jurídico del fundamento para el cambio de destino de recursos ya girados a municipalidades y su roce con el principio de anualidad. Esta disposición debe ser entregada a la Comisión de Asuntos Hacendarios a más tardar 3 meses luego de la aprobación por parte del Plenario del presente informe.

3) <u>Disposiciones a la Contraloría General de la República.</u>

a. Incluir en el Informe Técnico del Presupuesto de la República para el 2020, un reporte de todas las conclusiones emitidas en todos los dictámenes realizados por el ente contralor, desde el inicio de la aplicación de la Ley 8131 a la fecha, incluyendo el veredicto (aval o no) respecto de cada informe presentado por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económico, así como el ejercicio económico respecto del que se emitió.
b. Presentar un análisis técnico-jurídico sobre las principales causas estructurales o administrativas, que a juicio del ente contralor, explican la recurrencia de las debilidades detectadas por la Contraloría General respecto de los informes del artículo 52 de la Ley N° 8131. Este informe

igualmente debe estar contenido en el Informe Técnico del Presupuesto de la República para el 2020.

c. Enviar a más tardar 3 meses después de aprobado el presente informe, un reporte del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Asamblea Legislativa a la Contraloría General de la República desde 2002 a la fecha.

4) <u>Disposiciones al Ministerio de Hacienda.</u>

a. Realizar un análisis de todos los destinos específicos que incluya un fundamento legal, fuente de ingresos que se utiliza para sufragarlo, histórico de desembolsos, ejecución de los recursos, saldos resultantes, análisis costo beneficio, población beneficiada; y sugerir reformas legales pertinentes para un uso más eficiente de estos recursos. Esta disposición debe ser entregada a la Comisión de Asuntos Hacendarios a más tardar a más tardar 3 meses después de aprobado el presente informe.
b. Entregar a más tardar 3 meses después de aprobado el presente informe, un reporte sobre el cumplimiento de la Ley N° 9371, Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos y los montos esperados sean recuperados por la Administración Central.
c. Enviar un reporte a más tardar 3 meses después de aprobado el presente informe, del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Asamblea Legislativa, mediante los informes de liquidación del presupuesto, dirigidas al Ministerio de Hacienda, desde el 2002 a la fecha.
d. Presentar ante la Comisión de Asuntos Hacendarios a más tardar 3 meses después de aprobado el presente informe, un reporte de avance y las tareas pendientes, para implementar un presupuesto por resultados y el costo unitario de los servicios, incluyendo un cronograma de implementación y las recomendaciones de mejora normativa que el Ministerio pueda requerir para simplificar y consolidar este proceso.
e. Presentar ante la Comisión de Asuntos Hacendarios en el contexto de la aprobación del Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2020, un plan detallado de mejoras para hacer accesible al ciudadano del Presupuesto de la Republica.
f. Presentar ante la Comisión de Asuntos Hacendarios, a más tardar 6 meses después de aprobado el presente informe, un plan para reducir o mitigar las rigideces del gasto gubernamental y su estructura, que permitan una relación sostenible de las finanzas públicas y se logre el

cumplimiento del principio de equilibrio, incluyendo medidas administrativas, implementación normativa recientemente emitida como la Ley 9635 y propuestas de reforma legal atinentes.

5) <u>Disposiciones al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.</u>

a. Realizar un análisis detallado de toda la normativa aplicable del proceso de planificación gubernamental, para detectar las debilidades más importantes del mismo y proponer en no más de 6 meses luego de aprobado este informe, las medidas legislativas y correctivas necesarias para su mejora y simplificación.
b. Presentar ante la Comisión de Asuntos Hacendarios, a más tardar 3 meses luego de la aprobación del presente informe, un reporte detallado con el análisis de las principales debilidades del proceso de vinculación del plan con el presupuesto y un plan de implementación de dicha vinculación.

<u>Seguimiento de estas disposiciones:</u> Se recomienda sea dado por el Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa.

DADO EN LA SALA DE COMISIONES LEGISLATIVAS VI, A LOS TREINTA DÍAS DEL MES DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE.

ANA LUCÍA DELGADO OROZCO
PRESIDENTA

MARÍA VITA MONGE GRANADOS
SECRETARIA

CARLOS AVENDAÑO CALVO

EDUARDO CRUICKSHANK SMITH

LAURA GUIDO PÉREZ

HARLLAN HOEPELMAN PAEZ

WAGNER JIMÉNEZ ZÚÑIGA

RODOLFO PEÑA FLORES

WELMER RAMOS GONZÁLEZ

OTTO VARGAS VÍQUEZ

GUSTAVO VIALES VILLEGAS
DIPUTADOS