COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

INFORME NEGATIVO DE MAYORÍA

LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y DICTAMEN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL 2020

Expediente 22.508

28 de julio de 2021

Contenido

A. CONTEXTO FISCAL 3
1. Sobre los Ingresos 4
2. Sobre los Gastos 12
3. Déficit Financiero y Déficit Primario 15
4. Ruta propuesta por el actual Gobierno 20
B. CONTRATOS DE PRÉSTAMO PARA APOYO PRESUPUESTARIO 21
C. SOBRE LA REGLA FISCAL 25
1. Comentarios metodológicos 26
2. Sobre el cumplimiento y sus efectos 27
D. RAZONES PUNTUALES POR LAS CUALES LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA NO AVALA LA LIQUIDACIÓN DE INGRESOS 29
E. RAZONES PUNTUALES POR LAS CUALES LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA NO AVALA LA LIQUIDACIÓN DE EGRESOS 30
F. RAZONES PUNTUALES POR LAS CUALES LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA NO AVALA LOS RESULTADOS FÍSICOS 36
G. RAZONES PUNTUALES POR LAS CUALES LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA AVALA PARCIALMENTE EL CUMPLIMIENTO DE METAS Y OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO E INVERSIÓN PÚBLICA 37
1. Aspectos destacables de la medición de la efectividad de los programas 38
2. Costo unitario de los servicios públicos 39
3. Sobre la metodología de MIDEPLAN para el seguimiento del PNDIP. 40
4. Sobre la calidad de la información suministrada por MIDEPLAN. 41
5. Fundamento para la opinión con reservas 41
H. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS 42
1. Principio de Universalidad e integridad 42
2. Principio de Gestión Financiera 44
3. Principio de Equilibrio Presupuestario 44
4. Principio de Anualidad 47
5. Principio de Programación 49
6. Principio de Especialidad Cuantitativa y Cualitativa 49
7. Principio de Publicidad 50
I. EJECUCIÓN DE CRÉDITOS EXTERNOS PARA INVERSIÓN PÚBLICA 51
J. CONCLUSIONES Y DISPOSICIONES 56

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Las suscritas diputadas y los suscritos diputados, 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 2020**, expediente legislativo 22.508, iniciado el 10 de mayo de 2021, en virtud de lo que establecen los artículos 181 de la Constitución Política y 221 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

A. CONTEXTO FISCAL

Los resultados financieros y presupuestarios del Gobierno de la República durante el 2020, han sido alterados por la conjunción de, al menos, 4 grandes problemas de gestión presupuestaria que la Contraloría General de la República detecta en sus respectivas auditorías sobre la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto nacional durante el ejercicio económico 2020. Estos se pueden agrupar en los siguientes asuntos:

1. Registro equivocado o clasificaciones incorrectas de recursos, que distorsionan los cálculos contables y fiscales.
2. Subregistro de gastos e ingresos.
3. Recursos girados de más.
4. Incertidumbre sobre la información suministrada.

Las debilidades que la Contraloría General detecta para el 2020, son recurrentes y de larga estancia en la liquidación de los presupuestos nacionales, aunque algunos se consolidan y se hacen aún más evidentes producto de las circunstancias y contexto que genera la crisis económica nacional que produjo el COVID-19 o por el manejo de la gestión financiera.

La Contraloría General, a diferencia de los años precedentes, en donde avalaba o no los diferentes informes que el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera del Estado y Presupuestos Públicos determina deben ser elaborados por el Ministerio y evaluados por la CGR y la Asamblea Legislativa, *“no expresa una opinión sobre la razonabilidad de la Liquidación de Ingresos y Egresos del Presupuesto de la República para el ejercicio económico del 2020”,* lo que a todas luces es contraproducente para el proceso de toma de decisiones nacionales y legislativas en particular. El concepto de aval de la liquidación presupuestaria y física de los presupuestos, permite identificar al legislador desde el inicio, la conclusión a la que arriba el órgano contralor, que deberá servir como herramienta para la mejora del proceso presupuestario, lo que finalmente no ocurre.

Este informe buscar continuar consolidando el proceso de formulación, aprobación, ejecución y liquidación del presupuesto para convertirlo en 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].

Para ello, se inicia haciendo un análisis del contexto fiscal del presupuesto del 2020, y evitar con ello caer en la rutina de observar el año descontextualizado.

1. Sobre los Ingresos

Es evidente que la crisis económica, que acompaña la crisis sanitaria, ha tenido repercusiones muy importantes sobre las finanzas públicas, sobre los ingresos tributarios, sobre el gasto y por ende sobre la gestión presupuestaria. El erario sufrió durante una parte del año 2020, una caída importante en el monto de ingresos recaudados, especialmente tributarios, virtud a esta crisis iniciada en marzo de 2020.

Tan solo entre 2019 y 2020, los ingresos totales tuvieron una caída de -10.8%, donde se nota una caída de los ingresos corrientes en la misma proporción. Sin embargo, el desplome más grande lo sufrió el ingreso de capital, que se redujo en casi una quinta parte entre ambos años.

PRESUPUESTO NACIONAL 2019-2020
Ingresos totales presupuestados y recaudados

CONCEPTO	Presupuesto Ejecutado 2019	Presupuesto Inicial 2020	Presupuesto Final 2020	Presupuesto Ejecutado 2020	Porcentaje de Ejecución 2020	Variación absoluta 2019 - 2020	Porcentaje de Variación 2019 - 2020
INGRESOS TOTALES	**10.447.416,6**	**10.509.606,9**	**10.382.815,1**	**9.324.211,0**	**89,8%**	**- 1.123.205,6**	**-10,8%**
Ingresos corrientes	5.262.601,0	5.458.185,2	4.310.806,2	4.694.708,0	108,9%	- 567.893,0	-10,8%
Ingresos de capital	100.375,7	6.608,5	79.986,0	81.608,5	102,0%	- 18.767,2	-18,7%
Financiamiento	5.084.439,8	5.044.813,2	5.992.022,8	4.547.894,5	75,9%	- 536.545,3	-10,6%
Interno	*4.075.844,3*	*5.044.813,2*	*4.565.694,6*	*3.121.566,4*	*68,4%*	*- 954.277,9*	*-23,4%*
Externo	*1.008.516,8*	-	*824.617,5*	*824.617,5*	*100,0%*	*- 183.899,3*	*-18,2%*

Fuente: Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa, con datos de las liquidaciones 2019 y 2020, de la Contabilidad Nacional. AL-DAPR-INF-007-2021. 15 de junio de 2021.

El financiamiento igualmente se vio afectado por las condiciones del año 2020, pero también por un mayor acceso a recursos externos, además de una subpresupuestación de ingresos corrientes y de capital, y una sobrepresupuestación de recursos del endeudamiento, especialmente los recursos de deuda interna.

Es evidente que la estimación de la caída en la producción provocó numerosos ajustes por parte del Ministerio de Hacienda en los estimados presupuestarios, especialmente en

[1] Asamblea Legislativa, 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.

cuanto al comportamiento de los ingresos tributarios y por ende en la necesidad de financiamiento para solventar el vacío que se esperaba los ingresos iban a dejar.

Cuando se analizan los estimados presupuestarios de ingresos, entre el Presupuesto Inicial de 2020 y el Presupuesto con todas las modificaciones, el presupuesto registró finalmente una caída de ¢1.156 millones, pero al analizar el presupuesto inicial respecto del ingreso efectivamente percibido (devengado), es notorio que a nivel presupuestario hubo una subestimación de los ingresos o una sobre estimación de su caída, de poco más de ¢407 millones. Es decir, una subestimación de 35%. Pero cuando se analizan los 5 principales impuestos del Gobierno (Renta, IVA, combustibles, selectivo de consumo y el de importación), es posible notar que el IVA estuvo subvalorado en 65%, y aportó a la subestimación global igualmente un 65%.

SOBREESTIMACIÓN DE LA CAÍA DE LOS PRINCIPALES TRIBUTOS DURANTE EL 2020

Concepto	A) Estimación de la caída de ingresos presupuestarios (Pres. inicial vs final)	B) Caída real del ingreso (Devengado vs Inicial)	Monto sobre estimado (A – B)	% de sobre estimación
INGRESOS TRIBUTARIOS	**-1.156.437**	**-749.041**	**407.397**	**35,2%**
Impuesto a los ingresos y utilidades (renta)	-380.796	-295.718	85.078	22,3%
Impuesto al valor agregado (IVA)	-416.036	-147.442	268.595	64,6%
Impuesto único a los combustibles	-123.000	-98.616	24.384	19,8%
Impuesto selectivo de consumo	-59.500	-24.554	34.947	58,7%
Derechos de importación de mercancías	-62.525	-32.723	29.802	47,7%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

La causa de esto, una fuerte contracción de la actividad económica, producto de los cierres realizados para la contención del contagio del virus SARS-CoV-2 que generó la pandemia por Covid-19.

No se quiere con esto, ocultar la verdad de que la caída en la actividad económica producto de las acciones tomadas para evitar el contagio no haya sido la principal causa de esta reducción en la recaudación tributaria, aunque también se nota una subestimación muy elevada de ingresos so pretexto de la contracción de la economía nacional.

De hecho, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ha detectado también esta subvaloración presupuestaria, y lo atribuye a una de dos razones: 1) esconder una mejora recaudatoria que permita reportar una reducción del déficit fiscal (superávit primario en el caso del 2021) y aparentar un esfuerzo extraordinario del Gobierno, o 2) para tener una

fuente extraordinaria de ingresos que financie el aumento en el gasto en la última parte del Gobierno. Al respecto este instituto de investigación expresa lo siguiente:

> *"Costa Rica, con todo y encontrarse en medio de una reforma tributaria de alcance parcial implementada en 2018, vio contraer su carga tributaria desde el 13.0% en 2019 hasta el 12.1% en 2020, tanto como resultado de la pandemia del covid-19 y la reducción de los precios internacionales de los combustibles, como de las moratorias aprobadas en el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la exención de pagos parciales en el Impuesto Sobre la Renta (ISR), la exención del cobro de aranceles en ciertos productos y el otorgamiento de facilidades de pago para el pago de algunos tributos, que produjeron un diferimiento en la obligación tributaria de los contribuyentes. El presupuesto 2021 para Costa Rica lamentablemente no ofrece ninguna mejora sustantiva en la recaudación o por lo menos una recuperación de los niveles observados previos a la pandemia, dado a que contempla una carga tributaria de solo el 12.2% del PIB, que no solo no considera los últimos efectos de la reforma tributaria de 2018, sino que menosprecia el rebote normal de la actividad económica, luego de un período de crisis; por ello,* ***el valor considerado en el presupuesto parece que simplemente está subestimado, ya sea para esconder una mejora en la recaudación que permita reportar una reducción del déficit fiscal y de esa forma aparentar un esfuerzo extraordinario por el Gobierno, o para tener una fuente extraordinaria de ingresos para financiar un aumento en el gasto****."*[22]

Esto aplica igualmente para el presupuesto 2020, que es analizado en este informe, y el evento puede estarse desarrollándose también para el 2021, como lo apunta el ICEFI.

Cuando se analiza el nivel de deterioro del crecimiento real de la economía y los déficit financiero y primario, en las estimaciones que publica el BCCR en sus diversos informes, se nota una estimación mucho más fuerte en las cifras aportadas por el Ministerio de Hacienda al Banco, respecto de la situación fiscal, que en el decrecimiento que proyecta el Banco sobre uno de los principales indicadores de la salud de la economía nacional, a saber la tasa esperada de crecimiento de la misma para el año 2020.

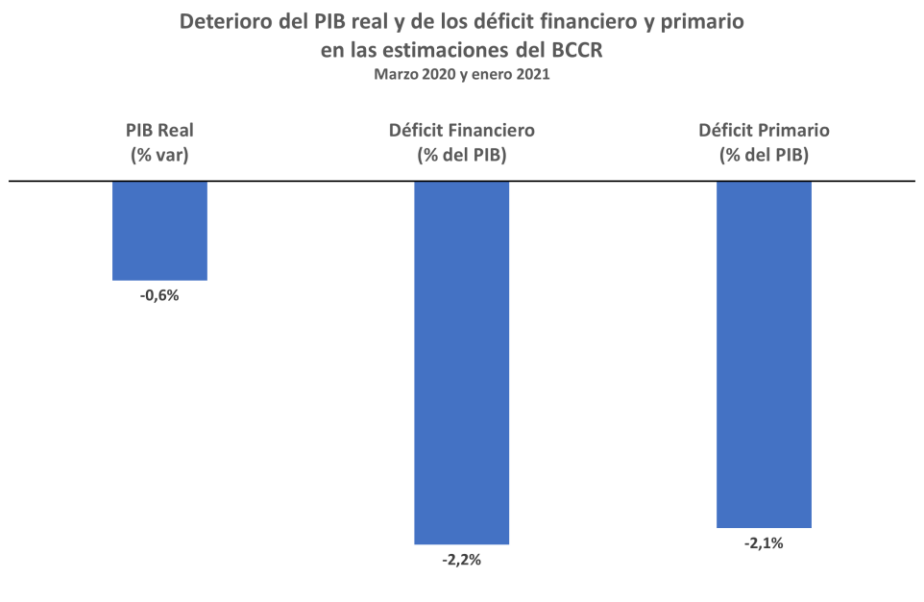
[22] Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Perfiles Macrofiscales de Centroamérica, p 36.

Estimaciones del crecimiento real del PIB y de los déficit fiscal y primario del Banco Central por documento de publicación

Déficit Financiero	PIB Real (% var)	Déficit Financiero (% del PIB)	Déficit Primario (% del PIB)
Programa Macroeconómico 2020-2021 (enero 2020)	2,5%	-5,9%	-1,3%
Informe de Política Monetaria (Abr-2020)	-3,6%	-5,9%	-1,3%
Revisión del programa Macroeconómico 2020-2021 (Julio 2020)	-5,0%	-9,3%	-4,0%
Informe de Política Monetaria (Oct-2020)	-4,5%	-9,2%	-4,0%
Programa Macroeconómico 2021-2022 (enero 2021)	-4,5%	-8,1%	-3,4%
Oficial Hacienda (Febrero 2021)	-4,2%	-8,1%	-3,4%
Con ingresos y gastos detectados en la liquidación (Marzo 2021)	-4,2%	-8,5%	-3,8%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica

Esto refleja que entre abril de 2020 y enero de 2021, las estimaciones del Banco Central fueron mucho más pesimistas respecto de la expectativa fiscal que respecto de la economía, como se puede constatar en este esfuerzo de síntesis que representa el siguiente gráfico, pues en el 2020 la expectativa del Banco decreció -0,6% en la tasa de decrecimiento, mientras que el Ministerio de Hacienda tenía expectativas mucho más bajas del déficit fiscal y primario, más de 3 veces el decrecimiento de la economía.



El banco lo plantea en una cita en uno de sus informes al afirmar que:

> *"Según el escenario fiscal suministrado por el Ministerio de Hacienda, dada la contracción económica, el mayor desempleo y la aprobación de algunas*

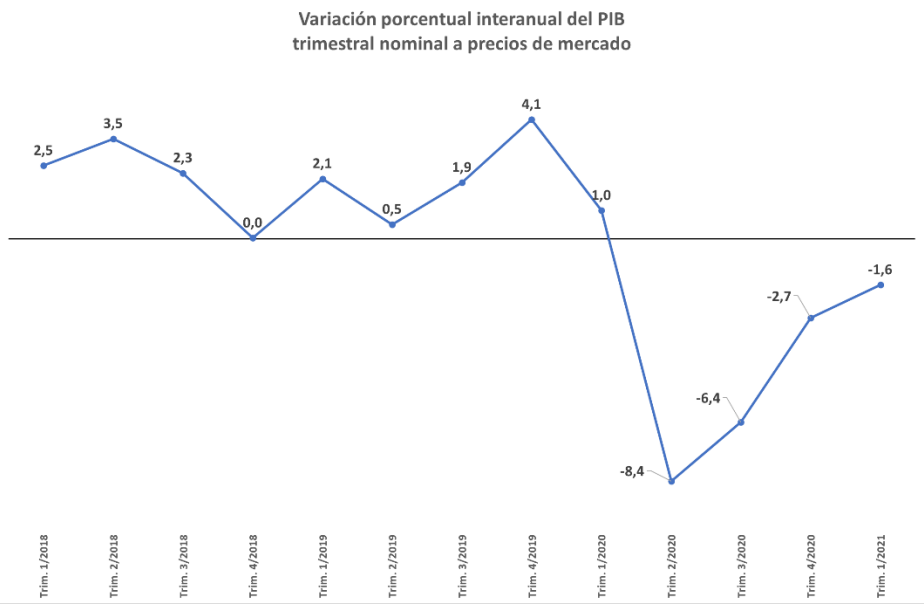
> *leyes, entre ellas la Ley de Alivio Fiscal (Ley 9830) que incluyó una moratoria tributaria por tres meses, se prevé que los ingresos totales del Gobierno Central se reduzcan en 10,6% y los tributarios en 11,1% en el 2020. Con ello, los ingresos totales alcanzarían un 13,8% del PIB109 (14,8% en el 2019). Para el 2021, las proyecciones del Ministerio de Hacienda suponen una recuperación de los ingresos hasta alcanzar el 14,5% del PIB, como resultado de la recuperación económica y las reformas que introdujo la Ley 9635, particularmente los Títulos I y II referidos al impuesto sobre el valor agregado y a la renta"*[3]

Sin embargo, las estimaciones del Banco Central de Costa Rica (BCCR), respecto de la actividad económica, igualmente fueron sobreestimadas en su caída y aún más en el efecto rebote y la rápida recuperación que la economía empezó a registrar desde el segundo semestre de 2020 y que continúa durante el 2021, aunque ya para octubre del 2020, el Banco tenía más claro el panorama.

Si bien la caída del PIB fue calculada para el II trimestre del 2020 por el Banco Central de Costa Rica (BCCR), en la revisión de medio periodo del Programa Macroeconómico 2020, en -9.2% en términos nominales, con una reducción interanual de -4.3%; el impacto efectivo fue ligeramente menor y ha tenido una recuperación más rápida de lo esperado, aun con la contracción fuerte de sectores económicos clave para Costa Rica, como Hoteles y restaurantes, Transporte y Comercio, entre los más afectados.

El II Trimestre terminó siendo 0.8 puntos porcentuales menor al registrado en la revisión del programa macroeconómico; y las expectativas que se tenían en aquel momento, fueron sobrestimadas en relación con la situación efectiva, pues la economía empezó a registrar un aumento considerable de su dinamismo, lo que implicó para el II Trimestre del 2020 la contracción fuese de -8.4%, y para finales del año de -2.7%. Para el primer trimestre de 2021, momento en que se realiza este informe, la economía estaba en franca recuperación, al registrar una caída interanual de -1.6%.

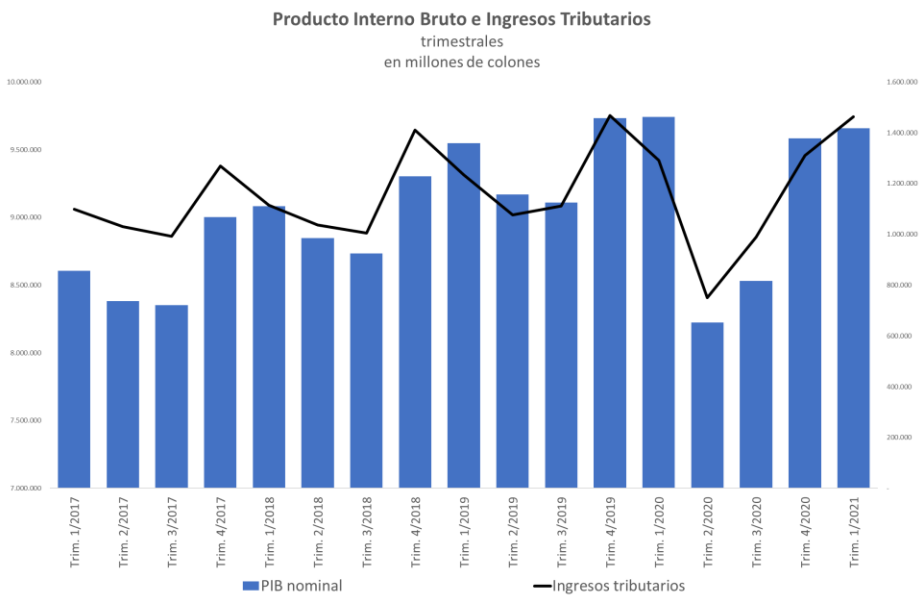
[3] BCCR, Informe de Política Monetaria (Oct-2020), pág. 118



Obviamente no es el nivel óptimo para recuperar el dinamismo económico y por ende los ingresos tributarios, pero el panorama es menos pesimista que el que se tenía a mediados del año 2020, al punto que le ha permitido al Gobierno registrar por 4 meses seguidos durante el 2021 un superávit primario relevante, por un aumento muy significativo en todos los impuestos.

Sin embargo, como hemos expresado los firmantes de este informe, la actividad económica tampoco es que tenía un dinamismo propio de un país boyante, sino más bien un crecimiento económico retraído y ralentizado, pues entre enero 2018 y marzo 2020, momento del inicio de la Pandemia, la economía había experimentado un crecimiento promedio interanual por trimestre de 2%, lo que reflejaba que la economía no estaba preparada para recibir la contundente contracción que la Pandemia y las medidas de contención implicaron para las empresas y el mercado laboral; que finalmente se reflejó en una caída en los ingresos tributarios, por la simbiosis que existe entre la economía y los impuestos.

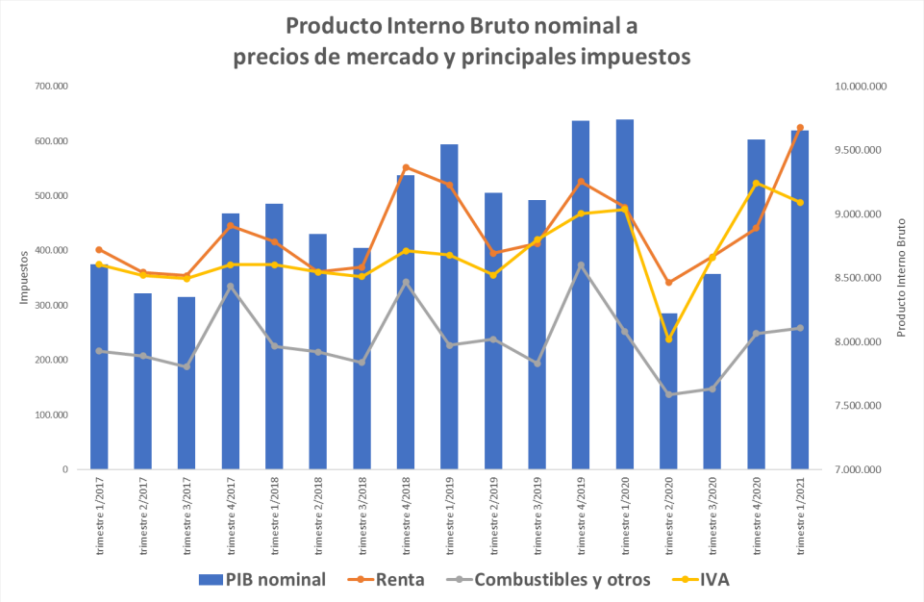
Los datos permiten constatar que cuando se analiza en detalle el comportamiento del financiamiento y los ingresos tributarios, frente al comportamiento de la economía medido por el PIB, es posible evidenciar una relación casi asintótica, como es constatable en el gráfico siguiente:



El gráfico muestra que la caída en el PIB implica una caída casi idéntica de los ingresos tributarios, por una razón que resulta más que obvia, y es que los tres impuestos que más impacto tienen en el fisco (Renta, IVA y Combustibles), que entre los tres agrupan más del 90% de toda la recaudación tributaria, están claramente vinculados a la actividad de las empresas y en general de los mercados nacionales.

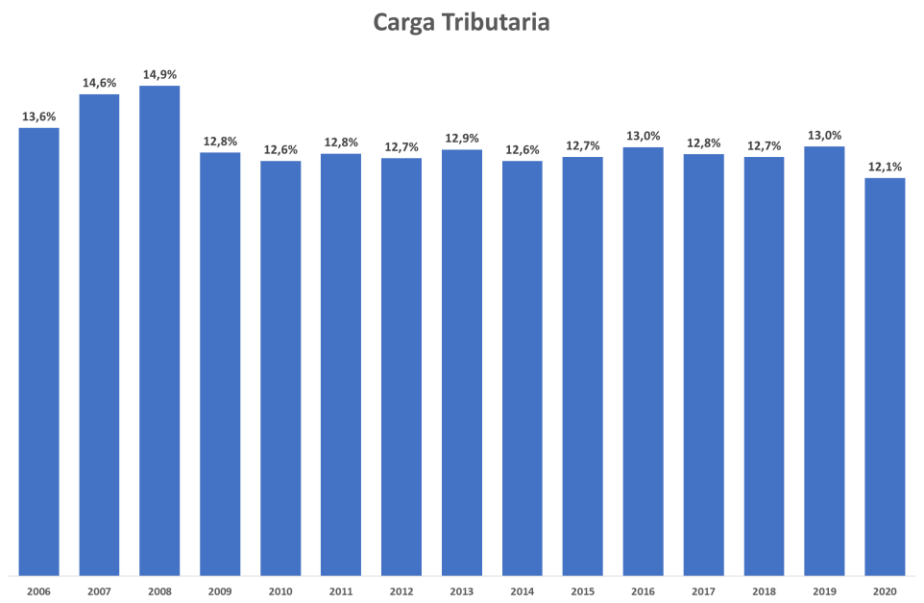
En el momento en que los ingresos empresariales caen, y los gastos y costos de producción permanecen invariables o incluso suben, las utilidades de las empresas y las personas se reduce y, por ende, el aporte que deben realizar. Es verdadero que el argumento de que mayor dinamismo en la economía viene de actividades exoneradas de cargas tributarias, pero esto no implica de ninguna forma una total disparidad entre la actividad económica fuerte y una recaudación tributaria boyante, solo una parte de tal desvinculación.

De igual forma, la reducción de la actividad económica, implican menores intercambios de bienes y servicios, que se encuentran tasados por el IVA, y por ende se recauda menos por este concepto. Y finalmente el impuesto sobre los combustibles, a pesar de ser menos el efecto en reducción también se ve afectado.



Esto confirma la frase que se le atribuye al expresidente Ricardo Jiménez Oreamuno, aquella que rezaba, *"no hay mejor ministro de Hacienda que una buena cosecha de café"*, refiriéndose a que las finanzas públicas tienen una estrecha relación con la actividad productiva, su dinamismo y la fortaleza del intercambio de bienes y servicios.

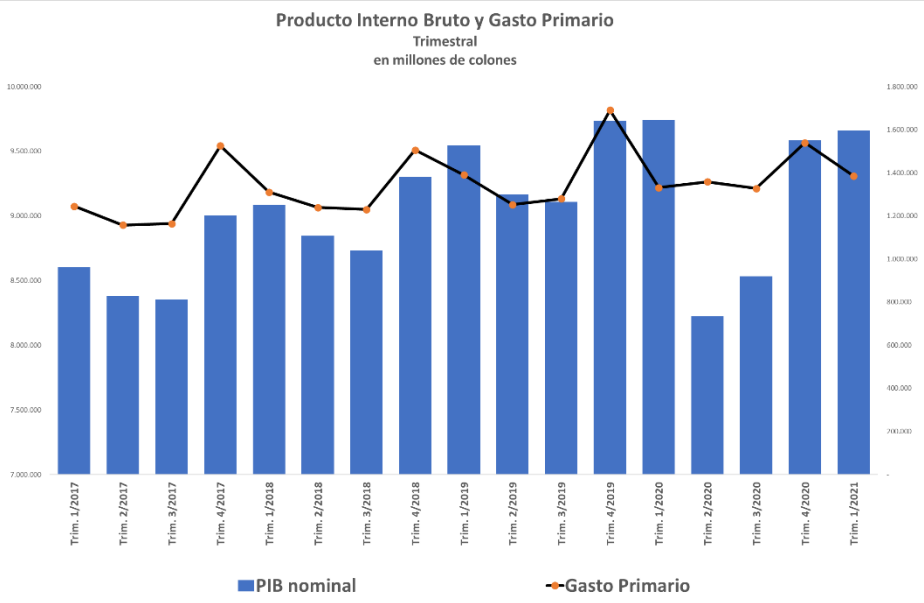
En este sentido, la carga tributaria costarricense, afectada por diversos elementos de orden coyuntural como estructural, tiene un momento de debilidad muy importante, que refleja la necesidad de que la economía vuelva a tener el dinamismo necesario para que permita también recuperar estos ingresos para el fisco.



2. Sobre los Gastos

A diferencia de los ingresos tributarios, el gasto, aún el primario sin contabilizar el gasto por intereses (ineludibles en altos niveles de endeudamiento), no tienen una relación con la economía, y por el contrario permanecen casi invariables en los momentos en que cae la economía.

Para el 2020 esto fue absolutamente evidente, como puede observarse en el siguiente gráfico en el que se evidencia que el gasto tiene una dinámica independiente, lo que consolida la importancia que tuvo la reforma del 2018 de implementar una serie de medidas de control del gasto de remuneraciones y en general del gasto corriente por medio de la regla fiscal, de la que se hace un acápite específico en el presente informe.



Sin embargo, esto no justifica como el manejo que se hace de las cifras por parte del Gobierno, que publicita un esfuerzo de contención de gasto que solo se ve explicado por fenómenos exógenos al presupuesto del Poder Ejecutivo.

Lo primero que hay que explicar es que la contención de gasto que el Gobierno plantea como una gestión propia, viene especialmente dado por un freno al gasto de capital, especialmente el que transfiere a otras instituciones del sector público. El cuadro siguiente desglosa cual partida de gasto aportó más a la reducción del gasto gubernamental, y es claro que casi el 80% fue producto de una caída de 288 mil millones en las transferencias de capital, y el gasto corriente solo aportó un 15,6% de esa caída, poco más de ¢56 mil millones.

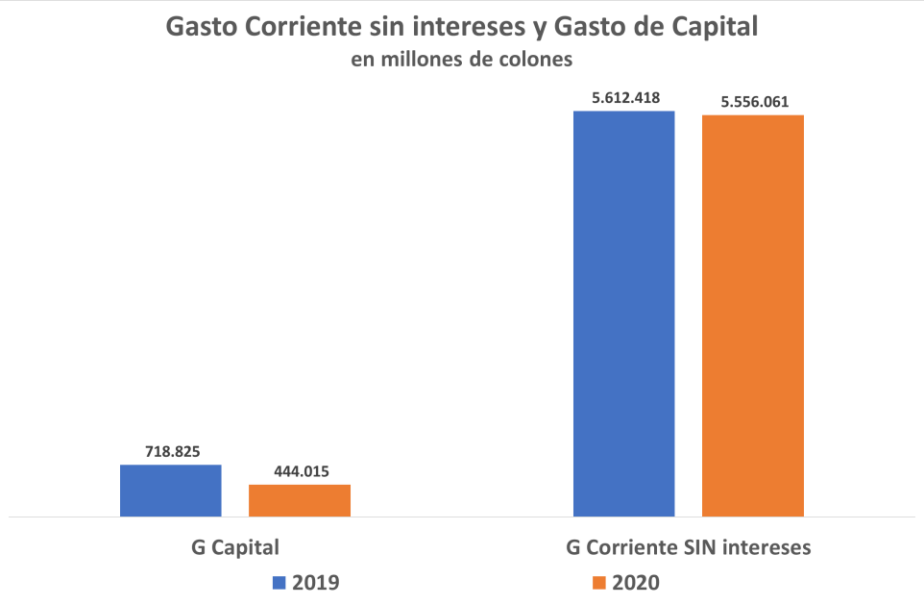
Participación relativa de las reducciones en las diversas partidas en el gasto total sin intereses

En millones de colones

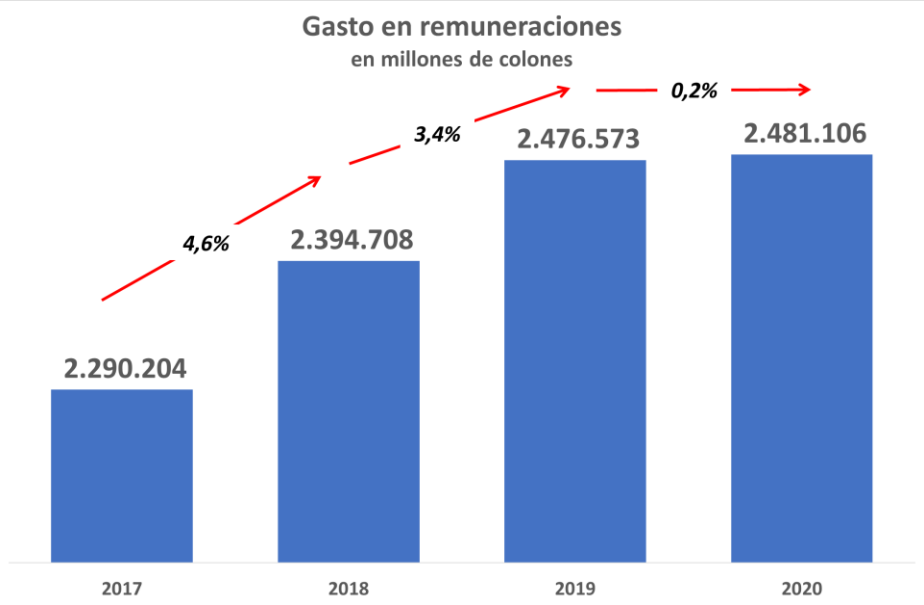
Concepto	2019	2020	Diferencia	% de Participación
G Total sin Intereses	**6.363.150**	**6.000.939**	**-362.211**	**100,0%**
G Corriente SIN intereses	5.612.418	5.556.061	-56.357	15,6%
Inversión	60.861	73.814	12.954	-3,6%
Transferencias de Capital	**657.965**	**370.201**	**-287.764**	**79,4%**
Concesión neta	31.907	862	-31.044	8,6%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda

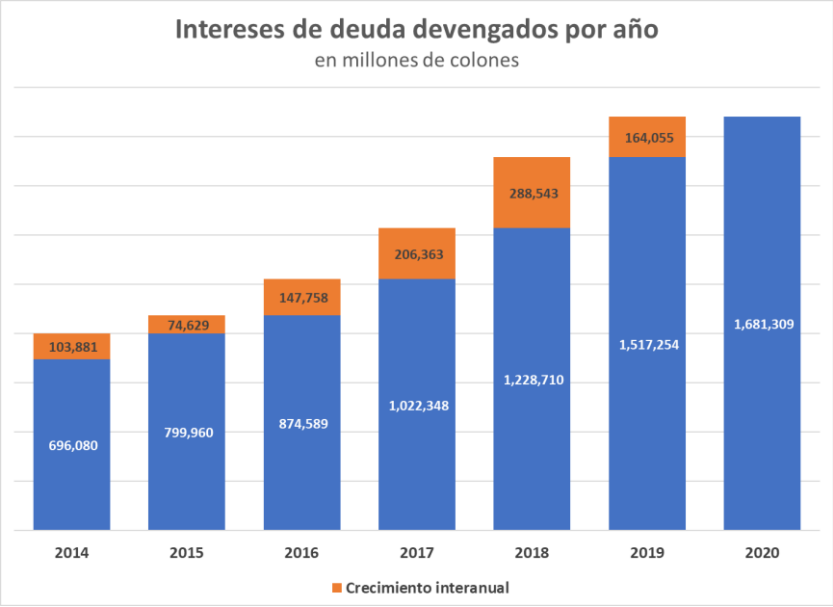
En el siguiente gráfico es posible notar la caída del gasto de capital entre 2019 y 2020, por aproximadamente ¢275 mil millones, luego de excluir la inversión que realiza el Gobierno Central que creció en poco más de ¢12 mil millones.



El otro factor que alteró dramáticamente el crecimiento del gasto total y del gasto corriente fue la aplicación de las normas integradas en el Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635, en el Título III relativo a Empleo Público, que empezó a ser operativa a partir de enero del siguiente año (2019), pero que empezó a consolidarse a partir del 2020. Es claro, en el siguiente gráfico, que estas normas junto con tras aprobadas posteriormente como las relacionadas con el congelamiento de las anualidades, y la propia regla fiscal, han implicado un freno al gasto en remuneraciones. Mientras este rubro creció cerca de 4.6% entre 2017 y 2018, la tasa de variación entre 2019 y 2020 prácticamente fue 0%.



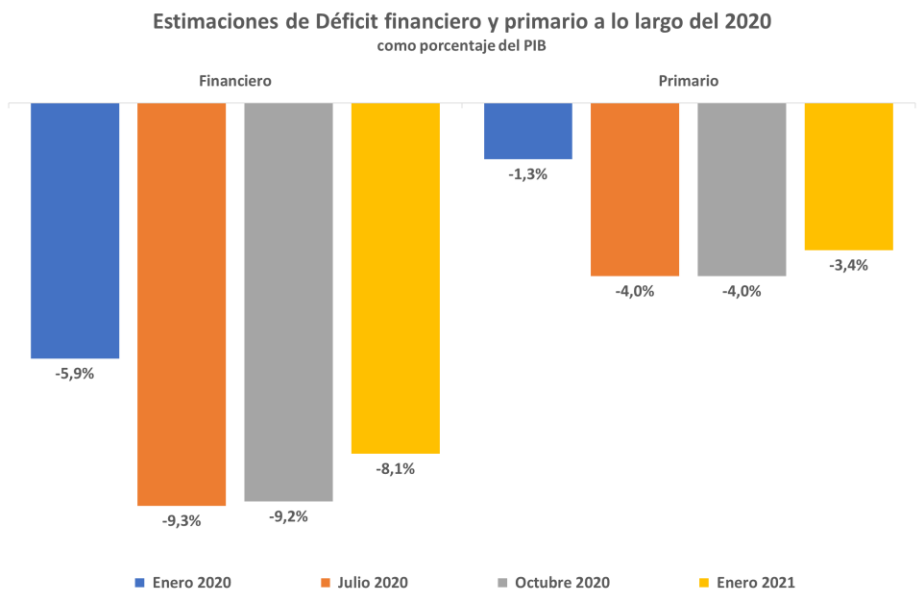
Aun así, el gasto por intereses sigue siendo el problema más serio que tienen las finanzas públicas. De hecho, en cuestión de 7 años se ha pasado de pagar cerca de ¢800 mil millones en intereses, a pagarse ¢1.681.309 millones en el 2020, lo que implica que el pago de intereses creció un 142% entre 2014 y 2020.



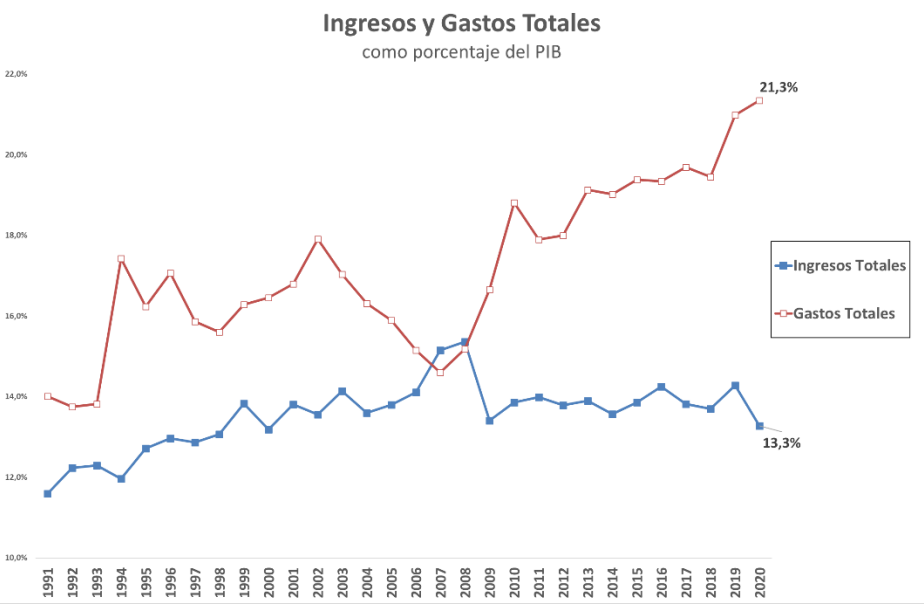
3. Déficit Financiero y Déficit Primario

Este panorama de los ingresos durante el 2020 y de los gastos presupuestados y ejecutados continúan provocando los dos problemas más serios que llevan incertidumbre sobre la estabilidad fiscal. Por un lado, un déficit financiero que se alimenta especialmente de intereses, y, por otro lado, una deuda que se acumula, especialmente en el corto plazo.

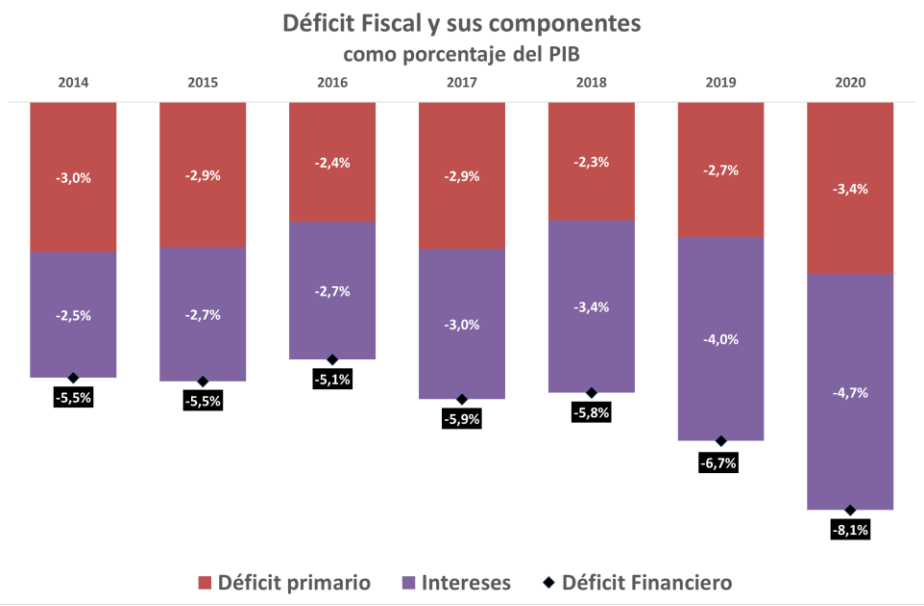
Las expectativas de déficit financiero a principios de la Pandemia llegaron a ser de más de 3 puntos porcentuales respecto del 2019, finalmente el déficit financiero alcanzó 8.1% del PIB y el déficit primario el 3.4% del PIB.



Es claro que nuestro problema fiscal es endémico y crónico, y que se está convirtiendo en un lastre para el desarrollo. Salvo un par de años durante la Administración Arias Sánchez, el país siempre ha tenido déficit fiscal, aunque no déficit primario. La Crisis económica de 2008 provocó una caída en los ingresos de dos puntos porcentuales y un aumento de gasto de tres puntos porcentuales, que fueron requeridos para subsanar el daño potencial de la crisis financiera internacional sobre las finanzas de las personas y las empresas. Esto obviamente llevó a un aumento del déficit, que ha implicado mayores niveles de financiamiento y por ende de endeudamiento; al tiempo que el país estuvo evitando por décadas una reforma fiscal relevante que retomara la senda de la sostenibilidad fiscal.



Para el año 2020, el desbalance fiscal alcanzó poco más de 8 puntos del PIB de ese año, donde destaca un déficit primario de -3,4% del PIB. Es evidente que el balance primario, es decir descontando los intereses de la deuda, ha estado oscilando bajo el umbral del 3%, hasta el año de análisis, que alcanzó un 3,4% del PIB.



Sin embargo, este dato de balances financiero y primario tuvo para el año 2020 un error de cálculo que la Contraloría General de la República reporta en su dictamen de la liquidación del presupuesto de ese año, en el sentido de que por diversas razones que exponemos de seguido, el déficit está subvalorado en aproximadamente 0.45% del PIB, es decir en cerca de ¢160 mil millones. La CGR llama la atención en el sentido de que, por Ingresos no registrados, el déficit pudo haberse reducido en 0,17 puntos

porcentuales, mientras que gastos no realizados o rubros de deuda con errores, el déficit debió aumentar 0,62 puntos porcentuales del PIB adicionales, lo que lleva a un saldo neto de -0.45 puntos porcentuales que debieron estar aumentados en el déficit fiscal y primario.

Registros inadecuados no contabilizados en el déficit fiscal

Concepto	Monto (en MNS de ¢)	% del PIB (BCCR)
Ingresos no registrados	**62,278**	**0.17%**
• Impuesto sobre la propiedad (Transferencia del INS)	58,512	0.16%
• Impuesto sobre la propiedad (Transferencia del INS-IVA)	329	0.00%
• Devolución de recursos del proyecto de mejoramiento de la Educación Superior	3,437	0.01%
Gastos no realizados	**-154,738**	**-0.43%**
• Transferencias corrientes del MINSA	-61,789	-0.17%
• Régimen Especial de Pensiones	-82,976	-0.23%
• Comisión no registrada INS como ente recaudador	-1,303	0.00%
• Facturas no registradas por falta de contenido presupuestario en Min Seg y Justicia	-1,723	0.00%
• Resoluciones no registradas por falta de contenido en MH	-3,510	-0.01%
• Devolución de recursos del proyecto de mejoramiento de la Educación Superior	-3,437	-0.01%
Rubros que no son Servicio de la Deuda	**-68,447**	**-0.19%**
• Arrendamientos	-7,657	-0.02%
• Adeudos con la CCSS	-60,790	-0.17%
Déficit subvaluado	**-160,907**	**-0.45%**

Nota: PIB utilizado a febrero de 202: ¢135,983,495,2 Millones.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CGR; Memoria Anual 2020.

En ese sentido, el déficit financiero, no debió ser 8.1% del PIB, sino haber alcanzado el 8.5% del PIB para el 2020, y el déficit primario alcanzar el -3.9% del PIB en lugar del -3,4% que fuera publicado por el Banco Central y el Ministerio de Hacienda. En el siguiente cuadro se realiza el comparativo de ambos datos para efectos de claridad y transparencia.

Impacto en las cifras fiscales de los registros no contabilizados por el Ministerio de Hacienda

DÉFICIT	HACIENDA		HACIENDA + CGR (LIQUIDACIÓN)	
	Monto	*% del PIB*	*Monto*	*% del PIB*
Financiero	-2.905.930	-8,1%	-3,066,837	-8,5%
Primario	-1.224.622	-3,4%	-1,385,529	-3,9%

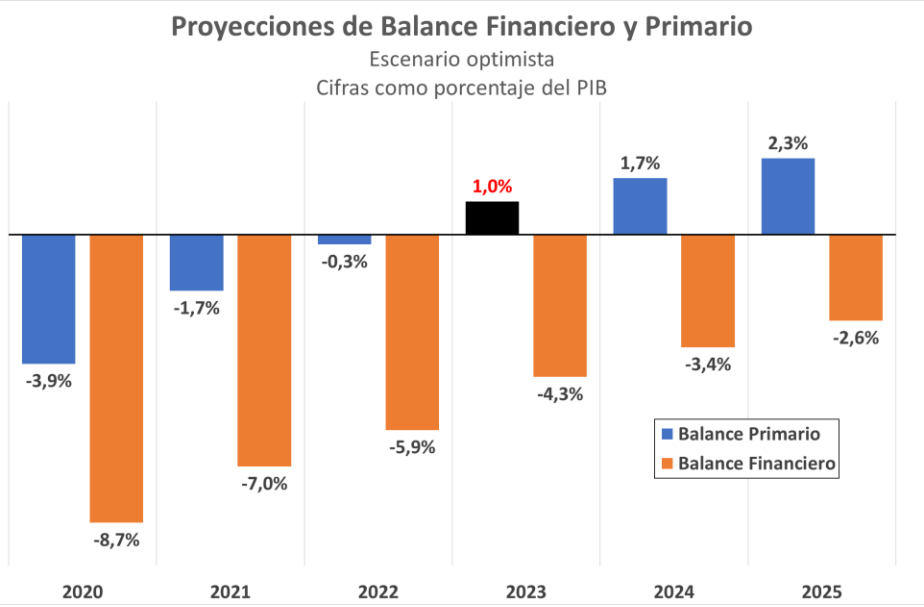
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CGR; Memoria Anual 2020.

Aun con estas desavenencias en las cifras entre la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda, que no son menores, el Gobierno de la República tiene una visión optimista del logro de las metas que se quieren alcanzar en los próximos años para lograr algo de equilibrio en las finanzas públicas y llevar estabilidad a la explosiva deuda gubernamental.

El Poder Ejecutivo, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para el periodo 2021-2025, expone que las proyecciones nacen con un déficit financiero de -8,7% del 2020, y de -3.9% en cuanto al balance primario, datos que son relevantes en virtud del esfuerzo que es necesario realizar para alcanzar la meta de 1 punto porcentual de superávit primario al 2023, con el Fondo Monetario Internacional.

Definir claramente si la realidad actual es de -3,4% como lo anunció el Gobierno en enero de 2021, o -3,9% como de fine el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2025 y la CGR; es vital para conocer qué tan fuerte debe ser el esfuerzo nacional por reducir la brecha entre ingreso total y gasto primario, lo que permite cierto tipo de margen de maniobra para el proceso de negociación y decisión políticas que implican dicho esfuerzo. En el primer escenario, el esfuerzo sería de 1.7 en el primer año y de 4,4 puntos para el 2023; mientras que, en el tercer escenario, el esfuerzo sería de 2.2 puntos porcentuales en el primer año y de 4.9 puntos para el final del periodo.

Es decir, aunque es un problema aritmético, también es un elemento fundamental para resolver el problema político del conjunto de decisiones que son necesarias tomar en el futuro próximo.



Como es posible apreciar, el Gobierno estableció en dicho marco fiscal de mediano plazo, y también con el FMI, la meta de que Costa Rica logre alcanzar un superávit primario de

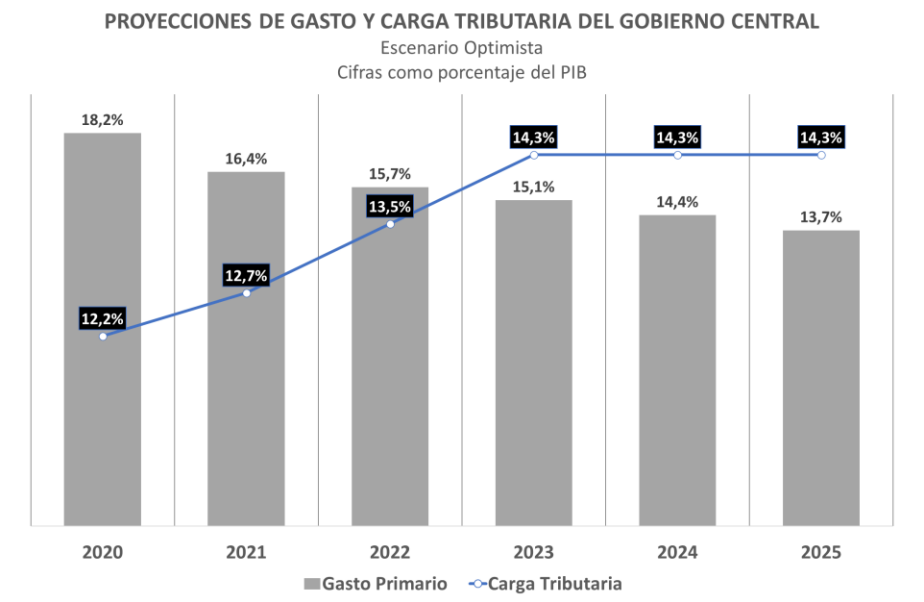
un punto porcentual del PIB para el 2023. Esto implica un esfuerzo de 4.9 puntos porcentuales en tan solo 2 años y medio, a partir de este momento, lo que requiere un amplio acuerdo nacional en torno a temas de absoluta relevancia para el país, en temas muy sensibles como impuestos y reducción de gastos, en medio de una crisis pos pandemia, y con una economía que rebota favorablemente, pero con muchas debilidades coyunturales y estructurales presentes antes de la crisis y que persistirán luego de la misma.

Estimación de las medidas acordadas con el Fondo Monetario Internacional

MEDIDAS	2020	2021	2022	2023
Medidas de Ingresos	**+0,0%**	**+0,4%**	**+0,8%**	**+1,4%**
Rendimientos Reforma 2018		+0,1%	+0,1%	+0,3%
Reducción de exenciones		+0,2%	+0,4%	+0,5%
Renta Global Dual				+0,4%
Aumento en impuesto a la propiedad			+0,1%	+0,1%
Dividendos de empresas del Estado		+0,1%	+0,2%	+0,2%
Medidas de Gastos	**-0,0%**	**-1,3%**	**-1,8%**	**-2,3%**
Control salarial		-0,6%	-0,8%	-1,0%
Compra de bienes y servicios		-0,1%	-0,2%	-0,3%
Transferencias corrientes		0,0%	-0,5%	-0,8%
Aumento en asistencia social		+0,1%	+0,1%	+0,1%
Gasto de capital		-0,5%	-0,3%	-0,1%
Total de medidas estructurales		**+1,7%**	**+2,5%**	**+3,7%**
Medidas de un sola vez		+0,6%	+0,7%	+0,6%
Impacto económico		+0,1%	+0,4%	+0,6%
Total Neto		**+2,3%**	**+3,6%**	**+4,9%**
Meta de balance primario	**-3,9%**	**-1,7%**	**-0,3%**	**+1,0%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de IMF. Article IVA consultation and request for an extended arrangement under the extended fund facility—press release; staff report; and statement by the executive director for Costa Rica.

De hecho, el Poder Ejecutivo sostiene que la ruta deberá ser un aumento de la carga tributaria al 2023 de 2,2 puntos, una reducción de gasto primario de 3,1 puntos al 2023, lo que implica una reducción del gasto corriente de 2,5 puntos. Ver siguiente gráfico.



4. Ruta propuesta por el actual Gobierno

Para la Administración Alvarado Quesada, la única ruta posible para cumplir estos niveles de meta, es la siguiente:

1) Aprobación completa e integra del conjunto de proyectos de Ley de reforma tributaria y de control de gasto, que han sido presentados ante la Asamblea Legislativa, relativas a los siguientes tópicos:

Nombre corto	Expediente
USO DE LAS UTILIDADES DE EMPRESAS PÚBLICAS	22384
REFORMA LEY GENERAL DE ADUANAS	22364
ELIMINACIÓN DE PLAZAS VACANTES Y CONGELAMIENTO DE AUMENTOS DE PENSIONES	22368
ACUERDO CON EL FMI	22433
RENTA GLOBAL	22393
IMPUESTO PREMIOS DE LOTERÍA	22354
ELIMINACIÓN DE EXONERACIONES	22369
IMPUESTO CASAS DE LUJO	22382
EMPLEO PÚBLICO	21336

2) Mantener las medidas de control de gasto plasmadas en el Decreto Ejecutivo N° 42.798 que, entre otras cosas, restringe a lo largo de 5 años, el crecimiento de las transferencias corrientes a un límite superior; reduce el crecimiento de la partida de adquisición de bienes y servicios, con el mismo mecanismo; y disminuye el crecimiento de algunas partidas de remuneraciones como servicios especiales y remuneraciones eventuales.

3) Además, apuntala la idea de que se aplique la regla fiscal tal cual está vigente, lo que implica que tan solo para el 2022, el límite ya no será al gasto corriente, sino que por el nivel de Deuda/PIB, deberá ser aplicado el límite al gasto total, además de que ya no será de 4,67% máximo como en el 2020, o de 4,16% para el 2021; sino que debe ser de 1.96%.

Límites de la Regla Fiscal

2020	4,67%	Gasto Corriente
2021	4,13%	Gasto Corriente
2022	1,96%	Gasto Total

Fuente: DM-0466-2019; DM-0321-2020 y DM-0238-2021

4) Evitar que los riesgos de la deuda, en tanto contingencias fiscales, se materialicen. Estas se refieren a las demandas contra el Estado, la sostenibilidad de los regímenes de pensiones vigentes fuera del presupuesto, los desastres naturales o eventos catastróficos, problemas de liquidez o financieros de las instituciones como las municipalidades y las empresas públicas No financieras como el ICE, el AyA, RECOPE o INCOFER, entre otras, o riesgos del sistema financiero nacional o de las concesiones.

Esta ruta unívoca que plantea el gobierno, no considera la diversidad de criterios y posiciones en democracia, tanto en la Asamblea Legislativa como fuera de ella. El Gobierno no ha planteado espacios de construcción colectiva más allá de unas mesas de diálogo que ya fueron superadas, sin que haya una verdadera gestión política gubernamental que integren las posiciones en futuro común.

B. CONTRATOS DE PRÉSTAMO PARA APOYO PRESUPUESTARIO

El país viene arrastrando una profunda crisis fiscal que se agravó durante 2020, especialmente por el impacto de la pandemia provocada por la Covid-19. Según datos de la Contraloría General de la República[4], "*…el efecto de la pandemia trajo consigo la más severa afectación sobre los ingresos de las últimas décadas, que se concretó por la vía del impacto de la contracción económica sobre la recaudación, así como por la de la aprobación de leyes que alivianaron la carga en el pago de varios impuestos. Así las cosas, en el segundo presupuesto extraordinario de la República (aprobado en julio) la estimación inicial de ingresos tributarios fue ajustada a la baja en un 22,7% (de ¢5,09 billones a ¢3,93 billones), y la carga tributaria efectiva cerró en 12,1% del PIB frente a niveles muy cercanos al 13,0% en años previos.*

[4] https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2020/memoria2020/monitoreo-ma17

En consecuencia, el porcentaje del presupuesto aprobado financiado con endeudamiento pasó de un 48,0% en la versión inicial a un 57,1% en la definitiva, y mientras que a inicios del año se preveía que el Gobierno cerraría el 2020 con un déficit primario del 1,3% del PIB, un déficit financiero del 5,9% del PIB y una deuda del 61,0% del PIB, estos indicadores terminaron ubicándose, respectivamente, en 3,4%, 8,1% y 67,5%. El crecimiento de 11 puntos del PIB experimentado por la deuda del Gobierno Central, la ubica muy por encima de los niveles de sostenibilidad que puede gestionar el país, junto con mayor vulnerabilidad en la composición del portafolio. Por su parte, la liquidez, frente a la baja en la recaudación tributaria, pasó por momentos críticos y estuvo inusualmente apuntalada en recursos provenientes de préstamos del exterior para apoyo presupuestario."

En efecto, durante el ejercicio económico 2020, el Gobierno Central hizo frente al problema de liquidez recurriendo a los créditos de apoyo presupuestario aprobados por la Asamblea Legislativa, que fueron los siguientes:

Crédito	Ley	Monto
BID N° 4819/OC-CR Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal	9754	¢57.200,7 millones
Crédito CAF Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas	9833	¢290.708,0 millones
BID Plan de Descarbonización de Costa Rica	9846	¢131.612,9 millones
AFD Plan de Descarbonización de Costa Rica	9846	¢85.728,9 millones
FMI Crédito Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR)	9895	¢259.367,1 millones

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Análisis Presupuestario

Así las cosas, el monto total de estos recursos alcanzó la suma de ¢824.617,5 millones, es decir, casi 2,3% del PIB 2020, recursos que fueron ejecutados en su totalidad. Por este mismo concepto, pero en 2019, se ejecutaron ¢1,00 billones, siendo que la variación absoluta respecto a 2020 fue de ¢183.899,3 millones (-18,2%).

Esta modalidad de crédito externo trae consigo potenciales beneficios para las finanzas públicas, en virtud de las siguientes consideraciones:

- No representa un aumento en el gasto, sino que más bien provee, para financiar el gasto ya aprobado, una opción de financiamiento de menor costo con respecto a otras fuentes internas y externas. En otras palabras, permite sustituir "deuda cara por deuda barata".

- Mejora la gestión de tesorería y de deuda pública, además de que contribuye a la sostenibilidad fiscal, pues el menor costo del financiamiento implica un menor déficit fiscal y un menor saldo de deuda del Gobierno Central.

- Mitigan las presiones alcistas sobre las tasas de interés que, en la actual coyuntura, podría ejercer el Gobierno Central en el mercado financiero local.

- Es una clara señal para los organismos financieros internacionales y ayuda a recuperar la confianza de los inversionistas y demás agentes económicos del mercado.

A pesar de lo anterior, es importante mencionar que las diputadas y los diputados firmantes de este informe, no creemos que el endeudamiento interno o el financiamiento a través de organismos internacionales sean la única fórmula para enfrentar el problema fiscal. El endeudamiento constituye tan solo un paliativo que debe necesariamente ir acompañado de medidas estructurales que eleven los índices de empleo, reduzcan la informalidad, recuperen terreno en el campo de la competitividad y garanticen la sostenibilidad fiscal en el tiempo.

El impacto real y verificable de esos ¢824.617,5 millones sobre las finanzas públicas, aún se desconoce. No existe certeza sobre su cuantificación en términos de ahorro, pago de comisiones, intereses, amortización y estrategia de canjes de deuda. A pesar de haber solicitado tales datos al propio Ministro de Hacienda, no ha sido posible conocer en detalle su contenido. Por ello, en la sesión ordinaria N° 13 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, celebrada el 14 de julio de 2021, se aprobó una moción de orden con el objeto de solicitar, una vez más, la información de interés. A la fecha de presentación de este informe, aún no se obtiene respuesta por parte de ese Ministerio.

Sin embargo, valga la ocasión para citar un dato suministrado por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y que consta en el Informe de Seguimiento del II Semestre 2020 sobre los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público, en el que indica que "*…considerando las condiciones financieras de los créditos externos aprobados por la Asamblea Legislativa y comparándolas con una referencia en el mercado local para las emisiones en dólares, el Gobierno está ahorrando de forma directa un estimado de USD 70,6 millones anuales en intereses, esto hasta el año en que se inicie su amortización, momento en el que el ahorro anual comenzará a reducirse. El ahorro es aún mayor si se considera el efecto indirecto*

que este financiamiento tiene en el comportamiento de las tasas de interés locales, donde se financia la mayor parte de las necesidades de recursos del Gobierno."[5]

[5] Pág. 167.

C. SOBRE LA REGLA FISCAL

El análisis del cumplimiento de la regla fiscal se realiza en el marco de la Ley N°9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, del 3 de diciembre de 2018 y sus reformas, en su Título IV de Responsabilidad Fiscal de la República, en donde se establecen reglas de gestión de las finanzas públicas que limitan el crecimiento del gasto. Para fijar el límite citado se deben tomar en consideración el promedio del crecimiento del PIB nominal y la proporción deuda/PIB del Gobierno Central.

El artículo 11 define los rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente. En el año 2018 la deuda del Gobierno Central cerró en 53,6%, por ende, el escenario de regla fiscal que se debe aplicar es el del inciso c), como se muestra a continuación:

> "ARTÍCULO 11- Rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente
>
> El gasto corriente de los presupuestos de los entes y los órganos del sector público no financiero crecerá según los siguientes parámetros de deuda del Gobierno central:
>
> […]
>
> c) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, pero inferior al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.
>
> […]"

En el artículo 14 se define que el Ministerio de Hacienda debe comunicar la tasa de crecimiento del gasto, dicha responsabilidad se cumple con el oficio DM-0466-2019 del 25 de marzo del 2019. Para ello, el Ministerio de Hacienda calcula que la tasa de crecimiento promedio del PIB entre 2015 y 2018 fue de 6,2%, por lo tanto, en respuesta al inciso c) del artículo 11, la tasa de crecimiento del gasto corriente no puede superar el 75% de la tasa de crecimiento del PIB. Para el año 2020 se fija la regla fiscal con un límite de crecimiento al gasto corriente de 4,67%.

En el Capítulo IV de Cumplimiento de Regla Fiscal, se establece el artículo 19 que fija las medidas para el cumplimiento de la regla fiscal durante las etapas de formulación y presupuesto, el artículo 20 referido al monitoreo trimestral durante la ejecución del presupuesto y el artículo 21 que establece el procedimiento para verificar el cumplimiento de la regla fiscal. Este último es el verdadero nivel de cumplimiento que las instituciones deben verificar todos los años, y el proceso de formulación y de ejecución son instrumentos previos para logra su cumplimiento al finalizar el ejercicio económico correspondiente.

1. Comentarios metodológicos

La metodología empleada por el Ministerio de Hacienda para el cálculo de la tasa de crecimiento promedio del PIB nominal para los últimos cuatro años, se centra primero en calcular el crecimiento interanual del PIB nominal en esos cuatro años, y seguidamente, se realiza un promedio simple de esas cuatro tasas calculadas.

La metodología empleada por el Ministerio de Hacienda no se valida matemáticamente al aplicar esa tasa de crecimiento promedio del PIB nominal a los últimos tres años, tomando como valor de partida el PIB nominal del primer año de los cuatro en análisis, puesto que, de ser validada esa tasa de crecimiento promedio, entonces el valor resultante para el año cuarto debería ser igual al valor del PIB nominal para ese mismo año. Esta validación no sucede como se refleja a continuación:

Año	Procedimiento del cálculo	Resultado
2015	PIB nominal 2015:	29 281 373
2016	29 281 373 * (1+6,25%) =	31 110 807
2017	31 110 807 * (1+6,25%) =	33 054 539
2018	33 054 539 * (1+6,25%) =	35 119 712

	PIB nominal 2018
≠	34 691 057

Por ende, queda demostrado que la metodología empleada sobreestima la tasa de crecimiento promedio del PIB nominal, y, en consecuencia, también sobreestima el límite fijado para crecimiento del gasto corriente, el cual bajo esta metodología se definió en 4,67% para el 2020.

En contraposición, se debió haber empleado la siguiente metodología para calcular la tasa de crecimiento promedio del PIB nominal a los últimos cuatro años:

$$tasa\ de\ crecimiento\ promedio\ del\ PIB\ nominal_{2015-2018} = \sqrt[3]{\frac{PIB\ nominal_{2018}}{PIB\ nominal_{2015}}} - 1$$

Al sustituir los valores se obtiene:

$$\sqrt[3]{\frac{34\ 691\ 057}{29\ 281\ 373}} - 1 = 5{,}81\%$$

En cuanto a la validación de esta metodología se demuestra:

Año	Procedimiento del cálculo	Resultado
2015	PIB nominal 2015:	29 281 373
2016	29 281 373 * (1+5,81%) =	30 983 714
2017	30 983 714 * (1+5,81%) =	32 785 024
2018	32 785 024 * (1+5,81%) =	34 691 057

	PIB nominal 2018
=	34 691 057

Bajo esta metodología, el límite fijado para crecimiento del gasto corriente sería de 4,36%, es decir, 0,31 puntos porcentuales menor.

2. Sobre el cumplimiento y sus efectos

Según el Informe de auditoría de carácter especial sobre el cumplimiento de la regla fiscal para el ejercicio económico 2020, N° DFOE-SAF-IF-00009-2021 de la Contraloría General de la República, dentro de esta liquidación presupuestaria se determina que 113 entidades del sector público no financiero que cumplen la regla fiscal, es decir, sus respectivas tasas de crecimiento del gasto son inferiores al límite fijado por la regla fiscal.

Si se verifica el cumplimiento a la regla fiscal de parte del Gobierno Central en forma agregada, este cumple debido a que su gasto corriente decrece -2,35% una vez excluidas las instituciones y programas a las que el Poder Ejecutivo aplicó la exclusión del inciso a) del artículo 16 de la Ley 9635 y las exclusiones, por lo que, al considerar que podría haber crecido hasta 4,67%, entonces se concluye que este cumplimiento se da con un margen de 7,02%.

No obstante, las transferencias corrientes del Gobierno Central otorgadas a Municipalidades y Concejos Municipales incumplen con la regla fiscal debido a que crecieron 24,83%. Es criterio del ente Contralor al ejecutar su auditoría que el artículo 4 del Reglamento al Título IV de la Ley N°9635 establece que la verificación del cumplimiento de la regla fiscal debe realizarse a nivel agregado. Sin embargo, este

artículo no tiene su correlato en la Ley vigente, más allá de la forma en que el Gobierno Central elabora, aprueba, financia y liquida su propio presupuesto.

El otro elemento de relevancia es que la ***Ley para apoyar al contribuyente local, y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia del covid-19, N° 9848***, que modificó el artículo 6 de la Ley 9635, para incluir dos exclusiones adicionales las municipalidades y los concejos municipales de distrito del país y a los comités cantonales de deportes; dispuso que para el caso de los primeros, la exclusión no se aplica *"a aquellos recursos de los presupuestos de las municipalidades y concejos municipales de distrito, provenientes de transferencias realizadas por el Gobierno Central"*; lo que implica que el límite es sobre los gastos efectuados por estas instituciones, y no solo sobre las transferencias realizadas por el Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, también incumplen con la regla fiscal 12 entidades del sector público no financiero que deben ser analizadas por la Contralora General de la República a raíz del Artículo 26 ya citado, las cuales son:

1. Promotora de Comercio Exterior De Costa Rica.
2. Consejo de Seguridad Vial.
3. Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.
4. Sistema de Emergencias 911.
5. Colegio de Enfermeras y Enfermeros de Costa Rica.
6. Dirección Nacional de Notariado.
7. Agencia de Protección de Datos de los Habitantes.
8. Consejo Nacional de Cooperativas.
9. Consejo de Salud Ocupacional.
10. Colegio San Luis Gonzaga.
11. Consejo Nacional de Clubes 4-S.
12. Fondo Especial del Servicio Nacional de Guardacostas.

Adicionalmente, debido al estado de incumplimiento de estas entidades para con la regla fiscal, entonces aquellas que cuentan con garantía o aval estatal quedan sujetas a la aplicación de lo establecido en el Artículo 7, en donde literalmente se establece que no podrán contar con la garantía o aval del Estado para nuevas obligaciones que contraigan.

> *"ARTÍCULO 7- Avales estatales. Los entes y los órganos del sector público no financiero que se encuentran dentro del ámbito de este título, conforme a lo normado en el artículo 5, podrán adquirir nuevas obligaciones con garantía o aval del Estado, en tanto cumplan con la regla fiscal que establece el presente título.*

En caso de que se declare su estado de incumplimiento de la regla fiscal, las nuevas obligaciones que contraigan no podrán contar con la garantía o aval del Estado."

En el marco del análisis de la aplicación del artículo 7 citado anteriormente, según el párrafo final del artículo 95 de la Ley de Asociaciones Cooperativas, N°4179 del 22 de agosto de 1968 y sus reformas, el Consejo Nacional de Cooperativas encuentra aval y garantías por parte de las entidades estatales que le financian, por ende, su incumplimiento con la regla fiscal le expone a perderla para las nuevas obligaciones que contraigan.

"Artículo 95. - Las uniones, federaciones y confederaciones tendrán como finalidad:

[…]

Para todos los efectos, los organismos auxiliares del cooperativismo podrán ser sujetos de crédito, avales y garantías por parte de las entidades estatales que financian estos organismos."

D. RAZONES PUNTUALES POR LAS CUALES LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA NO AVALA LA LIQUIDACIÓN DE INGRESOS

Como vimos en el punto A), se presentaron inconvenientes en los ingresos percibidos durante el año, principalmente de registro. Se evidencian errores en la contabilización de subpartidas entre los componentes de Ingresos Tributarios y no Tributarios, los cuales se generan por la fragilidad en las plataformas tecnológicas que utiliza el Ministerio de Hacienda para la contabilización de los ingresos según su fuente. Lo anterior permite que ciertas subpartidas estén sobrevaloradas y otras subvaloradas, con lo cual se pierde trazabilidad en dichas cuentas y promueven una distorsión, aunque ambas pertenezcan a la partida generalizada de Ingresos Corrientes. Los principales comentarios se refieren a los siguientes renglones de ingreso:

a) ¢12.418,0 millones, suma que es percibida por concepto de intereses moratorios, fue registrada en las subpartidas de ingresos de los impuestos que los originaron, es decir dentro de los "Ingresos Tributarios" por ¢12.157,0 millones y ¢262,0 millones en Ingresos no tributarios en la partida de Sanciones, señala que estas se encuentran inadecuadamente clasificados conforme al Clasificador de los Ingresos del Sector Público.

b) En la partida "Derechos arancelarios a la importación (DAI)" se registra un saldo total de ¢4.905,0 millones sin certeza sobre si el ingreso corresponde al impuesto

del DAI u otro impuesto, lo anterior ocurre porque la persona usuaria realiza el depósito en la entidad recaudadora, por talones de oficio o mediante pago con tarjeta, sin identificar a cuáles impuestos corresponden dicho pago.

c) Al 31 de diciembre de 2020, se registró de menos ¢57.209,0 millones en el Impuesto de la Propiedad, originado en los depósitos reconocidos en el año 2019, pero transferidos en los primeros días del mes de enero 2020, por parte del INS al Ministerio de Hacienda. De haberse registrado estos ingresos en el periodo que corresponde, bajo el método de efectivo, el cálculo del déficit financiero del Gobierno Central habría disminuido en un 0,2% del PIB.

d) El principio de universalidad e integridad no se cumple, al presentar ingresos y gastos originados en la actividad financiera, producto del cobro de comisión que cobra el INS, por la suma de ¢329,0 millones por el servicio que brinda como ente recaudador del Impuesto sobre la Propiedad y al Impuesto sobre el Valor Agregado, mismo que fue compensado con el registro del Impuesto sobre la Propiedad y de la partida de multas, reflejando de menos un ingreso.

e) En los ingresos por Transferencias Corrientes, se omitió registrar la suma de ¢3.437,0 millones ($5,7 millones), correspondiente a la devolución de recursos realizados por las Universidades Estatales, sobre los remanentes no ejecutados en el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior, financiado mediante Contrato de Préstamo BIRF 8194-CR; así como, el gasto en el título 230 - “Servicio de la Deuda” por el pago al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), derivado de la devolución de dichos remanentes, promoviendo que tanto el ingreso como el gasto quedarán subvaluados por el mismo monto; por lo que se incumple el principio de anualidad y el de transparencia.

E. RAZONES PUNTUALES POR LAS CUALES LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA NO AVALA LA LIQUIDACIÓN DE EGRESOS

Durante el ejercicio económico 2020, el monto ejecutado del Presupuesto de la República en materia de egresos fue por la suma de ¢9.415.498 millones. Conforme lo señalado por la Contraloría General de la República, en su “INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA SOBRE LA LIQUIDACIÓN DE INGRESOS Y EGRESOS DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO ECONÓMICO 2020”[6], existen una serie de inconsistencias en la información

[6] Informe N.° DFOE-SAF-IF-00006-2021 de 30 de abril de 2021. Contraloría General de la República.

presupuestaria de distintos saldos de partidas y, algunos que llaman la atención por la incertidumbre asociada en términos de exactitud, integridad y valuación de esos saldos. A continuación, se hará referencia a esos casos en los títulos presupuestarios que presentan mayor alarma:

Ministerio de Educación Pública (MEP)	
PARTIDA/SUBPARTIDA COMPONENTE	**SITUACIÓN PRESENTADA**
CARRERA PROFESIONAL	a. Existe incertidumbre sobre el saldo devengado. b. Existen aproximadamente 104.000 reclamos administrativos de funcionarios y funcionarias que aducen pagos erróneos en sus salarios. De ellos, el 64% corresponden a este componente salarial. c. La situación descrita genera reclamos en vía judicial, donde eventualmente, deben realizarse pagos retroactivos en componentes asociados, más intereses y costas del proceso. d. La partida está subestimada. e. El sistema actual de salario base + pluses hace más difícil identificar los pagos correctamente a nivel tecnológico y del recurso humano, lo que pone en riesgo los procesos.
INCENTIVOS SALARIALES	a. Existen 81 incentivos salariales, de los cuales 79 están nominalizados y 2 en porcentajes (desarrollo de la docencia y el de Índice de Desarrollo Social), lo que genera un incumplimiento de la Ley N.°9635.
REMUNERACIONES	a. Desde 2011 y hasta 2020, se han venido generando pagos por posibles sumas giradas de más, que ascienden a los ¢53.132 millones. b. Del monto señalado en el punto anterior y, al 31 de diciembre de 2020, el 24% (¢9.412 millones) se encuentra pendiente de recuperar. c. Las principales razones de que existan sumas giradas de más son los reportes de matrícula proyectada, que se solicitan meses antes del ciclo lectivo; la concentración de registros de movimientos en oficinas centrales, en vez de direcciones regionales y, el registro erróneo de movimientos de personal.

Respecto de las sumas giradas de más y, en relación con el año 2020, se tienen los siguientes datos:

Ejercicio económico	Monto acumulado	Incremento anual nominal	Incremento anual porcentual	Monto acumulado de sumas giradas de más	Saldo pendiente de analizar
2020	53.132	2.552	5%	38.461	14.671

Fuente: Contraloría General de la República con base en información suministrada por la Dirección de Recursos Humanos del MEP.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

PARTIDA/SUBPARTIDA	SITUACIÓN PRESENTADA
TRANSFERENCIAS CORRIENTES (Regímenes especiales de pensiones administrados por la Dirección Nacional de Pensiones y JUPEMA)	a. No existe certeza acerca de la razonabilidad del monto pagado en pensiones de regímenes especiales definidas en la legislación aplicable a: Comunicaciones, Hacienda y Poder Legislativo, Obras Públicas y del Registro Nacional, pues fueron actualizadas con base en la inflación, por lo que se han tenido que hacer estudios individualizados. b. Se giraron sumas de más en las pensiones, pues existe falta de oportunidad a la hora de identificar casos donde la persona ha fallecido o se extinguió el derecho. c. Existen problemas para la recuperación de los sobrepagos. d. Al 31 de diciembre de 2020, el monto acumulado por sumas giradas de más ascendió a ¢3.917 millones, de los cuales, el 67% corresponde a personas cuyo derecho se extinguió y, el restante 33% a personas fallecidas. e. Los controles para detectar sumas giradas de más no están siendo oportunos ni efectivos. f. En el Régimen Transitorio de Reparto, que administra JUPEMA, se giraron de más ¢312 millones, de los cuales, el 95% fue a personas fallecidas.

Ministerio de Salud	
PARTIDA/SUBPARTIDA	**SITUACIÓN PRESENTADA**
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	a. El saldo de la partida, por ¢197.866 millones no presenta gastos por montos de ¢61.789 millones derivado de facturas que no fueron registradas al 31 de diciembre de 2020. Los registros fueron anulados. b. Se contravienen los principios presupuestarios de universalidad e integridad. c. Esta situación podría haber incidido en el cálculo del déficit financiero del Gobierno Central.

Sobre este punto, en respuesta dada por el Ministerio de Hacienda a la Contraloría General de la República, ante consulta sobre el fundamento utilizado para solicitar la anulación de los gastos correspondientes al periodo 2020, que derivaron en la omisión del registro de estos gastos, a nivel de la liquidación presupuestaria de ese periodo, en la columna del devengado; se informó:

> *"El Ministerio de Hacienda no tuvo conocimiento del retraso en el envío de facturas por parte de la CCSS al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Ministerio de Salud. Las Direcciones Financieras de ambos Ministerios (entes concedentes) comunicaron vía correo electrónico, el 23 y 28 de diciembre de 2020 respectivamente, las gestiones de pago referentes a las facturas pendientes que debía ser presentadas por parte de la CCSS. Este Ministerio conoció, a través de dicha comunicación, que las facturas se presentaron con retraso por parte de la CCSS, debido a que esa entidad aplicó mejoras en sus procesos de generación de información.* ***Como es***

<u>evidente, ese trámite se realizó de último momento para el ejercicio económico 2020.</u>

(…)

Por tanto, dado que la comunicación se realizó en la última semana laboral, se procedió a depositar los recursos de ambos Ministerios, en la cuenta de Caja Única de la CCSS. No obstante, el riesgo que generaba la salida de recursos líquidos por el monto que representaban, por parte de esa entidad, obliga a dar una contraorden para devolverlos a su estado original y evitar emitir pagos sin la liquidez necesaria en el Tesoro Público. Siendo que este Ministerio cerró el año pasado con un flujo de caja de ¢₡23.990,9 millones, con lo cual le era imposible girar los montos solicitados. Al existir un tiempo muy corto entre el giro el giro de recursos y el cierre del año, impidió que este Ministerio pudiese contar con la disponibilidad de los recursos para proceder con el respectivo giro. Esta es la principal razón para la no autorización del giro con recursos contemplados en el presupuesto ordinario 2020.

Téngase presente que, si esta situación se hubiese presentado en cualquier otro mes del año, el pago simplemente se habría trasladado a un mes en que se pudiera programar y contar con los recursos del caso. Es importante resaltar que este Ministerio no puede asumir los riesgos operativos presentados por parte de la CCSS ante la implementación de las mejoras en sus procesos de generación de información ante MTSS y el Ministerio de Salud, dando tramité de último momento cuando se tenía cerrada la programación del flujo de caja del Gobierno Central."[7]

Ministerio de Seguridad Pública **Ministerio de Justicia y Paz**	
PARTIDA/SUBPARTIDA	**SITUACIÓN PRESENTADA**
SERVICIOS	a. Ninguno de los dos ministerios incorporó en la liquidación presupuestaria servicios por la suma de (¢1.266 millones MSP y ¢1.158 millones 37 en el MJP), dado que no se disponía de contenido presupuestario. Estos son gastos devengados al 31 de diciembre ¢883 millones para MSP y por ¢840 millones para MJP; además de compromisos no

[7] Oficio DM-0185-2021 de 08 de marzo de 2021 emitido por el señor Elián Villegas Valverde, Ministro de Hacienda.

	devengados por ¢383 millones y por ¢318 41 millones, respectivamente. b. La situación descrita afecta la calidad de la información financiera, y limita la transparencia, la rendición de cuentas y la toma de decisiones por parte de las personas usuarias.

Ministerio de Hacienda

PARTIDA/SUBPARTIDA	SITUACIÓN PRESENTADA
SERVICIOS **Otros Alquileres**	a. Existen resoluciones administrativas no devengadas y servicios contratados que no se reflejan en la liquidación por el “Arrendamiento de un 42 Centro de Procesamiento de Datos Secundario" no incorporados en la subpartida 43 10199 “Otros Alquileres” por un monto total de ¢597 millones. b. Se incumple con los principios de universalidad, integridad y de especialidad cuantitativa y cualitativa. c. No se registraron resoluciones administrativas por traslado y devolución de cuotas, así como diferencias salariales; lo cual impide contar con información íntegra y genera posibles riesgos para el Estado. d. En relación con el traslado de cuotas a la CCSS, se están omitiendo las patronales y estatales por un monto aproximado de ¢301 millones. e. En relación con los servicios recibidos y las resoluciones administrativas que no fueron incluidas, la información no fue revelada en el análisis de la liquidación, lo que genera opacidad en la rendición de cuentas y la transparencia.

Servicio de la Deuda Pública	
PARTIDA/SUBPARTIDA	**SITUACIÓN PRESENTADA**
Amortización de otras obligaciones **Intereses sobre otras obligaciones**	a. Se registraron erróneamente ¢7.657 millones, correspondientes a la amortización de nueve contratos de arrendamiento financiero del Contrato de Fideicomiso de Infraestructura Educativa, siendo lo correcto registrarlos como parte de la partida de Bienes Duraderos. b. Se registraron ¢60.790 millones de adeudos con la CCSS como "amortización de otras 53 obligaciones", siendo lo correcto imputarlos a Transferencias Corrientes. c. Se ¢7.185 millones intereses por los contratos de arrendamiento financiero y ¢3.457 millones (¢8.082 millones en el 2019) por intereses pagados a la CCSS, producto de convenios de pago. El reconocimiento de estos pagos en la partida presupuestaria de amortización, no permite, una adecuada trazabilidad e identificación de los gastos en que incurre el Estado por concepto de las contribuciones, e impide identificar los gastos ejecutados relacionados con los pagos de cuotas atrasadas a la CCSS y la adquisición de bienes a plazos determinados.

Conforme se desprende de la anterior información, el órgano contralor detectó una serie de inconsistencias en el registro, integridad, transparencia, razonabilidad y cumplimiento de principios presupuestarios que impidieron otorgar un aval a la liquidación de los egresos.

Al respecto, llama la atención una situación persistente que evidenció la auditoría realizada sobre la práctica inadecuada que han tenido algunos ministerios en relación con los egresos no devengados que no se reflejan en la liquidación y, cuyo motivo radica en la falta de contenido presupuestario.

De la misma manera, preocupan las sumas pagadas de más en pensiones y remuneraciones dentro de diferentes instituciones, pues se está ante escenarios de personas fallecidas, otros a quienes se les ha extinguido su derecho, con el proceso de desgaste institucional y de recurso humano que implican las recuperaciones de sumas. Por otro lado, llaman a una alerta necesaria de atender los más de cien mil casos de

reclamos administrativos que, eventualmente se convierten en judiciales dentro de la cartera más significativa dentro del presupuesto nacional: MEP.

Como conclusión de lo anterior, la Contraloría ha afirmado que: *"persisten errores de clasificación, recursos no registrados e incertidumbre sobre algunas cifras, lo que dificulta la correcta gestión financiera y la fiscalización de los recursos públicos"*.

F. RAZONES PUNTUALES POR LAS CUALES LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA NO AVALA LOS RESULTADOS FÍSICOS

Tal y como señala el Departamento de Análisis Presupuestario en su informe AL-DAPR-INF-007-2021, el artículo 52 de la Ley 8131 "Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos", señala que el Ministerio de Hacienda debe remitir a la Contraloría General de la República el informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico respectivo, con la finalidad de evaluar el cumplimiento de metas (logros), a partir de la ejecución de los recursos incorporados en los distintos títulos y programas presupuestarios que contempla el Presupuesto de la República.

El informe fue emitido por el órgano contralor en el documento denominado: "INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL MARCO NORMATIVO, CONTENIDO, RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN REPORTADA EN EL INFORME DE RESULTADOS FÍSICOS DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA DEL PERÍODO 2020" que concluye, en relación con los resultados físicos lo siguiente:

> *"En opinión de la Contraloría General, debido a los asuntos expuestos en la sección "Fundamento para la opinión adversa", **el Informe de Resultados Físicos de los Programas Ejecutados durante el ejercicio económico 2020, remitido por el Ministerio de Hacienda, no cumple razonablemente con los criterios de auditoría** descritos en el acápite 1.1. sobre el alcance de la revisión efectuada."*

Al respecto, se exponen a continuación las razones más relevantes que llevaron a la Contraloría a emitir dicha opinión adversa:

ASPECTO POR VALORAR	% DE CUMPLIMIENTO	OPINIÓN DEL ÓRGANO CONTRALOR
Cumplimiento del marco normativo	NA	El informe presentado por la DGPN 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.
Fichas técnicas de los indicadores	89,4%	Existen fichas con insuficiencia de información, incongruencias entre sus componentes e inconsistencias en las líneas base de los indicadores.
Confiabilidad de la información	79,6%	7 de 12 metas no están documentados los supuestos bajo los cuales se establecieron las metas
Oportunidad de la información	78,8%	La metodología de elaboración de los informes es omisa en la valoración de riesgos asociados a las metas de la Ley de Presupuesto
Utilidad de la información	56,8%	No se ha emitido normativa que regule la participación ciudadana en la formulación de los presupuestos institucionales

Adicional a lo anterior y, en materia de divulgación de los resultados de las metas, la Contraloría señala que continúa vigente el reto de promover el uso de bases de datos en formato abierto, dado que 5 de 12 metas no aplicaron estas prácticas.

Asimismo, en la auditoría efectuada, se determinó que:

- 1 de 12 metas, la información reportada sobre su resultado, no coincidió o coincidió en forma parcial con los datos recabados.
- En cuanto a la ejecución presupuestaria, en 3 de 12 metas, la información reportada sobre los recursos ejecutados, no coincidió o coincidió en forma parcial con la información recabada.
- En 5 de las 12 metas auditadas, no se pudo obtener información suficiente para opinar sobre la calidad de la información reportada. Esta situación ocurrió en el MEP, donde se hallaron importantes limitaciones en la calidad y la oportunidad de los datos de respaldo.

G. RAZONES PUNTUALES POR LAS CUALES LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA AVALA PARCIALMENTE EL CUMPLIMIENTO DE METAS Y OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO E INVERSIÓN PÚBLICA

Para el 2020, la Contraloría General considera que la evidencia de auditoría que ha obtenido es suficiente y apropiada para ofrecer una base para una opinión sobre el Informe Anual 2020 Balance de Resultados del PNDIP del Bicentenario 2019-2022.

El informe concluye indicando que, sin tomar en cuenta los asuntos expuestos en la sección “Fundamento para la opinión con reservas”, la Contraloría General avala parcialmente el Informe 2020 de Balance de Resultados del PNDIP del Bicentenario 2019-2022, elaborado y remitido por MIDEPLAN, dado que cumple razonablemente con los criterios de auditoría descritos en el acápite 1.1. sobre el alcance de la revisión efectuada.

1. Aspectos destacables de la medición de la efectividad de los programas

La Contraloría destaca los siguientes puntos:

- Sobre el análisis hecho por MIDEPLAN de la ejecución de las 16 evaluaciones a realizarse en el marco de la Agenda Nacional de Evaluación (ANE), establecida en el PNDIP 2019-2022, se tuvo un cumplimiento medio del 56,2%.
- No se realizó la evaluación del “Programa Gestión Hacienda Pública: Carga Tributaria”.
- Según el avance acumulado para las 16 evaluaciones, el 25% se encuentra en la etapa de Preparación, el 31,25% de las evaluaciones se están diseñando y el 43,75% de las evaluaciones está en su etapa de uso.
- La CGR constató que los resultados de las evaluaciones han sido publicados mediante fichas resúmenes e informes en la página web de MIDEPLAN.[8] Además, en el periodo 2020 se avanzó en cuanto a la trazabilidad de los resultados.
- Se registran otras acciones en el desarrollo de capacidades para la evaluación en el Sector Público mediante la ejecución de los cuatro ejes de la Política Nacional de Evaluación 2018-2030 (PNE)
- Entre los avances de 2020, se destaca la finalización de las actividades 1.3.1. y 1.3.2, referidas a acciones coordinadas entre MIDEPLAN y el MH, para alinear la evaluación de las intervenciones públicas y de los recursos presupuestarios.

[8] Revisión de la CGR a partir de la documentación disponible en: https://www.mideplan.go.cr/agenda-nacional-de-evaluacion

2. Costo unitario de los servicios públicos

Este tema ha sido abordado en los últimos años por la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo; creada por Decreto N° 36901-PLAN-H del 15/11/2011. Esta instancia posee una subcomisión, con representación tanto del Ministerio de Hacienda como por MIDEPLAN, la cual ha llevado a cabo experiencias piloto sobre el tema.

En el "INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL MARCO NORMATIVO, CONTENIDO, RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN REPORTADA EN EL INFORME FINAL SOBRE 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, CORRESPONDIENTE AL PERIODO 2020"[9], se determinó:

A. Para el momento de la elaboración de este informe, es decir al mes de abril del año en curso, MIDEPLAN mediante Oficio DM-OF-0275-2021, p.3. informó que, para la elaboración de una guía de cálculo de costos, participó de diversas reuniones para conocer la propuesta elaborada por la Dirección General de Contabilidad Nacional (DGCN), y de las observaciones se determinó que era necesario elaborar un nuevo documento, y actualmente se espera a que el Ministerio de Hacienda comparta el cronograma de trabajo.

   En el mismo informe MIDEPLAN informa a la Contraloría General de la Republica que; el seguimiento a la temática de costos es una función del Ministerio de Hacienda como rector de la materia.

   El Ministerio de Hacienda manifestó que; *"por parte del Ministerio nos encontramos realizando las acciones necesarias para brindarles un avance de los resultados con la información pertinente y de forma oportuna",* mediante Oficio DVME-0173-2021 del 23 de marzo de 2021, p. 2.

B. Según lo indicado por MIDEPLAN[10], respecto a la revisión de la guía para realizar ajustes en las estructuras programáticas de los presupuestos públicos, indicaron haber coordinado con el Ministerio de Hacienda, generando observaciones que fueron comunicadas al equipo de consultores responsables de la redacción de la guía. El Ministerio de Hacienda agregó que esperará a concluir el proceso para publicar la versión definitiva de la guía[11].

[9] Informe N° DFOE-SAF-IF-00007-2021 30 de abril de 2021. Contraloría General de la Republica
[10] Oficio MIDEPLAN-DM-OF-0275-2021, p.3-4
[11] Oficio DVME-0173-2021 del 23 de marzo de 2021, p. 3.

C. Por otra parte, el Ministerio de Hacienda mediante oficio DVME-0173-2021 del 23 de marzo de 2021, p. 3-4, señaló que se cumplieron las acciones definidas para la implementación del Presupuesto por Programas Orientado a Resultados (PpPOR) en el marco de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), liderado por un Equipo técnico Hacienda (DGPN-STAP)-MIDEPLAN, en coordinación con consultores contratados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La participación de MIDEPLAN en ambos procesos, liderados por el Ministerio de Hacienda, acompañó técnicamente a los equipos de las instituciones participantes, a fin de aclarar dudas y revisar el trabajo avanzado, con la posibilidad de plantear observaciones pertinentes a la labor de MIDEPLAN en relación con la planificación estratégica.

En síntesis, la Contraloría General de la Republica considera se continúa observando un lento avance en esta materia, por lo que, para la CGR, es crucial fortalecer la coordinación entre ambos órganos rectores, de forma tal que estos esfuerzos finalmente se concreten, y que el costo de los servicios públicos sirva para la toma de decisiones de la Administración y por ende en la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

3. Sobre la metodología de MIDEPLAN para el seguimiento del PNDIP.

Entre las mejoras observadas en el informe, se destaca que MIDEPLAN agregó los avances acumulados de las metas en los periodos 2019 y 2020. Además, por segundo año consecutivo, se aplicó un procedimiento de verificación sobre los resultados reportados, en conjunto para metas del PNDIP y del Presupuesto de la República, y del cual se elabora un informe conjunto entre ambos rectores.

Como aspectos de mejora, se reitera la situación expresada el año anterior, de que al modificarse el PNDIP, MIDEPLAN insta a las instituciones a que actualicen la información en el Sistema Delphos.Net y en su respectiva ficha técnica, pero los ajustes no se han integrado en ningún otro documento posterior a la publicación del PNDIP. Por esta razón, a la fecha, no están disponibles al público todas las fichas técnicas actualizadas.

Lo anterior reviste de importancia considerando que la situación de emergencia nacional ocasionada por la COVID-19, generó que un total de 73 metas disminuyeran su programación prevista para 2020, mientras que 54 metas fueron eliminadas de la ejecución del periodo 2020. Cabe aclarar que el artículo 6 del Decreto Ejecutivo Nº 39021-PLAN, permite realizar supresiones, disminuciones o sustituciones de los diferentes componentes del PNDIP, en situaciones de imposibilidad de cumplimiento ocasionadas

por crisis internacionales, desastres naturales, guerra, conmoción interna, calamidad pública o estados de emergencia.

4. Sobre la calidad de la información suministrada por MIDEPLAN.

La CGR ejecutó la auditoría de cumplimiento sobre 31 metas de intervenciones estratégicas del PNDIP 2019-2022, seleccionadas según criterios de materialidad, tales como su presupuesto estimado, su relevancia estratégica, y la fase de ejecución en la que se encuentran según la programación establecida para el cuatrienio. 4.30. Dicha auditoría incluyó verificaciones de campo sobre los resultados correspondientes al periodo 2020. La estimación presupuestaria de las 31 metas auditadas es de ¢1,9 billones para el cuatrienio, con lo cual la CGR ha acumulado una cobertura de fiscalización del 52,5% del total de los recursos estimados en el PNDIP 2019-2022 (¢11,8 billones). Los resultados de estas auditorías fueron comunicados a cada una de las rectorías sectoriales, según se resume en el siguiente cuadro.

El órgano contralor analizó distintos aspectos de la calidad de la información reportada, otorgando la siguiente valoración:

- Resultado general de la valoración: 82,7% para las 31 metas auditadas (fue de 67,9% en el 2019).
- Situación de las fichas técnicas de los indicadores: 90,3%.
- Confiabilidad de la información: 82,0%.
- Oportunidad de la información: 64,5%.
- Utilidad de la información: 55,3%.
- Verificación de la CGR sobre los resultados reportados: 73,4%.

5. Fundamento para la opinión con reservas

Como fundamento para la opinión con reservas sobre el cumplimiento del marco normativo, se indica que el informe presentado por MIDEPLAN a la Contraloría 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 LAFRPP. Estos requerimientos no se han cumplido desde la vigencia de la Ley N°8131 en octubre de 2001.

H. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

El presupuesto de la República se debe presentar, ejecutar y liquidar con estricto a pego al artículo 187 de la Constitución Política y a la Ley N°8131, específicamente su artículo 5, donde se exponen los principios presupuestarios, los cuales deben integrar el presupuesto a lo largo de este proceso. Es por este motivo y como mecanismo de transparencia, rendición de cuentas, información a la ciudadanía y control político que se brinda un espacio dentro de este análisis para hacer referencia al cumplimiento de los principios presupuestarios durante el ejercicio económico 2020.

1. Principio de Universalidad e integridad

En atención al inciso a) del artículo 5 de la Ley N° 8131, que ordena lo siguiente: *"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"*. Al respecto se puede afirmar que este principio no se cumple por las siguientes razones:

Como lo hemos presentado en diversas secciones del presente informe, se observa que solo en los ingresos de la Liquidación del Presupuesto de la Republica del año 2020, existe ausencia de registros por un monto de ₡57.209 millones, originado en los depósitos reconocidos en el año 2019, pero transferidos el 2 y 9 de enero del año 2020, por el Instituto Nacional de Seguros al Ministerio de Hacienda, lo anterior tiene su origen al cambio de método de registro del impuesto sobre la propiedad. La Contraloría General de la Republica ha determinado que de haberse registrado de manera correcta estos recursos bajo el método de efectivo, en el periodo correspondiente, el cálculo del déficit financiero del Gobierno Central habría disminuido en un 0,2% de PIB. [12]

Además, otro dato de importancia está relacionado con el Instituto Nacional de Seguros que vulnera a todas luces el Principio de Universalidad e Integridad, es que la comisión que cobra esta institución por el servicio que brinda como ente recaudador del Impuesto Sobre la Propiedad en lo correspondiente al Impuesto sobre el Valor Agregado de dicho servicio, fue compensado con el registro del Impuesto sobre la Propiedad y la partida de multas, reflejando de menos un ingreso por la suma de ¢329 millones.

Por otra parte otro de los montos que no se registró es de; ₡3.437 millones en transferencias corrientes por devolución de recursos, provenientes de las Universidades Estatales sobre los remanentes no ejecutados en el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior, financiado mediante Contrato de Préstamo BIRF 8194-CR; así

[12] Informe de auditoría financiera sobre la liquidación de ingresos y egresos del Presupuesto de la República correspondiente al ejercicio económico 2020, N° DFOE-SAF-IF-00006-2021 30 de abril de 2021.

como, el gasto en el título 230 “Servicio de la Deuda” por el pago al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), derivado de la devolución de dichos remanentes.

Sobre los egresos del Ministerio de Hacienda, se identificó servicios recibidos que fueron omitidos en la Liquidación Presupuestaria de la Republica del ejercicio económico del año 2020, como lo son el contrato de “Arrendamiento de un Centro de Procesamiento de Datos Secundario” referente a los equipos de procesamiento y almacenamiento de información de todos los sistemas del Ministerio de Hacienda, los cuales no fueron incorporados en la subpartida 10199 “Otros Alquileres” por un monto total de ¢597 millones.

Además, producto de que existen facturas no registradas al 31 de diciembre del año 2020, en el Ministerio de Salud y del Régimen Especial de Pensiones por un monto total de ¢144.764 millones en el saldo de la partida presupuestaria “Transferencias Corrientes”, estima la Contraloría que de haberse registrado como transferencia habrían incrementado el cálculo del déficit financiero del Gobierno Central en un 0,4% del PIB.

Sobre este punto es importante mencionar que de la lectura del Informe de la Auditoría Financiera sobre la ejecución presupuestaria realizada por los Regímenes Especiales de Pensiones correspondiente al ejercicio económico 2020[13] se determinó que para la subpartida Transferencias Corrientes al Sector Público (E601), no se devengó un monto total de ₡82.976 millones, por concepto de la facturación emitida por la CCSS durante el año 2020, sobre aportes al Seguro de Pensiones, para los meses de agosto a diciembre de ese año, correspondientes a la contribución estatal para trabajadores del sector privado y sector público descentralizado, pago complementario de servicios prestados a trabajadores independientes y cuota complementaria de asegurados voluntarios. Dicho monto representa un 8% de la partida de Transferencias Corrientes para el ejercicio económico en estudio.

Mientras que en el Ministerio de Salud se determinó que para la subpartida Transferencias Corrientes al Sector Público (E601), no se devengó un total de ₡61.789 millones, correspondiente a la facturación emitida por la Caja Costarricense de Seguro Social durante el año 2020, sobre aportes al Seguro de Salud, para los meses de agosto a octubre de ese año, sobre la contribución estatal para trabajadores del sector privado y sector público descentralizado y para los meses de agosto a noviembre de 2020, sobre los rubros de convenios especiales, pago complementario de servicios prestados a trabajadores independientes y cuota complementaria de asegurados voluntarios. Dicho monto representa un 31% de la partida de transferencias corrientes para el ejercicio económico en estudio.[14]

[13] Informe de la Auditoría Financiera sobre la ejecución presupuestaria realizada por los Regímenes Especiales de Pensiones correspondiente al ejercicio económico 2020, INFORME N.° DFOE-SOC-IF-00004-2021 29 de abril, 2021

[14] Informe de la Auditoría Financiera sobre la ejecución presupuestaria realizada por el Ministerio de Salud correspondiente al ejercicio económico 2020, Informe N.° DFOE-SOC-IF-00002-2020 28 de abril, 2021

Se observa además que el propio Ministerio de Hacienda adrede ha violentado el principio en análisis, admitiendo mediante oficio DM- 0185-2021 del 8 de marzo del 2021 que, para evitar emitir pagos sin la liquidez necesaria, en el Tesoro Público se anularon dichos registros. Alega que el envío tardío de las facturas por parte de la CCSS fue producto de mejoras en sus procesos de generación de información y son riesgos que este ministerio no tiene por qué asumir, sumado a esto, agrega que una habilitación presupuestaria no implica la obligación de girar los recursos.

Es vergonzoso para esta comisión recibir argumentos tan endebles como estos por parte del Ministerio de Hacienda, estos "errores" de los antes expuestos no fueron errores sino practicas inaceptables que esta comisión condena contundentemente y más aún cuando estas cifras tienen incidencia absoluta en número real de déficit financiero que tiene el país.

2. Principio de Gestión Financiera

El principio de gestión financiera se complementa con los principios 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 el informe de auditoría financiera sobre la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto de la Republica correspondiente al ejercicio económico 2020 realizado por la Contraloría se ha establecido que este principio no se cumple tampoco en el tanto se ha observado que en el Informe de resultados físicos del presupuesto 2020 persisten situaciones en detrimento de la calidad y la disponibilidad de información para determinar la articulación entre las metas programadas y los recursos presupuestarios asignados en las diferentes instituciones públicas, así como la necesidad de mejorar la formulación de indicadores de desempeño que contribuyan a la medición de las dimensiones de eficiencia y economía, pues en su mayoría los esfuerzos realizados se enfocan en medir la eficacia de la gestión.[15]

3. Principio de Equilibrio Presupuestario

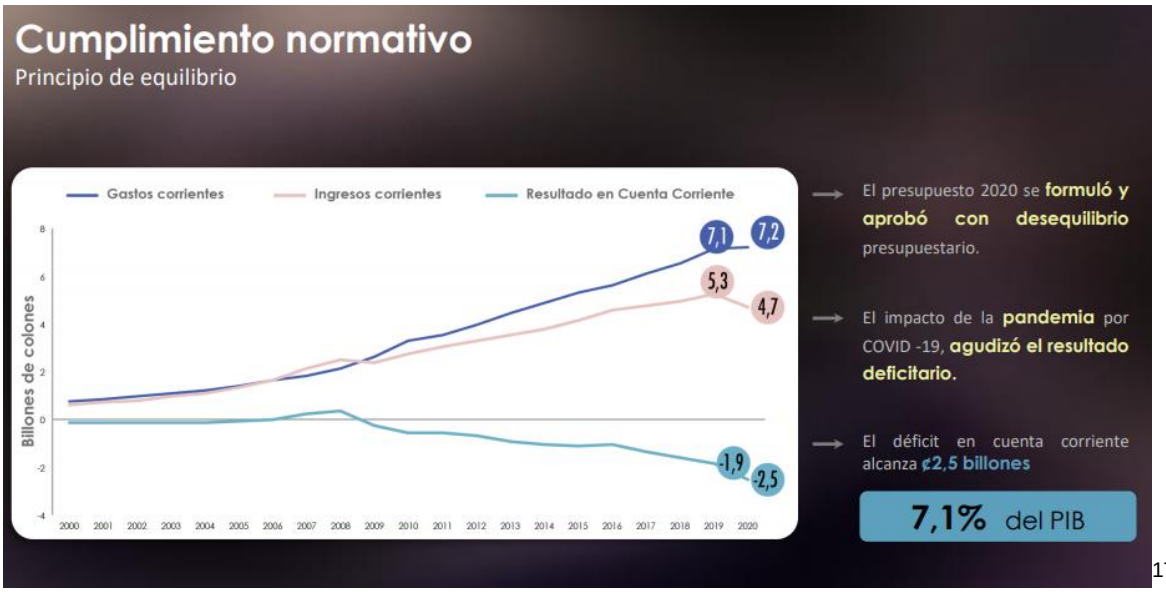
El Principio de Equilibrio Presupuestario reza de la siguiente manera: *"El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de*

[15] Informe de auditoría financiera sobre la liquidación de ingresos y egresos del Presupuesto de la República correspondiente al ejercicio económico 2020, N° DFOE-SAF-IF-00006-2021 30 de abril de 2021.

financiamiento"[16] además de estar contenido en el citado artículo 5, inciso c, de la Ley N°8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, también tiene sustento normativo en nuestra norma suprema, la Constitución Política en su artículo 176 donde se establece que; *"en ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables"*. De igual manera en la Ley N°955, Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, específicamente en su artículo 4, inciso c, se establece *"que los gastos corrientes del Presupuesto Nacional solo podrán financiarse con ingresos corrientes"*.

Este principio es recurridamente vulnerado y el presupuesto del año 2020 no es la excepción. Como bien lo ha indicado la Contraloría General de la Republica, se formuló y aprobó en detrimento del principio de equilibrio presupuestario, en el tanto se autorizó un monto de ¢7.872.265 millones por gastos corrientes, mientras que los ingresos corrientes estimados sumaban ¢5.458.185 millones.

Obsérvese el siguiente cuadro elaborado por la Contraloría General de la Republica



[17]

Es importante recordar el impacto que ha tenido la situación provocada por el COVID-19 en las finanzas públicas del país y principalmente el agravio que ha tenido el cumplimiento de principio presupuestario en análisis. El desequilibrio entre ingresos y gastos corrientes del Gobierno Central del año 2020 es el de mayor magnitud del todo el siglo. El déficit de cuenta corriente representó aproximadamente ¢2,5 billones (7,1% del PIB), monto que en buena parte se necesitó financiar con endeudamiento; y creció respecto de 2019 un

[16] Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, artículo 5, inciso C.
[17] Elaborado por la Contraloría General de la Republica. Presentación ante la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios. Acta sesión ordinaria N.° 12, del martes 13 de julio de 2021.

36%. Consecuentemente, el monto total de ingresos corrientes en 2020 representó apenas el 65% de los egresos corrientes.

Déficit en cuenta corriente
En millones de colones

Año	Gasto Corriente	Ingreso Corriente	Déficit Corriente	
			Nominal	% del PIB
2000	754.548	608.538	-146.010	-3,2%
2001	825.082	722.092	-102.990	-2,0%
2002	962.101	808.751	-153.350	-2,6%
2003	1.082.074	952.444	-129.630	-1,9%
2004	1.227.452	1.107.640	-119.812	-1,5%
2005	1.413.047	1.321.309	-91.738	-1,0%
2006	1.654.337	1.637.788	-16.549	-0,1%
2007	1.847.877	2.104.451	256.574	1,8%
2008	2.116.401	2.489.551	373.150	2,3%
2009	2.631.479	2.359.138	-272.340	-1,5%
2010	3.273.567	2.741.625	-531.942	-2,7%
2011	3.564.011	3.024.134	-539.878	-2,5%
2012	3.941.568	3.270.368	-671.200	-2,8%
2013	4.468.595	3.536.202	-932.392	-3,7%
2014	4.858.210	3.797.520	-1.060.690	-3,8%
2015	5.314.424	4.180.153	-1.134.270	-3,8%
2016	5.622.216	4.561.223	-1.060.993	-3,3%
2017	6.111.089	4.738.744	-1.372.345	-4,0%
2018	6.512.771	4.925.246	-1.587.525	-4,4%
2019	7.126.144	5.262.601	-1.863.543	-5,0%
2020	7.237.084	4.694.708	-2.542.376	-7,0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda. www.hacienda.go.cr

Este principio representa la sostenibilidad y salud de las finanzas públicas a largo plazo, en el tanto al ser los gastos corrientes erogaciones no recuperables que, no incrementan la cantidad de capital de la economía ni la capacidad productiva de ésta, estos no deberían ser financiados con recursos provenientes de endeudamiento, pues dicha práctica compromete los ingresos de las próximas generaciones y limita la disponibilidad de recursos para financiar los gastos de inversión; que por su naturaleza son vitales para propiciar el crecimiento económico.

4. Principio de Anualidad

Para el análisis del cumplimiento o no de este principio presupuestario la Contraloría General de la República realiza un enfoque desde el cambio de destino a partidas presupuestarias de gasto provenientes de los Gobiernos Locales y el CONAVI.

No deja de ser importante citar lo que establece la norma que contiene el Principio de Anualidad, establecido en el inciso d del artículo 5, que ordena lo siguiente: *"el presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1° de enero al 31 de diciembre"*, pero además, la reciente reforma constitucional propuesta por la propia Contraloría General de la República para implementar el concepto de Presupuestos Plurianuales, que sin romper con el principio de anualidad, lo redefine en virtud de que se considera al Presupuesto Anual como un instrumento de validación, pero al Presupuesto en general, como un instrumento de gestión gubernamental que trascienden el año calendario.

La claridad de esta reforma en la legislación ordinaria está aún pendiente de su regulación efectiva, pero debe permitir regular de una forma más cercana a la realidad, la gestión presupuestaria, para permitir un vínculo más claro sobre la gestión de la política pública, en virtud de que dicha política no nace, se desarrolla y se extingue en un año calendario, y por ende los recursos tampoco deben tener ese carácter, excepto para su control y ajuste.

Para el periodo presupuestario 2020, se autorizaron en total 210 modificaciones presupuestarias por ¢24.156 millones (94 modificaciones por ¢1.155 millones en el periodo 2019), por medio de la Ley de Presupuesto de la República y sus modificaciones, de los cuales ¢826 millones corresponden a Gobiernos Locales y 59 ¢23.330 millones al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), con cambios de destino de partidas presupuestarias previamente giradas en períodos anteriores a diversas Municipalidades y al CONAVI, con el fin de utilizar los recursos o los saldos existentes para otros fines a los encomendados cuando inicialmente les fueron transferidos.

Las modificaciones de otros periodos presupuestarios, debe buscar el uso eficiente de los escasos recursos del Estado y sus Instituciones. No es aceptable que un país con recursos limitados no canalice los recursos ociosos, sin asignación o con remanentes de otros proyectos, a otras actividades que se consideren claves. El control y la fiscalización deben ser parte de la mejora continua de la gestión institucional.

En ese sentido, es indudable que la reforma constitucional del artículo 176 constitucional para darle sostenible, transparencia y responsabilidad al proceso presupuestario en un contexto de presupuestación plurianual, para darle *"continuidad de los servicios que*

presta"[18], está pendiente, pero es necesario migrar hacia una visión de mediano plazo de la gestión institucional.

Aun con esta reforma, para la Contraloría General, esta práctica resulta ser poco saludable para las finanzas del estado y evidencia la falta de cumplimiento del Principio de Anualidad en el tanto hablamos de recursos pertenecientes a partidas presupuestarias de periodos correspondientes de más de cinco años atrás. Se trata de recursos que no se utilizan en los periodos en que fueron aprobados y asignados o recursos que permanecen sin uso durante mucho tiempo denota una inadecuada gestión administrativa.

Sobre este punto es necesario un replanteamiento ya que las transferencias que provienen de destinos específicos tienen una incidencia en el déficit fiscal y en el aumento de la deuda, de ahí la enorme relevancia de operativizar la reforma al artículo 176 de la Constitución Política vigente.

Es importante rescatar como se vulnera el principio en análisis ya que de aceptarse que este tipo de normas regulen materia presupuestaria se estaría afectando la ejecución de presupuestos cerrados. Criterio que también mantiene la Sala Constitucional, en el Voto N°0121-89 de las once horas del 23 de noviembre de 1989, se ha referido al tema de la constitucionalidad de las normas de ejecución del presupuesto.

Además, este tipo de prácticas permite ocultar eventuales debilidades por parte de las instituciones u órganos beneficiarios o de los centros gestores concedentes, en materia de planificación y ejecución de proyectos. En la Memoria Anual del año 2019 la Contraloría General de la República se ha referido sobre este punto: *"debilidades que en algún momento vendrían a reflejarse en saldos disponibles sin ejecutar por montos de importante magnitud".*[19]

En síntesis, es necesario decir que la aprobación de normas presupuestarias en el año 2020 que permite el cambio de destino de partidas aprobadas en años anteriores, si bien

[18] Artículo 176- **La gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta.**
El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante todo el año económico. En ningún caso, el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.
La Administración Pública, en sentido amplio, observará las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.
El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.
(Así reformado por el artículo único de la ley N° 9696 de 11 de junio de 2019, "Reforma artículo 176 de la Constitución Política (Principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad"))

[19] Memoria Anual 2019, página 48. Contraloría General de la Republica.

transgrede el principio de anualidad del Presupuesto de la Republica, hace notar que este principio riñe con la realidad institucional, e incluso con el espíritu que alimentó el proceso de elaboración, discusión y aprobación de la Ley N° 9696.

5. Principio de Programación

El principio de programación ordena que el presupuesto de la Republica tiene que 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.[20]

Esto permite ejecutar los recursos de manera más eficiente y racional con apego a estos objetivos y metas que a su vez deben marcar una ruta clara que se ajuste a las necesidades país que tenemos.

La Contraloría General de Republica se ha pronunciado sobre este principio lo siguiente; *"El presupuesto debe responder a la planificación nacional pero también a la programación. (...) De esa forma se pretende que el presupuesto contemple no sólo ingresos y gastos sino, ante todo, que responda a determinados objetivos, planes y metas, de manera que los recursos sean utilizados en la forma más racional y eficiente posible: la gestión financiera debe tender a la racionalidad. Lo cual implica que los recursos deben ser utilizados en orden a la atención de determinados resultados. La programación rige tanto la elaboración como la ejecución presupuestaria"*[21]

La Contraloría ha determinado que para el ejercicio presupuestario del año 2020 no se ha cumplido con dicho principio, en el Informe de resultados físicos de 2020 persisten rezagos relacionados con la definición de objetivos para los programas presupuestarios, insuficiente calidad técnica de algunos indicadores; y las fichas técnicas de los indicadores no son de acceso público- ciudadano durante la fase de evaluación presupuestaria, con lo cual no se puede transparentar la forma en que las instituciones miden los bienes y servicios que producen, principalmente.

6. Principio de Especialidad Cuantitativa y Cualitativa

[20] Artículo 5, inciso e) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.
[21] Procuraduría General de la República: Dictamen N° 333 del 30/11/2001. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=10823&strTipM=T

Este principio está contemplado en el inciso f) del artículo 5 de la Ley Nº 8131[22], 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."*

En el análisis del primer principio presupuestario se hizo referencia a un monto de total de ¢597 millones, que no fueron incluidos en la subpartida 10199 "Otros Alquileres" por concepto de resoluciones administrativas no devengadas y servicios contratados que debieron reflejarse en la Liquidación Presupuestaria de la República del ejercicio económico 2020 del Ministerio de Hacienda, los cuales no fueron incluidos por falta de contenido presupuestario.

De igual forma existen 1.304 resoluciones administrativas emitidas entre el 2017 y 2020, cuyo monto asciende a un total de ¢3.510 millones, correspondientes principalmente al traslado y devolución de cuotas, y diferencias salariales, que tampoco fueron incluidas en la Liquidación del Presupuesto de la República, por falta de contenido presupuestario. Estas prácticas contravienen a todas luces el principio en análisis en lo referido a que *...no podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles...,* y genera una inseguridad contable y presupuestaria grave, este tipo de errores no son de recibo de ninguna manera, reflejan debilidades e inconsistencias significativas en nuestro sistema financiero

Además, la información sobre los servicios recibidos y las resoluciones administrativas pendientes de incluir en la liquidación presupuestaria debido a la falta de contenido presupuestario, citadas anteriormente, no fueron reveladas en el análisis de la liquidación del presupuesto[23], lo cual es relevante para efectos del cumplimiento del siguiente y ultimo principio; el principio de publicidad que dicta que el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponible en aras de la transparencia y rendición de cuentas.

7. Principio de Publicidad

Como bien se hizo referencia a este principio presupuestario supra, se puede observar que el incumplimiento de otros principios también compromete el cumplimiento del principio de publicidad.

[22] Artículo 5, inciso e) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.
[23] En el Informe de resultados físicos de los programas ejecutados de 2020, en el análisis del resultado global presupuesto 2020 o en notas a los estados financieros del año 2020.

De esta manera se puede mencionar los ₡3.437 millones en transferencias corrientes por devolución de recursos, provenientes de las Universidades Estatales sobre los remanentes no ejecutados en el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior, mencionados en el análisis del primer principio, recursos que no fueron registrados, así como, el gasto en el título 230 “Servicio de la Deuda” por el pago al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), derivado de la devolución de dichos remanentes. Esto ocasionó que tanto el ingreso como el gasto quedarán subvaluados por el mismo monto. Al respecto, la DGCN señala que los movimientos de los fondos corresponden a 11 periodos anteriores, por lo tanto, únicamente se registró contablemente.

Consecuentemente el presupuesto del año 2020 careció de una tutela efectiva del principio de publicidad y atenta contra el avance que se pueda tener como país de una gestión del presupuesto de manera transparente, ordenada, racional y eficiente, que reduzca los riesgos del uso indebido de los fondos públicos y se pueda cumplir a cabalidad con el ordenamiento jurídico y la normativa técnica aplicable.

En síntesis, se observa que el ejercicio de la liquidación presupuestaria del año 2020 fue permisivo en errores gravísimos como los antes expuestos, incumpliendo los principios presupuestarios para evitar el gasto sin contenido presupuestario, como ocurrió con el Principio de Universalidad e integridad. Esto representa practicas poco saludables en la administración de los fondos públicos, tiene consecuencias importantes para el año 2020 y representa un desorden grave contable en la gestión financiera de los recursos que puede incluso repercutir en los años siguientes.

I. EJECUCIÓN DE CRÉDITOS EXTERNOS PARA INVERSIÓN PÚBLICA

Los créditos externos para inversión pública en ejecución al 31 de diciembre de 2020 alcanzan un endeudamiento autorizado por la suma de $4.263 millones (¢2,65 billones)[24]. Dicho monto es menor en un 8,8% respecto al saldo de 2019, dado que seis proyectos finalizaron el periodo de desembolso y se incorporaron tres proyectos nuevos a la cartera, por $372 millones (¢231.354,2 millones), pero aún sigue siendo un monto bastante importante de deuda autorizada (7,3% del PIB) para inversión pública.

Siguen existiendo proyectos de inversión pública que presentan importantes rezagos en su ejecución que comprometen el cumplimiento de sus objetivos, como, por ejemplo, el Fideicomiso para el Financiamiento del Proyecto de Construcción y Equipamiento de la

[24] Según tipo de cambio referencia BCCR al 20 de julio de 2021, de ¢621,92.

Infraestructura Educativa (BID 2824/OC-CR), Programa de Abastecimiento del Área Metropolitana y Limón (BCIE 1725), Programa de Infraestructura de Transporte (BID 3071/OC-CR y BID 3072/OC-CR), Programa de Saneamiento en Zonas Prioritarias (KFW 28568), Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad (BID 2852/OC-CR) y el Programa de Modernización y Rehabilitación de Infraestructura Deportiva. En conjunto, tales proyectos suman $750 millones (¢466.440,0 millones).

La siguiente figura, incorporada en la Memoria Anual 2020 de la Contraloría General de la República, cita claramente los problemas que han tenido específicamente las unidades ejecutoras de estos proyectos y que han incidido negativamente en la efectiva ejecución de los recursos:



Fuente: Elaboración CGR con datos del Informe de Seguimiento del II Semestre 2020 sobre los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público, de la DCP del Ministerio de Hacienda.

Resulta conveniente y oportuno hacer mención específica al Fideicomiso para el Financiamiento del Proyecto de Construcción y Equipamiento de la Infraestructura Educativa (BID 2824/OC-CR). Según Ley N° 9124, se trata de una autorización al Poder Ejecutivo para suscribir una operación de crédito público, mediante un fideicomiso con contratos de arrendamiento financiero, por un monto hasta de US$167.5 millones, para financiar el Proyecto Construcción y Equipamiento de Infraestructura Educativa del MEP a Nivel Nacional.

Según información contenida en el Informe de Seguimiento del II Semestre 2020 sobre los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público, elaborado por la Dirección de Crédito Público, este proyecto presenta los siguientes problemas al cierre de dicho año[25]:

- El monto para el mantenimiento de las obras en la cuota de arrendamiento no es suficiente para cubrir los costos de los Centros Educativos.

- Gastos (terrenos, mantenimientos, vigilancia) que no terminen en obra concluida.

- Atrasos y abandono de obra por parte de los contratistas, provocando cambios en el inicio, ejecución y fin de hitos de las diferentes obras.

- No concluir o recibir las 8 obras pendientes para finalizar con el total de 55 obras. En la Ley N° 9124, se enlistaron 103 obras.

Para dicha Dirección, el Proyecto se encuentra en una fase crítica debido a que el Fiduciario no logró finalizar las obras dentro del plazo establecido de ejecución inicial (enero 2019) ni con la segunda solicitud de extensión del plazo de ejecución al 31 de diciembre del 2020. Lo anterior, se debe a los atrasos presentados en los procesos de planificación, contratación, ejecución y cierre financiero de las obras, por lo que, el fideicomiso tendría que devolver al BID los gastos considerados como no elegibles.

Dentro de los problemas que no se han solucionado y que están trasladando repercusiones en el flujo financiero, es que desde hace aproximadamente un año el MEP debe realizar el repago de 23 terrenos al fideicomiso, terrenos que se compraron con recursos BID pero que no van a poder terminar en obra, por lo que no terminan en contrato de arrendamiento, provocando que el Fiduciario tal como se mencionó anteriormente tenga que revisar su flujo financiero tomando en cuenta los ingresos generados en los contratos de arrendamiento y los tiempos en que se reciben, asimismo, el BNCR, el MEP y el BID, están analizando el procedimiento que permitirá hacer la devolución de los recursos al BID.

A pesar de la fase crítica en que se encuentra este Proyecto de Fideicomiso, el Poder Ejecutivo incluyó en el presupuesto inicial 2021, los siguientes recursos:

[25] Págs. 112 a 114.

Gasto	Monto ¢	Justificaciones relacionadas a la Subpartida de Gasto
Bienes Duraderos	9 880,9 millones	Construcción de infraestructura física de 8 centros educativos iniciados de previo a Junio 2020, y que serán finalizados en 2021.
Equipo y mobiliario educacional, deportivo y recreativo	621,02 millones	Para los 8 centros a ser finalizados en el periodo 2021.
Total	**10 501, 92 millones**	

Fuente: CGR.

Para el IV Presupuesto Extraordinario y V Modificación Presupuestaria 2021, expediente 22.541 (proyecto que fue desconvocado del actual periodo sesiones extraordinarias), el Poder Ejecutivo pretendía asignar al MEP una transferencia de capital por ¢16,368.0 millones, para financiar la fase de cierre del proyecto que contempla la devolución de recursos al acreedor por aquellos gastos que no sean declarados elegibles en el marco del contrato de préstamo tales como aquellos utilizados en obras que no logren su recepción final; la adquisición de terrenos en los cuales no se demuestre una programación de inversiones y los costos financieros asociados a inversiones que no sean declaradas elegibles por el acreedor, entre otros.

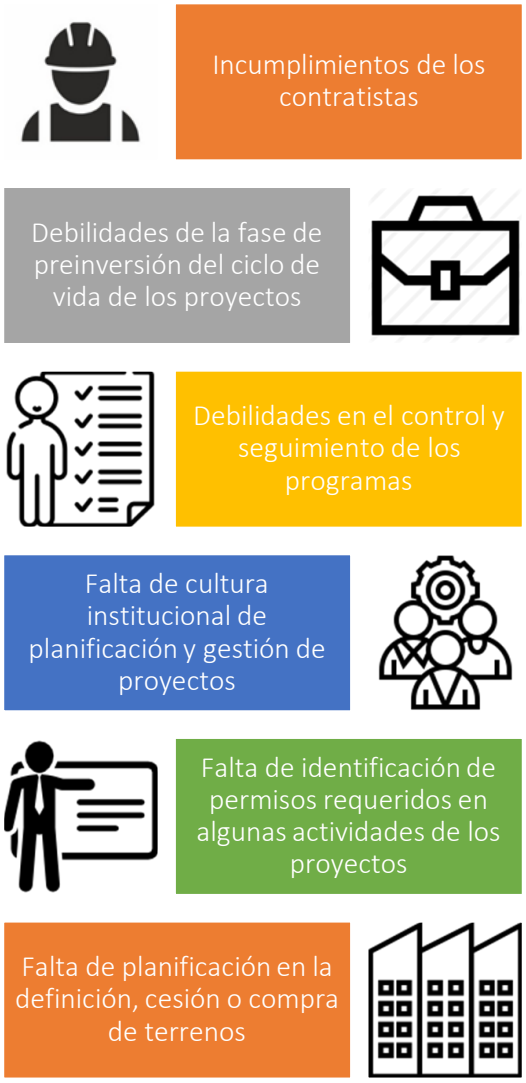
De igual manera, incluía los recursos económicos para la finalización de siete obras en diversos centros educativos. Asimismo, en este presupuesto extraordinario se buscaba autorización para que el Fideicomiso pudiera variar el destino de ¢10,547.3 millones y destinarlos al mismo objeto que señala la coletilla de la transferencia de capital antes referida. Es decir, el monto total para el cierre de este fideicomiso asciende a los ¢26,915.3 millones.

Según lo expresó doña Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República, en la sesión extraordinaria N° 29 de la Comisión Especial de Infraestructura, celebrada el 19 de enero de 2021, este Fideicomiso "*…no cumplió el objetivo en los términos establecidos en la ley que le dio origen, principalmente el costeo inadecuado, los cambios constantes en el modelo de diseño de la DIEE tomados como referencia, las condiciones de los terrenos y los atrasos procedimentales afectaron seriamente la gestión del fideicomiso; a pesar de los recursos y de los esfuerzos de no mediar cambios estructurales necesarios la infraestructura educativa continuará siendo una gran deuda para el país*."[26]

En términos generales, los proyectos de inversión pública lamentablemente continúan arrastrando los mismos problemas de administración y ejecución que se presentan ya

[26] Acta de dicha sesión, pág. 15.

desde hace varios años, lo cual denota un severo problema de carácter estructural que tanto la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda como las instituciones beneficiarias de los créditos externos, hacen poco por corregir tales deficiencias, entre las cuales cabe recalcar las siguientes:



Desde la perspectiva de la Dirección General de Crédito Público "*…continúan existiendo grandes retos, principalmente en materia de pre-inversión y de los instrumentos de planificación a mediano y largo plazo, que usualmente son asociados a la Inversión Pública, así como la necesidad de continuar institucionalizando y fortaleciendo la cultura de Gestión de Proyectos enfocada en resultados, incluyendo la aplicación oportuna de*

lecciones aprendidas, lo cual, se estima generará un gran beneficio al país, y por ende, a la sociedad civil en general."[27]

En esa misma línea, tal como se apuntó en el informe de liquidación presupuestaria 2019, expediente 22.083 "*…las debilidades administrativas, la impericia, la escasa planificación, la tramitología, la falta de experiencia y la lenta ejecución física y financiera, provocan que nuestro país no solo pierda valioso tiempo a la espera de que los proyectos finalmente se concreten, sino que además hace que se deban pagar millones de dólares por concepto de costos adicionales*."[28]

Ese conjunto de debilidades y omisiones provocan que el país deba incurrir en una serie de gastos asociados a los retrasos de los proyectos. De hecho, las comisiones de compromiso pagadas en 2020, que son comisiones asociadas con líneas de crédito no utilizadas o préstamos no desembolsados, ascendieron a los $6 millones (¢3.731,5 millones). Ahora bien, desde el 2012 la suma acumulada pagada por este concepto es de $47 millones (¢29.230,2 millones, es decir, 0,08% del PIB de 2020). Por su parte, la contrapartida nacional pendiente de ejecutar es de $527 millones (¢327.751,8 millones) y en los próximos años requerirá de recursos del presupuesto nacional e institucional.

Valga finalizar este apartado con la advertencia que realiza el órgano contralor en el sentido que "*…el proceso de inversión pública adolece de un marco legal adecuado, diseñado a partir de una perspectiva sistémica, que abarque a la mayoría de las entidades en los distintos niveles de gobierno, que opere en forma descentralizada y debidamente fundamentado en una clara definición de criterios técnicos y que adolece de un adecuado sistema de gobierno, que promueva la estandarización de los procesos y de los procedimientos para formular, evaluar, priorizar, ejecutar, mantener, controlar, dar seguimiento a los distintos proyectos, de modo que se facilite el mejoramiento continuo sustentado en las lecciones aprendidas*."[29]

J. CONCLUSIONES Y DISPOSICIONES

Por todo lo anterior, esta comisión recomienda al Plenario Legislativo lo siguiente:

1. Aprobar el presente informe rendido por la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios. En consecuencia, rechazar el informe de liquidación presupuestaria correspondiente al Presupuesto Nacional para el ejercicio 2020.

[27] Informe de Seguimiento del II Semestre 2020 sobre los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público. Dirección de Crédito Público Departamento de Coordinación y Control del Endeudamiento Público. Pág. 8.
[28] Pág. 34.
[29] https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019019427.pdf. Pág. 5.

2. Que se adopten las siguientes disposiciones que emanan del estudio profundo de las condiciones fiscales, financieras y de gestión presupuestaria del Gobierno de la República, que yacen en los informes emitidos a la Comisión por parte de la Contraloría General de la República:

    a. La fragilidad de los datos de ingresos, de egresos y de déficit, por ende, así como las estimaciones que se realizan sobre ellos, hacen más complejo el proceso de generación de certidumbre y confianza. Virtud a ello, **se le dispone al Ministerio de Hacienda en conjunto con la Contraloría General**, que integren esfuerzos para resolver los problemas de registro de información, el cálculo expreso de los datos y de los recursos no incluidos en la liquidación o registrados de forma incorrecta y lo comuniquen al público en general y a la Asamblea Legislativa en el **plazo no mayor a 90 días naturales luego de la aprobación del presente informe**.

    b. Además, **se le dispone al ministro de Hacienda** hacer los ajustes necesarios respecto de las metas fiscales de mediano plazo, evaluando el impacto que esto tiene sobre las metas acordadas con el Fondo Monetario Internacional. El Ministerio de Hacienda emitirá un informe público para la ciudadanía y la Asamblea Legislativa, el cual deberá ser presentado **en un plazo no mayor a 30 días naturales luego de la aprobación del presente informe**.

    c. En virtud de las inconsistencias detectadas por la Contraloría General de la República, **se le dispone a la Contraloría General de la República** que realice las investigaciones preliminares necesarias que logren explicar las razones puntuales que llevaron al registro incorrecto o ausente en la liquidación y defina las eventuales responsabilidades correspondientes. **La Contralora General de la República deberá enviar a la Asamblea Legislativa, un informe sobre el avance de dichas investigaciones, sin el detalle de las pesquisas, en un plazo no mayor a 90 días naturales luego de la aprobación del presente informe**.

    d. En virtud de que 12 entidades del sector público no financiero incumplieron el límite de la regla fiscal, N° 9635, **se dispone a la Contralora General de la República** a que de conformidad con el Artículo 26 y Artículo 7 del Título IV de Responsabilidad Fiscal de la República, de la Ley N°9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, del 3 de diciembre de 2018 y sus reformas, proceda a realizar las investigaciones correspondientes respecto de las explicaciones y justificaciones de las entidades que incumplieron, y emita un **informe a esta Asamblea Legislativa en un plazo no mayor a 90 días naturales**, **luego de la aprobación del presente informe.**

e. De igual forma, respecto de la regla fiscal en lo que respecta a las transferencias corrientes del Gobierno Central, **se le dispone a la Contralora General de la República emitir un informe sobre el incumplimiento individualizado, respecto de este límite para el 2020, que incluya un análisis sobre el sustento jurídico del artículo 4 del Reglamento al título IV de la ley No. 9635, denominado Responsabilidad Fiscal de la República; N° 41.641-H, del 24 de abril de 2019 y sus reformas**. **Dicho informe debe ser remitido a la Asamblea Legislativa en un plazo no mayor a 180 días naturales**, **luego de la aprobación del presente informe.**

f. En virtud de los hallazgos respecto de la metodología empleada por el Ministerio de Hacienda para el cálculo de la regla fiscal**, se le recomienda a ese Ministerio, que analice para el ejercicio económico 2021 y 2022, el método a la luz de la revisión que se realiza en el apartado C de este informe, y realizar los ajustes que considere pertinentes, y comunique a la Asamblea Legislativa en un plazo no mayor a 30 días naturales los resultados de ese análisis, luego de la aprobación del presente informe.**

g. En virtud de que solo en 2020, la Asamblea Legislativa aprobó ¢824.617,5 millones (2,3% del PIB) en créditos de apoyo presupuestario como herramienta para enfrentar problemas de liquidez coyuntural, lograr financiamiento a un menor costo, mitigar la presión sobre las tasas de interés domésticas y en virtud de que esto representan una señal positiva para los mercados internacionales y los inversionistas; **se le dispone al Ministro de Hacienda** que informe públicamente el impacto de todos los recursos aprobados como apoyo presupuestario entre 2018 y la emisión de este informe, sobre las finanzas públicas; particularmente sobre la reducción de las tasas de interés, los montos por concepto de intereses que el Estado evitó realizar a los niveles de tasa de interés del momento de la aprobación de las leyes, así como en relación con el pago de comisiones, intereses y amortización. **Dicho informe debe ser presentado ante esta Asamblea Legislativa a más tardar 15 días naturales luego de la aprobación del presente informe legislativo.**

h. En virtud de que los diputados y diputadas del presente y el siguiente periodo constitucional, requieren estar informados para el proceso de toma de decisiones, **se le dispone al Ministro de Hacienda, independientemente de la persona que ostente el cargo, que emita un informe trimestral, a partir de la aprobación del presente informe,**

sobre las Necesidades Brutas de Financiamiento y la estrategia para lograr cubrirlos, así como la estrategia general de endeudamiento que incluya los canjes de deuda.

i. Al 31 de diciembre de 2020 el país contaba con $4.263 millones (¢2,65 billones), de endeudamiento autorizado para el desarrollo de infraestructura la mayoría de ellos. De ellos, solo por concepto de comisiones de compromiso, los costarricenses tuvimos que pagar $6 millones (¢3.731,5 millones), por serios problemas de ejecución que tienen muchos de esos recursos. Por ello, se le insta a la **Ministra de Planificación Nacional y Política Económica y al Ministro de Hacienda**, plantear una estrategia para revisar, transparentar y reestructurar la forma en que se ejecutan dichos empréstitos **en un plazo no mayor a 90 días naturales posteriores a la aprobación del presente informe**. La estrategia y la documentación necesaria deberá ser dispuesta en los sitios web de ambos ministerios.

j. Siendo que la CGR señala que ninguno de los principios presupuestarios definidos en el ejercicio de la liquidación presupuestaria del 2020 tuvo un efectivo cumplimiento; **se le dispone al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República** que integren una estrategia de reformas estructurales que incluya proyectos de Ley de conformidad con la Ley N° 9696 de 11 de junio de 2019, que deben ser presentados ante la Asamblea Legislativa **en un plazo no mayor a 180 días naturales luego de la aprobación del presente informe**.

k. Dado el razonable cumplimiento parcial respecto de los Resultados del Cumplimiento de los Objetivos, las Metas, las Prioridades y Acciones Estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) emitido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; **se le dispone a la Ministra de Planificación Nacional, que en un plazo no mayor a 180 días naturales, luego de la aprobación del presente informe**, planté ante la Asamblea Legislativa las reformas legales que considere pertinentes para lograr tres objetivos:

    i. Integrar el Sistema Nacional de Planificación como un solo sistema.

    ii. Simplificar el sistema de plan presupuesto y orientarlo a la mejora continua y el uso eficiente de los recursos.

    iii. Valorar de manera efectiva los servicios que el Estado presta.

l. Se le dispone al **Departamento de Análisis Presupuestario** de la Asamblea Legislativa el seguimiento de todas las disposiciones emitidas en este informe, y llevar control sobre los plazos de entrega e informar a la Presidencia de la Comisión de Asuntos Hacendarios en caso de incumplimientos de estos. Y las vertidas en los informes de esta comisión respecto de las liquidaciones de los años 2018 y 2019.

m. Se debe recordar que la afectación de la pandemia no solo obligó a rebajar ciertos gastos en los ministerios, sino que también obligó a la ejecución de nuevos gastos, algunos casos financiados con deuda, para la atención propia de la emergencia, dentro de los cuales sobresale el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que tuvo un presupuesto inicial de ¢466.286 millones, el cual, en el transcurso del año, se aumentó en ¢232.695 millones, que sumó un presupuesto final de ¢698.981 millones. Este crecimiento se explica, principalmente, por la incorporación de ¢183.938 millones para subsidios temporales por desempleo (Bono Proteger) y ¢57.016 millones al IMAS para ayudas a personas afectadas económicamente por la emergencia. Durante la sesión ordinaria N°33 de la Comisión Permanente Especial de Control del Ingreso y el Gasto Públicos del jueves 04 de marzo del 2021, la Contralora General de la República, Marta Acosta, señaló que la Contraloría identificó posibles filtraciones y pagos incorrectos que representaron entre ¢11.000 y ¢15.000 millones de colones y no los ¢1.000 millones que manifestó el Gobierno en ese momento. Entre esos pagos se destacan, depósitos a personas privadas de libertad, depósitos a personas fallecidas, a personas que no cumplían requisitos, a varias personas de un mismo núcleo familiar, depósitos duplicados y muchas inconsistencias más que demuestran la limitación en la eficiencia relacionada con la distribución de estos bonos. **En virtud de las inconsistencias detectadas por la Contraloría General de la República, se le dispone al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que realice las investigaciones necesarias que logren explicar las razones puntuales que llevaron a la asignación incorrecta de los subsidios temporales por desempleo (Bono Proteger) y determine el monto total que se entregó a personas que no cumplían los requisitos para recibir el subsidio, detallando el tipo de filtración que permitió el depósito del dinero y la metodología para recuperar los recursos entregados incorrectamente. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social emitirá un informe público para la ciudadanía y la Asamblea Legislativa, el cual deberá ser presentado en un plazo no mayor a 30 días naturales luego de la aprobación del presente informe**.

3. Se le solicita al **Directorio Legislativo para que a través de su Secretaría Técnica** efectúe las notificaciones correspondientes de las presentes disposiciones, y en caso de recibir respuesta por parte de las instituciones, lo comunique de manera inmediata a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios para lo que corresponda.

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

ANA LUCÍA DELGADO OROZCO
PRESIDENTA

NIELSEN PÉREZ PÉREZ
SECRETARIA

CARLOS AVENDAÑO CALVO

LAURA GUIDO PÉREZ

HARLLAN HOEPELMAN PAEZ

EDUARDO CRUICKSHANK SMITH

SHIRLEY DÍAZ MEJÍA

YORLENI LEÓN MARCHENA

MARÍA INÉS SOLÍS QUIRÓS

OTTO VARGAS VÍQUEZ

GUSTAVO VIALES VILLEGAS
DIPUTADOS