



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 19 de febrero de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0197-2021

Señor
Bladimir Marín Sandí, Jefa de Área
Área Comisiones Legislativas VI
Asamblea Legislativa de la República

Estimado señor:

Dentro del plazo concedido, me refiero a su Oficio HAC-692-20 de 26 de enero de 2021, recibido en esa misma fecha mediante correo electrónico, en el que se consulta el criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) en relación con el Proyecto denominado "Creación de la Comisión Evaluadora de la Gestión de Ingresos del Ministerio de Hacienda", *Expediente Legislativo 22.248*.

En ocasión de la oportunidad brindada, respetuosamente hago de su conocimiento que no se observan incidencias que instauren, modifiquen o deroguen las competencias y funciones de Mideplan establecidas en la Ley de Planificación Nacional, 5525 de 2 de mayo de 1974. Asimismo, desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, el proyecto de ley no crea nueva institucionalidad pública, lo que busca es la creación de una Comisión Evaluadora de la gestión tributaria y aduanera. Sin embargo, se estima pertinente señalar lo siguiente:

El proyecto de ley sometido a consulta propone implementar mecanismos de evaluación que permitan mejorar la eficiencia en la gestión aduanera para lograr objetivos y reenfocar las políticas públicas a las pretensiones de la sociedad, pues no existen elementos evaluativos que permitan efectivamente a los ciudadanos y a los legisladores contar con juicios valorativos generales e independientes de los programas y proyectos sociales, a pesar de que nuestra legislación así lo establece.

I.- OBSERVACIONES GENERALES

1. Antecedentes:





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

Se desprende de la exposición de motivos¹ que si bien es cierto la Constitución Política en el artículo 11 establece que la Administración Pública estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados, así como a una obligación de rendir cuentas y establecer responsabilidades para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes², entre otras cosas; esto no ha sido posible, por los escasos recursos disponibles para atender las múltiples pretensiones de los ciudadanos, lo cual obliga a un proceso de jerarquización de necesidades y a la falta de cambios institucionales que se quedan rezagados, lo que ha provocado la insatisfacción de la sociedad con el accionar del Estado, al que se critica por su ineficiencia, a pesar de los esfuerzos, por medio de la promoción de leyes.

Aunque estas leyes establecen aspectos de control financiero y de gestión, autoevaluación, auditoría, control presupuestario y control interno, lo cierto es que no existen elementos evaluativos que les permitan efectivamente a los ciudadanos en general y a los legisladores contar con juicios valorativos generales e independientes de los programas y proyectos sociales.

En virtud de lo anterior, se hace preciso implementar mecanismos de evaluación que ayuden a optimizar la eficiencia en la gestión aduanera del programa o proyecto para el logro de los objetivos, así como visualizar cambios estructurales.

2. Objetivo del Proyecto: Crear la Comisión Evaluadora de la Gestión de Ingresos del Ministerio de Hacienda, con el fin de realizar una evaluación integral del accionar de la Cartera de Ingresos y los programas presupuestarios que pertenecen a la misma.

3. Fines de la evaluación³:

- a) Rendir cuentas para mostrar a terceros el trabajo que se ha efectuado.
- b) Extraer enseñanzas del trabajo realizado para mejorar la actividad objeto de evaluación.
- c) Ampliar conocimientos y experiencias.
- d) Mostrar la condición ética y la transparencia bajo las cuales se desarrolla la función administrativa de la entidad.

4. Análisis de Normativa:

¹ Departamento de Servicios Parlamentarios. Unidad de Proyectos. Expediente 22.248, Exposición de Motivos.

² “La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”

³ Departamento de Servicios Parlamentarios. Unidad de Proyectos. Expediente 22.248, Exposición de Motivos.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

Es importante reconocer que además de la Constitución Política que determina que se deben realizar procesos de evaluación y rendición de cuentas de las acciones de la Administración Pública, otras leyes, ya así lo indican, como lo tipificado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley General de Control Interno, la Ley de Planificación Nacional y la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”, asimismo, mediante el Decreto Ejecutivo 36901-PLAN-H de 15 de noviembre de 2011 se “Crea la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo”, donde se establece la conformación de la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo, la cual se encuentra conformada por representantes de MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda.

El presente proyecto propone adicionar un artículo 99 bis al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley 4755, de 3 de mayo de 1971, el texto será el siguiente:

“Artículo 99 bis- Comisión Evaluadora de la gestión tributaria y aduanera

El Ministro de Hacienda instalará y juramentará, cada cuatro años, la Comisión Evaluadora de la Gestión de Ingresos del Ministerio de Hacienda, con el fin de realizar una evaluación integral del accionar de la Cartera de Ingresos y los programas presupuestarios que pertenecen a la misma; a saber: Dirección General de Tributación, Dirección General de Aduanas, Dirección General de Hacienda, Dirección de Policía de Control Fiscal, así como cualquier otro programa para la atención de ingresos tributarios que se desarrolle en el futuro.

Dicha comisión tendrá por competencia la evaluación en cuanto a políticas, metas, impactos sociales, razonabilidad en el cumplimiento de las directrices y normativas legales, controles, gestión del uso de la tecnología y económicas en la gestión de cada uno de sus programas presupuestarios y los asuntos de interés que la Comisión considere relevantes.

El objetivo es desarrollar prácticas de conformidad con los mejores estándares internacionales, para promover la eficiencia, eficacia y el mejoramiento continuo. Para lo cual nombra una comisión de expertos internacionales de comprobada probidad de experiencia y conocimiento.

Tal comisión estará integrada por cinco miembros: uno nombrado por el Ministerio de Planificación y Política Económica, uno nombrado por el Ministerio de Hacienda y tres provenientes de las autoridades hacendarias de los países que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Para llevar a cabo la evaluación del accionar la Comisión Evaluadora tomará como referencia los mecanismos empleados por los mejores estándares de la OCDE y de las experiencias de los países mejores calificados en la materia.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

La comisión tendrá un plazo de 4 meses, prorrogables a 2 meses adicionales, en casos excepcionales para rendir su informe.

El informe de la Comisión Evaluadora, será de conocimiento público y será presentado al Consejo de Gobierno, la Defensoría de los Habitantes de la República, la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa.

Los resultados del informe y sus recomendaciones, una vez conocidas y validadas por el Consejo de Gobierno, serán incorporados al año inmediato siguiente al Plan Anual Operativo del Ministerio de Hacienda y serán de cumplimiento obligatorio.

El personal perteneciente a la gestión tributaria y aduanera deberá someterse a evaluaciones bianuales, sobre aspectos de conocimiento de la normativa a nivel nacional e internacional, teoría general de política fiscal, como la aduanera, tributaria, generación de riesgo fiscal, aplicaciones prácticas, métodos de investigación de los mercados, inteligencia tributaria, estudios de mercado y cualquier otra área de conocimiento afín necesaria para el óptimo desempeño de sus funciones.

El Ministro de Hacienda designará en su presupuesto, el monto de los recursos que se requieran para llevar a cabo la evaluación.

Las personas funcionarias públicas responsables del incumplimiento de la aplicación de las recomendaciones dadas por la comisión evaluadora, incurrirán en el delito de incumplimiento de deberes de conformidad con lo establecido en el artículo 339 del Código Penal. N.º 4573, y sus reformas.

TRANSITORIO- La primera evaluación se llevará a cabo seis meses después de aprobada esta ley.

Rige a partir de su publicación.”

II.- VINCULACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL BICENTENARIO (PNDIP) 2019-2022.

El Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 (PNDIP 2019-2022) plantea como objetivo nacional *“Generar un crecimiento económico inclusivo a nivel nacional y regional en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad, disminución de la pobreza y la desigualdad”*. Coherente con este objetivo y sus metas se contempla el Área Estratégica de Articulación Presidencial denominada *“Economía para la Estabilidad y Crecimiento”*, donde uno de sus objetivos es *“Mantener la inflación cercana a la de los principales socios comerciales del país y promover el saneamiento de las finanzas públicas, facilitando la reducción del costo de vida, atenuar la trayectoria de la deuda pública y la toma de decisiones por parte del sector productivo nacional”*.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

Una de las metas de ese objetivo está referida al déficit financiero del Gobierno Central, del ámbito del Ministerio de Hacienda, cuyo jerarca es el rector del Sector Hacienda Pública, Monetaria y Supervisión Financiera. Como parte de las intervenciones estratégicas de este Sector están “*Gestión Hacienda Pública*” y “*Gestión del Gasto y la Deuda del Gobierno Central*”, con metas referentes al déficit primario del Gobierno Central, ingresos tributarios y gasto.

Bajo este contexto de prioridades estratégicas de la Administración, la gestión del sistema tributario constituye un pilar esencial e intrínseco para potenciar la recaudación de ingresos fiscales.

Lo anterior, contribuye básicamente con dos ámbitos:

a.- Generar estabilidad macroeconómica que propicie un entorno adecuado para el crecimiento económico y generación de empleo;

b.- Atender las necesidades de financiamiento de las diferentes intervenciones públicas (políticas, planes, programas o proyectos), las cuales están destinadas a satisfacer las demandas sociales, y, por ende a la generación de valor público con la utilización de los recursos fiscales.

III.- OBSERVACIONES TÉCNICAS

1.- Desde un plano estratégico, es importante rescatar el interés de parte del Legislativo por promover la función de evaluación dentro del aparato estatal, como herramienta en favor de la toma de decisiones basada en evidencia.

2.- Desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, el proyecto de ley no crea nueva institucionalidad pública. Lo anterior considerando que el proyecto lo que busca es la creación de una Comisión Evaluadora de la gestión tributaria y aduanera, el cual se considera un órgano colegiado de coordinación cuyo fin es realizar una evaluación integral del accionar de la cartera de ingresos y los programas presupuestarios que desarrollan las dependencias del Ministerio de Hacienda. Por competencia tendrá la evaluación de las políticas, metas, impactos sociales, razonabilidad en el cumplimiento de las directrices y normativas legales, controles, gestión del uso de la tecnología y económicas en la gestión de los programas presupuestarios.

Así, el artículo 2 del proyecto en mención, indica que el objetivo de la Comisión es “*coordinar y facilitar la uniformidad de los lineamientos e instrumentos que permitan la planificación, programación y evaluación de la gestión de ejecución presupuestaria*”. Para cumplir con este objetivo, el artículo 7, en su inciso d), determina que la Comisión debe “*Proponer instrumentos ágiles y asertivos para la rendición de cuentas. Estos instrumentos deben*





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

permitir a la ciudadanía en general, conocer los beneficios de los productos y servicios finales que fueron debidamente ejecutados por las instituciones durante cada año de gestión, así como los que quedaron pendientes y las razones que impidieron su ejecución.”

De esta forma, considerando el propósito del proyecto de ley y la conformación de la Comisión Evaluadora que se plantea, no se encuentra una justificación técnica para establecer la Comisión a nivel de ley, siendo que los propósitos y competencias que se establecen pueden ser encomendados a la Comisión de Coordinación Técnica que ya existe, reforzándola con la participación de los representantes de la OCDE, de manera que, no se considera ni pertinente, ni imperioso que a nivel de ley se establezca este tipo de órganos para cumplir y desarrollar prácticas de conformidad con los estándares internacionales.

3.- Nuestro marco normativo, otorga al Ministerio de Hacienda como rector de presupuesto, la competencia en materia de evaluación del presupuesto y aspectos conexos que atañen a este Ministerio, y siendo el foco central del proyecto de ley la gestión tributaria y aduanera, sería un tema de su competencia.

No obstante, esta Comisión Evaluadora estaría conformada por cinco miembros, que serían un representante del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), uno del Ministerio de Hacienda, así como tres representantes de autoridades hacendarias de los países que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Esta última representación justificada por el ingreso del país a dicha organización.

La competencia que se le brinda a esta Comisión es la de “...*evaluación en cuanto a políticas, metas, impactos sociales, razonabilidad en el cumplimiento de las directrices y normativas legales, controles, gestión del uso de la tecnología y económicas en la gestión de cada uno de sus programas presupuestarios...*”

Por lo anterior, es claro que la intención de la creación de esta Comisión Evaluadora es evaluar el accionar la gestión tributaria y aduanera, es decir, el accionar interno de las dependencias del Ministerio de Hacienda, lo que no tendría congruencia con las competencias dadas en el proyecto, lo cual debería ser aclarado y hacerse más explícito en cuanto a su aplicación en la práctica administrativa, haciendo manifiestos los mecanismos o instrumentos de intervención, de los cuales dispondría la Comisión para recopilar y analizar la información necesaria para materializar sus cometidos.

4.- Desde Mideplan se ha generado material de orden metodológico y técnico (conceptual, instrumental) que puede ser de utilidad para el desarrollo de la función de evaluación en el sector público, estos documentos han sido rescatados por la OCDE como ejemplo para el resto de sus países, se sugiere revisar la siguiente publicación: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/89b1577d-en/index.html?itemId=/content/publication/89b1577d-en>





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

5.- Mideplan ha colaborado en el marco de sus competencias con el Ministerio de Hacienda para el desarrollo de acciones en materia de evaluación, en particular bajo el amparo de la Política Nacional de Evaluación 2019-2030. Ver publicación: <https://www.mideplan.go.cr/politica-nacional-de-evaluacion-pne>

6.- El texto del proyecto es confuso en el alcance conceptual, se confunde evaluación con investigación y propósitos de partida para plantear la comisión de evaluación de la gestión tributaria y aduanera, parece asemejarse con un esquema de fiscalización o control superior, función que es desarrollada por otro ente del Estado.

7.- El texto del proyecto no es claro en el objeto de la evaluación como tal que se propone, se confunden términos básicos sobre intervenciones públicas, la justificación se enmarca en las políticas y programas sociales y posterior a ello se sitúa como referencia la gestión institucional, eficiencia en la gestión; también se añade la evaluación de conocimientos del personal involucrado en el sector, lo que ciertamente genera una alta confusión y traslapes entre tipos y alcances evaluativos. Es necesario precisarlos para evitar llevar a imprecisiones y tomar tipos y alcances de evaluación propios de otros entes, entre ellos Mideplan. (Revisar marco legal de Mideplan en esta materia el cual está resumido en el documento de PNE <https://www.mideplan.go.cr/politica-nacional-de-evaluacion-pne>)

8.- En el texto del proyecto, se muestra una gobernanza del proceso endeble, así como sus aspectos centrales como -la temporalidad y asignación de recursos-; aspectos que sin duda lesionan las condiciones de evaluabilidad de lo que se pretende desarrollar.

9.- El proyecto no es claro, respecto a si las evaluaciones que se proponen deben realizarse todos los años, o se trataría de una evaluación cuatrienal, o si corresponde al período presupuestario inmediatamente anterior, además de que parece que se busca que se entregue en el primer cuatrimestre.

Si este fuese el caso, lo que se propone no es una evaluación propiamente, sino más bien un “informe” de gestión -como se menciona en el proyecto-, ya que conforme a la Gestión para Resultados para el Desarrollo (GpRD), para realizar evaluaciones (efecto o impacto), se requiere que al menos pase un tiempo, siendo cinco años lo más recomendable, para evaluar si efectivamente hubo algún efecto o impacto dependiendo de la intervención pública que se realice. Y considerando que será un insumo a ser incorporado en el Plan Operativo de las acciones del Ministerio de Hacienda y serán de acatamiento obligatorio, el mismo debe responder a un plan programado que tenga resultados.

En este contexto, el proyecto no aclara cómo serán incorporadas las recomendaciones o puntualizaciones de la Comisión en el Plan Operativo del Ministerio de Hacienda, siendo que



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

dicho plan es necesario anualizarlo y las conclusiones de la Comisión podrían ser dadas cada cuatro años, lo cual plantea un problema de programación.

10.- Otro aspecto a considerar es que se plantea que los mecanismos o instrumentos a considerar deberán ser los de la OCDE como mejores estándares, pero esto genera una limitación en el caso de que se llegue a determinar que existen mecanismos mejores, ante lo que no es pertinente que a nivel de ley se determinen este tipo de regulaciones o buenas prácticas, dadas en otros países en esta materia.

11.- En relación con la propuesta de integrar la Comisión con participación de expertos internacionales de comprobada experiencia y conocimiento, en concreto, por tres miembros provenientes de las autoridades hacendarias de los países que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), si bien se reconoce que en la OCDE los países evalúan entre sí sus avances en materia de políticas públicas,⁴ se considera necesario solicitar criterio técnico de un ente fiscalizador superior como la Contraloría General de la República, así como valorar la pertinencia de la integración propuesta.

Tampoco se encuentra una justificación para que dentro de la conformación de la Comisión Evaluadora, haya representantes externos al país –que de paso se observa que serían mayoría-, ya que esta conformación podría acarrear costos adicionales para el país, por los eventuales gastos asociados a la participación de estas personas en esta Comisión, como podrían ser sus honorarios y manutención hasta por seis meses, costos sobre los cuales el proyecto no ahonda.

12.- En el proyecto, se indica que el Ministro de Hacienda designará como parte de su presupuesto, el monto de los recursos que se requieran para llevar a cabo la evaluación, sin embargo, no se menciona en el proyecto el costo o porcentaje del presupuesto que se podría estar asignando, así como si estaría en capacidad para realizar esto.

13.- En general, debe tenerse una gran reserva a la hora de instituir cualquier tipo de comisión por ley de la República, dado que esto impone una “camisa de fuerza” del Poder Legislativo a la libre e independiente operatividad cotidiana del Poder Ejecutivo, siendo lo apropiado que sea el Poder Ejecutivo, en ejercicio de sus atribuciones de discrecionalidad y autotutela administrativa, el que instituya esta clase de comisiones, para autoevaluarse.

Además, debe considerarse que ya de por sí existen mecanismos e instrumentos creados por diferentes leyes, que tienen por objetivo garantizar una debida implementación de la

⁴ OCDE Página de Inicio <https://www.oecd.org/> <https://www.oecd.org/acerca/como-trabajamos/>



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

función evaluativa, como serían la Ley de Presupuestos Públicos, la de Planificación Nacional, la de la Contraloría General de la República, entre otras, así como toda una gama de normativa de menor rango, derivada de estas, que contemplan la existencia del SEVRI (Sistema de evaluación y valoración del riesgo institucional), la existencia, en cada ministerio incluido Hacienda, de las unidades de planificación institucional (UPI) –que como parte del proceso de planificación deben realizar evaluación-, las auditorías internas, las contralorías de servicios, así como la responsabilidad general subyacente de cada jerarca y jefes de dependencia de evaluar los resultados de su gestión a fin de corregirla.

14.- Finalmente, la intención del proyecto, de establecer en el artículo 99 bis propuesto el delito de incumplimiento de deberes, no es necesaria, en vista de que tal delito ya puede cometerse y ser aplicada su sanción, independientemente de que este artículo lo contemple o no, siendo lo imprescindible, para su aplicación, que exista noticia criminis y la intervención efectiva del aparato judicial. Esto sin considerar los problemas de tipicidad del delito que la redacción de este artículo plantea, por vaguedad e indeterminación de los elementos del tipo penal.

IV.- RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

1. Desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, el proyecto de ley no crea nueva institucionalidad pública. Lo anterior considerando que el proyecto lo que busca es la creación de una Comisión Evaluadora de la gestión tributaria y aduanera, el cual se considera un órgano colegiado de coordinación interinstitucional, cuyo fin es realizar una evaluación integral del accionar de la cartera de ingresos y los programas presupuestarios que desarrollan las dependencia del Ministerio de Hacienda. No obstante, no se considera pertinente que este tipo de órganos se constituyan por ley, dada la inflexibilidad y restricción que este tipo de norma impone al funcionamiento operativo del Poder Ejecutivo. En este sentido, no se halla justificación técnica para la instauración de esta Comisión por ley, siendo que perfectamente se pudiera establecer por vía de decreto, y que la propia Constitución y otra normativa vigente ya determinan como obligatoria la competencia de evaluación para la Administración Pública. De manera que si bien la propuesta es loable, no es por medio de una ley la forma jurídica más idónea para atender las necesidades planteadas en la exposición de motivos del proyecto y más bien al imponer la constitución de la Comisión por ley se constriñe de cierta forma la gestión que se le puede dar al tema de evaluación.

2. Se considera necesario subsanar el alcance conceptual (se confunde evaluación con investigación y propósitos de partida para plantear la Comisión de evaluación de la gestión tributaria y aduanera), el objeto de la evaluación como tal, términos básicos sobre intervenciones públicas (la justificación se enmarca en las políticas y programas sociales y posterior a ello se sitúa como referencia la gestión institucional y financiera), los aspectos de gobernanza, temporalidad y asignación de recursos, entre otros, para evitar tener roces con otros marcos legales en el ámbito de la fiscalización y planificación.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

En virtud de lo anterior, no se realizan más observaciones o propuestas de ajustes.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

C: Sr. Olegario Sáenz Batalla, Director del Área de Análisis del Desarrollo, Mideplan
Sra. Florita Azofeifa Monge, Directora Área de Evaluación y Seguimiento, Mideplan
Sr. Luis Antonio Román Hernández, Director Area de Modernización del Estado, Mideplan
Archivo.

