



# GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL

Setiembre 2015

# INDICE

---

	<b>Página</b>
1. Antecedentes.....	3
2. Proyección Plurianual: Definición, Importancia y Características.....	4
2.1. ¿Qué se entiende por Presupuesto Plurianual?.....	4
2.2. Importancia del Presupuesto Plurianual.....	4
2.3. Características de las Proyecciones.....	5
3. Objetivo de las Proyecciones Plurianuales.....	5
4. Factores que Afectan.....	5
5. Recolección de Información.....	6
5.1. Proyección de Ingresos.....	6
5.1.1 Proyección de Ingresos Corrientes.....	7
5.1.2 Proyección de Financiamiento.....	7
5.2. Proyección de Egresos.....	8
6. Presentación de los datos a la Presidencia Ejecutiva.....	10
7. Presentación de Información ante el Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República.....	10

# GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE

---

## 1. Antecedentes

La Contraloría General de la República mediante resolución R-DC-24-2012 del 27 de febrero del 2012 emite las **Normas Técnicas Sobre Presupuesto Público, publicadas en el alcance N°39 a la Gaceta N° 64 del 29 de marzo del 2012.**

En el punto 2.2.5 de estas Normas se hace referencia a la Visión Plurianual en el Presupuesto Institucional y textualmente se lee:

“El Presupuesto Institucional, no obstante que de conformidad con el principio de anualidad, únicamente debe incluir los ingresos y gastos que se produzcan durante el año de su vigencia, éstos deben estar acordes con proyecciones plurianuales de la gestión financiera que realice la institución. Lo anterior con la finalidad de vincular el aporte anual de la ejecución del presupuesto, al logro de los resultados definidos de la planificación de mediano y largo plazo y la estabilidad financiera institucional”.

Para lo anterior, las instituciones deben establecer los mecanismos e instrumentos necesarios que permitan realizar las proyecciones de las fuentes de financiamiento y de los gastos relacionados con el logro de esos resultados, para un periodo que cubra al menos los tres años siguientes al ejercicios del presupuesto que se formula.

La Contraloría General de la República podrá solicitar la presentación de dichas proyecciones en el momento y condiciones que lo requiera para el ejercicio de sus competencias”.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda mediante oficio DM-0632-12, de fecha de 25 de junio 2012, solicita al Instituto Nacional de Aprendizaje, una proyección de mediano plazo (horizonte de 6 años) de ingresos, gastos y financiamiento bajo la metodología de flujo de caja.

Con el fin de dar cumplimiento a las demandas tanto de la Contraloría General de la Republica como del Ministerio de Hacienda, se solicita cada año a las unidades institucionales proyectar sus egresos para un periodo de 5 años a partir del año de formulación.

La Proyección Plurianual debe ser un acto ejecutado con suma responsabilidad, por ello es importante que se realice concienzudamente, de manera que le permita a las diferentes unidades establecer procesos de planificación presupuestaria, con una visión de mediano plazo. Por lo anterior; es preciso establecer los supuestos pertinentes, con el fin de darle sustento técnico a la proyección realizada. Para dar respuesta a lo anterior, se procede a presentar la presente Guía.

## **2. Proyección Plurianual: Definición, Importancia y Características.**

A continuación se mencionan, aspectos tales como: definición del presupuesto plurianual, importancia, caracterización, el objetivo, factores que afectan el presupuesto plurianual y el mecanismo a utilizar para la recolección de información.

### **2.1 ¿Qué se entiende por Presupuesto Plurianual?**

El Presupuesto Plurianual es una herramienta que sirve de guía a la política presupuestaria de corto y mediano plazo. En él se incorporan los egresos e ingresos proyectados a nivel institucional para varios años, siendo el presupuesto anual la base o punto de referencia para las proyecciones futuras, cumpliendo con un programa de planificación.

Básicamente; el presupuesto plurianual se convierte en un instrumento de gestión que permite la asignación de los recursos económicos para el logro de los objetivos, indicadores y metas, referidos a la implementación de los planes, con una visión de mediano y largo plazo.

### **2.2. Importancia del Presupuesto Plurianual**

El presupuesto plurianual es una herramienta que le permite a la Gerencia tomar decisiones sobre los recursos económicos que utilizará la institución en el corto y mediano plazo. Mediante las estimaciones de los egresos e ingresos, se crea una visión integral del horizonte económico de la institución, que busca la estabilidad y equilibrio financiero. Además le permite analizar el comportamiento de partidas presupuestarias relevantes para la institución, su nivel de crecimiento y su relación con el presupuesto institucional, como es el caso de la partida de Remuneraciones versus las partidas del ingresos corrientes.

Lo que se pretende es contar con un panorama de mayor alcance que el que ofrece el presupuesto anual, con el propósito de identificar los problemas que se puedan suscitar sobre las subpartidas definidas en los distintos clasificadores en el mediano plazo, formular las acciones necesarias, procurando garantizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la institución.

Las proyecciones plurianuales siempre son necesarias e importantes para conocer el comportamiento de variables, minimizar las desviaciones e implementar las medidas necesarias para realizar las proyecciones de manera más apegada a la realidad.

### **2.3. Características de las Proyecciones**

La visión plurianual contiene una serie de aspectos que le caracterizan y deben estar contenidos en todo proceso de planificación presupuestaria plurianual; entre éstos se citan:

1. Posibilita visualizar el financiamiento de los gastos futuros versus los ingresos y planes de la organización.
2. El presupuesto plurianual es una expresión financiera de la planificación institucional; es por ello que considera los futuros planes institucionales; los cuales son expresados en el POI y el PEI institucional
3. Su proyección es a nivel de partida presupuestaria, lo que presupone un análisis y proyección en el nivel más bajo; o sea a nivel de subpartida presupuestaria, para contar con los elementos suficientes que le permitan agregar la información a nivel de partida presupuestaria.
4. Es una proyección rigurosa en su planteamiento y a la vez flexible ya que existe la posibilidad de ser ajustada año con año, de acuerdo con los resultados de la gestión del ejercicio económico anterior.

### **3. Objetivo de las Proyecciones Plurianuales.**

Contar con información referente a los egresos e ingresos a nivel institucional con el fin de compatibilizar éstos con los planes operativos anuales, planes de acción, planes tácticos, objetivos estratégicos de mediano plazo, en busca del equilibrio presupuestario y el financiamiento de los gastos futuros.

### **4. Factores que Afectan.**

Es importante tener en cuenta que las proyecciones plurianuales pueden afectarse por factores externos que provocan cambios, presentando así desviaciones con relación al presupuesto estimado. Esto ocurre básicamente porque las proyecciones plurianuales se desactualizan con rapidez, en virtud de variaciones en la situación política del país, la inflación, tipo de cambio, leyes y otros factores que hacen vulnerables las previsiones y prioridades que contiene el presupuesto, no obstante estos factores, no deben justificar desviaciones muy marcadas.

A nivel interno las proyecciones pueden verse afectadas, por atrasos en la definición de directrices, la ejecución presupuestaria del periodo anterior, resultados no satisfactorios en el logro de objetivos, indicadores y metas asociados con la acción estratégica y operativa de la Institución; entre otros aspectos.

## **5. Recolección de Información.**

### **5.1. Proyección de Ingresos**

Con respecto a la proyección de ingresos es necesario aclarar que el Instituto Nacional de Aprendizaje dispone de dos clases de ingreso: Ingresos Corrientes y Financiamiento. Los Ingresos Corrientes se subdividen en Otras Contribuciones Sociales, e Ingresos no Tributarios.

Las “Otras Contribuciones Sociales: Son obligaciones a cargo de empleadores, empleados, trabajadores independientes, pensionados y del estado, de carácter obligatorio o voluntario para atender distintos regímenes de previsión, desarrollo y asistencia social. Incluye los aportes patronales sobre los salarios que corresponden al Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Nacional de Aprendizaje y Fondo de Desarrollo Social de Asignaciones Familiares, los cuales se destinan a Programas de Asistencia y Desarrollo Social”.

De conformidad con el Artículo 15 de la Ley N° 6868, del 27 de mayo de 1983, modificado por el Artículo 89 de la “Ley N° 7983, de Protección al Trabajador”, del 18 de febrero, 2000, instituciones públicas y empresas privadas, cancelan sobre el total de los salarios que pagan mensualmente (planilla), a manera de contribución, un porcentaje establecido por Ley.

El ingreso por este concepto se clasifica en partidas tales como: Instituciones Descentralizadas no Empresariales, Empresas Públicas No Financieras, Instituciones Públicas Financieras, Empresas del Sector Privado.

Los Ingresos No Tributarios son los que percibe el Estado y sus instituciones, provenientes de la prestación de servicios, venta de bienes, concesión de licencias y permisos, rentas derivadas de la actividad empresarial pública y de su propio patrimonio; que no constituyen una fuente de ingresos impositivos. Incluye la venta de bienes y servicios, ingresos de la propiedad, derechos administrativos, multas sanciones, remates y confiscaciones, intereses moratorios y otros Ingresos No Tributarios”.

El pronóstico contempla tanto los ingresos producto de Otras Contribuciones Sociales, según partida (origen de los fondos por sector), e Ingresos No Tributarios, según partida y sub-partida, conforme a nivel de detalle del Clasificador de los Ingresos del Sector Público.

En lo que respecta a la clase de ingreso denominada Financiamiento, esto refiere a: “Recursos que tienen el propósito de cubrir las necesidades derivadas de la insuficiencia de los egresos corrientes y de capital, mediante la adquisición de cuentas de pasivo por la utilización de créditos y colocación de títulos valores internos y externos, además incluye la incorporación de superávit y recursos de emisión”.

El Instituto incorpora dentro de su presupuesto ordinario, recursos de vigencias anteriores, a manera de superávit libre, es decir ingresos que son de libre disponibilidad en cuanto al tipo de gasto a financiar.

### **5.1.1 Proyección de Ingresos Corrientes.**

Referir el procedimiento de Estimación de Ingresos Corrientes del Instituto, implica distinguir lo que compete a cada uno de sus dos componentes: Otras Contribuciones Sociales, e Ingresos No Tributarios, cuyo tratamiento difiere.

#### **Proyección de Otras Contribuciones Sociales**

La estimación de esta subclase de ingreso se realiza en la Unidad de Planificación y Evaluación en apego a criterios técnicos que rigen la materia.

El pronóstico se ejecuta mediante la técnica denominada análisis de series de tiempo<sup>1</sup>, y considera la serie de los ingresos recaudados trimestralmente desde 1994 al último año disponible, para cada partida de ingreso por separado, concerniente a Otras Contribuciones Sociales.

La Unidad de Planificación y Evaluación revisa, analiza y efectúa la estimación correspondiente a partir de los datos de la serie de tiempo, la cual se actualiza año a año con la información que proporciona la Unidad de Recursos Financieros del Instituto según reporte de la Caja Costarricense de Seguro Social acerca de lo recaudado a favor del INA conforme al Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), y lo ingresado mediante gestión de cobro directo por parte del INA, a las empresas morosas.

En el análisis, cada una de las partidas de ingreso descritas anteriormente se pronostica por separado, en virtud de sus particularidades, obteniéndose mediante agregación el pronóstico global de ingresos para el periodo.

#### **Proyección de Ingresos no tributarios.**

Esta estimación la realiza la Unidad de Recursos Financieros del Instituto, empleando como base de estimación los dos años previos al pronosticado, de

---

<sup>1</sup> Una serie de tiempo consiste en una sucesión de datos correspondientes a una variable específica, medida a intervalos regulares de tiempo, y organizados cronológicamente a lo largo de varios años.

forma que en general se estima cada partida y subpartida como un promedio del ingreso real del periodo tras anterior y la estimación dada para el periodo inmediato anterior al ejercicio presupuestario que refiere el pronóstico.

### **5.1.2. Proyección de Financiamiento.**

La decisión respecto a incorporar dentro de su presupuesto ordinario, recursos de vigencias anteriores, a manera de superávit libre, es decir ingresos que son de libre disponibilidad en cuanto al tipo de gasto a financiar, es competencia de las autoridades superiores del Instituto y como tal se reporta a la Unidad de Planificación y Evaluación para su incorporación a la estimación total de ingresos del ejercicio presupuestario correspondiente.

Los ingresos totales de las proyecciones de: Otras Contribuciones Sociales, Proyección de Ingresos No Tributarios y Proyección de Financiamiento se calculan a 5 años con base a su metodología.

Para los efectos correspondientes se considera lo descrito por la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, en su artículo 6, en el cual expresamente menciona y por ello, textualmente se transcribe “Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingreso de capital”.

La Unidad de Recursos Financieros a solicitud de la Unidad de Planificación procede a enviar mediante oficio la Certificación de Superávit definido al cierre del año anterior, cualquier monto que se encuentre congelado mediante alguna directriz, si la hubiera y la Proyección del Superávit Institucional para el año en Formulación y los cuatro años posteriores.

### **5.2. Proyección de Egresos.**

El Instituto Nacional de Aprendizaje con el fin de utilizar de manera adecuada los recursos económicos y dar cumplimiento a lo establecido por los Entes Contralores, establece los mecanismos para realizar la Proyección de Egresos Plurianual de la Institución, los cuales se indican a continuación:

- Al inicio de cada periodo la Unidad de Planificación y Evaluación solicita, mediante oficio, a las Autoridades Superiores, sus unidades adscritas y a las diversas Gestiones, actualizar las Proyecciones de Egresos considerando el año que se formula y 3 años posteriores, así como incorporar la proyección de un año adicional. Dichos montos corresponden a las partidas: 0 “Remuneraciones”, 1 “Servicios”, 2 “Materiales y Suministros”, 5 “Bienes Duraderos” y 6 “Transferencias Corrientes”.



- Para realizar la proyección se recurre a diferentes fuentes de información según se describe a continuación:

**Partida 0 “Remuneraciones”:** Esta proyección se solicita a la Unidad de Recursos Humanos, quien es la responsable de definir los montos de esta partida a nivel Institucional.

**Partidas 1 “Servicios”, 2 “Materiales y Suministros”, 5 “Bienes Duraderos” (en lo que respecta a Equipamiento Administrativo):** Esta proyección se solicita a:

Autoridades Superiores, sus unidades adscritas y a las Gestiones.

**Partida 6 “Transferencias Corrientes”:** Esta proyección se solicita a:

**Gestión Regional** y la **Asesoría para la Igualdad y Equidad de Género** proyectan la subpartida 6.02.02 “Becas a Terceras Personas”.

**Unidad de Recursos Humanos** proyecta las subpartidas 6.02.01 “Becas a Funcionarios” 6.02.03 “Ayudas a Funcionarios”, 6.03.01 “Prestaciones Legales”, 6.03.99 “Otras Prestaciones” y 6.06.01 “Indemnizaciones”.

**Asesoría Legal** proyecta la subpartida 6.06.01 “Indemnizaciones”.

**Gerencia** proyecta las subpartidas 6.01.01 “Transferencias Corrientes al Gobierno Central”, 6.01.02 “Transferencias Corrientes a Órganos Desconcentrados” y 6.07.01 “Transferencias Corrientes a Organismos Internacionales”.

Es conveniente que las unidades institucionales consideren diferentes tópicos que le permitan realizar un análisis económico en función de los resultados de ejercicios económicos anteriores con una vinculación hacia los planes futuros, para actualizar la información. Ello posibilitaría fortalecer los procesos de planificación presupuestaria.

Otros elementos que se podrían utilizar es la revisión de las prioridades de la administración superior, los resultados obtenidos en las evaluaciones realizadas en ejercicios anteriores en cuanto a la obtención de objetivos y metas, analizar el avance y resultados obtenidos en el Plan Estratégico Institucional, visualizando posibles proyectos futuros a realizar.

Las proyecciones con los datos solicitados se envían mediante oficio a la Unidad de Planificación y Evaluación en el plazo establecido, por ésta.

La información anterior se complementa con la proyección plurianual de:

1. Recursos requeridos para el cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental Institucional, información suministrada por la Asesoría de Calidad.
2. Recursos requeridos para el equipamiento técnico, suministrado por Gestión de Formación y Servicios Tecnológicos.
3. Recursos requeridos para los proyectos de infraestructura que incluye construcción y remodelaciones, diseño y supervisión de obras, adquisición de piezas y obras de colección de conformidad con la Ley 6750. Dicha información será suministrada por la Subgerencia Administrativa.
4. Recursos requeridos para dar cumplimiento a la Ley 7372 correspondiente al cinco por ciento de los ingresos corrientes como aporte a los Colegios Técnicos.
5. Recursos requeridos para cumplir con las obligaciones de pago que se trasladan al periodo siguiente, suministrado por la Unidad de Compra Institucional.

Una vez que se tienen los ingresos y egresos proyectados, se procede a consolidar la información en cuadros, permitiendo visualizar un panorama general de la Institución, que ayude a la administración superior en la toma de decisiones en cuanto a la distribución de recursos, análisis de planes de acción, análisis del Plan Estratégico orientando a la utilización racional de los recursos en apego a los planes de la Institución en el corto y mediano plazo.

#### **6. Presentación de los datos a la Presidencia Ejecutiva.**

La proyección de los datos para el año de formulación es remitida por la Unidad de Planificación y Evaluación a la Presidencia Ejecutiva para su aprobación y los cambios respectivos.

La proyección plurianual de los cuatro años posteriores al año de formulación, en el mismo nivel descrito anteriormente, servirá de base para iniciar nuevamente el proceso el año siguiente.

#### **7. Presentación de información ante el Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República.**

La consolidación de la información estará disponible tanto en el flujo de caja solicitado por el Ministerio de Hacienda, como en formato Excel, en documento físico y digital, para ser remitidas a los Entes Contralores.