

Presupuestos públicos 2017

Situación y perspectivas

Febrero 2017

Contraloría General de la República

Resumen	7
Introducción	11
I. Situación y perspectivas de la economía costarricense	13
II. Situación Fiscal del Gobierno y del Sector Público	15
2.1 Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal	15
2.2 Riesgos Fiscales.....	20
2.2.1 La posición inicial.....	20
2.2.2 Exposición al riesgo de la posición fiscal de corto plazo	21
2.2.3 Riesgos inherentes a la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo	22
2.2.4 Debilidades estructurales de la política fiscal.....	23
2.2.5 Conclusiones	24
III. Presupuestos Públicos: magnitud y composición	25
3.1 Composición y magnitud de los presupuestos del Sector Público	26
3.1.1 Gobierno Central.....	29
3.1.2 Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE)	34
3.1.3 Empresas Públicas No Financieras (EPNF)	37
3.1.4 Instituciones Públicas Financieras (IPF).....	39
3.1.5 Órganos Desconcentrados (OD)	41
3.2 Remuneraciones	44
3.3 Transferencias	49
3.4 Gasto Social en el Gobierno Central.....	52
3.5 Inversión en el Sector Público No Financiero	55
3.6 Adquisiciones y compras públicas	56
3.7 Otros Gastos.....	58
3.8 Proceso de aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República	61
IV. Análisis de Instituciones seleccionadas y sector municipal	63
4.1 Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).....	63
4.1.1 Seguro de Salud.....	63
4.1.2 Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.....	67
4.2 Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	71
4.3 Instituto Nacional de Seguros (INS)	76
4.4 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).....	81
4.5 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	85
4.6 Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y Consejos de Transporte	89
4.7 Entidades de Educación Superior Estatal	94
4.8 Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	98
4.9 Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR).....	103
4.10 Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería.....	108
4.11 Gobiernos Locales	112
Anexos	119

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Déficit financiero en el presupuesto y la ejecución, según grupo institucional, 2014-2017	15
Cuadro 2 Ingreso presupuestado y ejecutado, sin financiamiento, según grupo institucional, 2014-2017	17
Cuadro 3 Gasto presupuestado y ejecutado, sin amortización, según grupo institucional, 2014-2017 - millones de colones y porcentajes-	18
Cuadro 4 Montos de superávit presupuestario, según grupo institucional, 2014-2016.....	19
Cuadro 5 Sector Público: presupuestos aprobados según sector institucional, 2014-2017	27
Cuadro 6 Gobierno Central: Ley y Proyecto de Ley de Presupuesto 2017, según partida	30
Cuadro 7 IDNE: Principales Instituciones, 2014-2017	35
Cuadro 8 EPNF: principales instituciones, 2014-2017	38
Cuadro 9 IPF: Principales Instituciones, 2014-2017	40
Cuadro 10 Evolución de los ingresos y egresos de las OD, 2014-2017	43
Cuadro 11 Sector Público: Gasto en remuneraciones, 2014-2017	45
Cuadro 12 Sector Público: Composición de las Remuneraciones según subpartida, 2014-2017	46
Cuadro 13 Instituciones Seleccionadas: Remuneraciones como porcentaje de las transferencias recibidas del Gobierno, 2017	48
Cuadro 14 Sector Público: evolución del gasto en transferencias según grupo institucional, 2014-2017	50
Cuadro 15 Gobierno Central: evolución del gasto social, 2014-2017	53
Cuadro 16 Sector Público: evolución del gasto en compras públicas según grupo institucional, 2014-2017	56
Cuadro 17 Sector Público: gasto en partidas seleccionadas, 2014-2017	59
Cuadro 18 CGR: resumen de la aprobación presupuestaria, 2017	61
Cuadro 19 CCSS: Presupuesto de ingresos y de egresos del Seguro de Salud, 2014-2017	64
Cuadro 20 CCSS: Presupuesto de ingresos y egresos del Régimen de Invalidez Vejez y Muerte, 2014-2017	68
Cuadro 21 RECOPE: presupuesto de ingresos, 2017	71
Cuadro 22 RECOPE: presupuesto de los ingresos y egresos 2014-2017	72
Cuadro 23 RECOPE: comparativo de ventas en unidades Físicas, 2016-2016	73
Cuadro 24 INS: presupuesto de los ingresos y egresos 2014-2017	76
Cuadro 25 INS: finalidad de sociedades anónimas del INS	79
Cuadro 26 ICE: presupuesto de ingresos y egresos, 2014-2017	81
Cuadro 27 AyA: presupuesto de los ingresos y egresos, 2014-2017	85
Cuadro 28 Consejos del MOPT: presupuesto inicial 2017	90
Cuadro 29 Entidades de Educación Superior: presupuesto de ingresos y egresos, 2014-2017	94
Cuadro 30 IMAS: presupuesto de ingresos y de egresos, 2014-2017	98
Cuadro 31 JUDESUR: presupuesto de los ingresos y egresos, 2014-2017	103
Cuadro 32 JUDESUR: proyectos de desarrollo, presupuesto ajustado 2017	107
Cuadro 33 Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería: presupuesto de los ingresos y egresos, 2014-2017	108
Cuadro 34 Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería: presupuesto de los ingresos y egresos, 2015-2017	110
Cuadro 35 Gobiernos Locales: evolución de los ingresos y egresos, 2014-2017	113

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Deuda pública como porcentaje del PIB, 2008-2016	16
Gráfico 2 Estructura de los presupuestos según grupo institucional, 2010, 2016- 2017	28
Gráfico 3 Gobierno Central: ingresos y transferencias corrientes, 2010-2017 -millones de colones y porcentajes-.....	31
Gráfico 4 Evolución de los ingresos y egresos de las IDNE, 2010-2017	34
Gráfico 5 Evolución de los ingresos y egresos de las EPNF, 2010-2017	37
Gráfico 6 Evolución de los ingresos y egresos de las IPF, 2010-2016.....	39
Gráfico 7 OD: Principales Instituciones, 2010-2017.....	42
Gráfico 8 Sector Público: Remuneraciones como Porcentaje del PIB, del gasto total y variación porcentual, 2011-2017	44
Gráfico 9 Sector Público: Gasto en Remuneraciones, 2010-2017	45
Gráfico 10 Instituciones Seleccionadas: Relación Incentivos salariales-Remuneraciones Básicas, 2017.....	47
Gráfico 11 CCSS: crecimiento de los ingresos del Seguro de Salud, 2012-2017	65
Gráfico 12 INS: Evolución Presupuestaria de los ingresos y egresos, 2010-2017	77
Gráfico 13 INS y Sociedades Anónimas: distribución de recursos presupuestados 2017	79
Gráfico 14 ICE: evolución presupuestaria de los ingresos y egresos, 2010-2017	82
Gráfico 15 AyA: ejecución presupuestaria del Programa de Inversiones, 2010-2016.....	87
Gráfico 16 AyA: evolución presupuestaria de los ingresos y egresos, 2010-2017	88
Gráfico 17 Consejos del MOPT: evolución presupuestaria de los egresos, 2010, 2016-2017	92
Gráfico 18 Fondo Especial para la Educación Superior como porcentaje del PIB, 2007-2017.....	96
Gráfico 19 Entidades de Educación Superior: evolución presupuestaria de los egresos, 2015-2017	96
Gráfico 20 IMAS: Evolución Presupuestaria de los ingresos y egresos, 2010-2017	99
Gráfico 21 IMAS: porcentaje promedio de ejecución del ingreso. 2010-2016.....	100
Gráfico 22 IMAS: porcentaje promedio de ejecución del egreso, 2010-2016	102
Gráfico 23 JUDESUR: evolución presupuestaria de los ingresos y egresos, 2010-2017	104
Gráfico 24 Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería: evolución presupuestaria de los ingresos y egresos, 2012-2017.....	109
Gráfico 25 Gobiernos Locales: evolución de los ingresos y egresos, 2010-2017	112
Gráfico 26 Gobiernos Locales: evolución de los ingresos corrientes y transferencias de capital, 2010-2017	115

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Principales variables macroeconómicas estimadas, 2017	14
---	----

Resumen

Para el 2017 el **crecimiento de la economía mundial** se estima ligeramente superior al 3%, en un contexto de incertidumbre. En 2016 la economía nacional creció un 4,3%, el déficit del Gobierno Central cerró en 5,2% del PIB y el déficit primario en 2,4%; si bien estos dos últimos son menores a los observados en 2015, la razón deuda/PIB muestra un incremento importante (44,9% frente a 42,4% en 2015). Para el 2017 el BCCR estima un crecimiento del PIB del 4,1%, menor al de años previos; el precio del petróleo, el dinamismo del sector turístico y el crecimiento de Europa y Estados Unidos son factores favorables para el país; no obstante, se prevé un mayor **déficit financiero del Gobierno Central**, que alcanzaría 5,9% del PIB en ausencia de reformas estructurales, y como principal riesgo interno destaca la **tendencia de la deuda pública**, que superaría el límite natural y se ubicaría en 49,1% del PIB a finales de 2017 (frente a 44,9% en 2016). La deuda no consolidada del Sector Público aumentó a 62,6% del PIB en 2016, (57,8% en 2015). Recientemente el país recibió una baja en la calificación de sus emisiones soberanas por parte de las calificadoras de riesgo, que podría traducirse en mayores tasas de interés.

Los ingresos y gastos presupuestados por el sector público, regularmente implican un déficit financiero en torno al 13% del PIB o más; no obstante, la ejecución final de cada ejercicio se traduce en un déficit de alrededor del 5%, diferencia que se explica principalmente por la **subejecución de los gastos** (que asciende a cerca del 15%).

La Contraloría General de la República realizó un análisis de **riesgos fiscales**, y encontró que indicadores de tendencia estructural o de nivel alcanzan valores preocupantes y apuntan hacia una eventual insolvencia. Con tales características pueden mencionarse indicadores como: Resultado primario medio, Deuda neta/PIB, Pasivos de corto plazo/Activos líquidos, Deuda neta/Recaudación tributaria, Brecha tributaria de mediano plazo, Carga tributaria, Rigidez del gasto público y Gasto tributario/Recaudación. El aumento sostenido de la deuda pública configura un **creciente riesgo de insolvencia**, con efectos acompañantes de magnitud impredecible; al respecto, si bien se percibe conciencia entre gobernantes y autoridades administrativas, no se han tomado las decisiones legales y administrativas suficientes para reducir en forma significativa esta posibilidad.

Los **presupuestos públicos totales** a ejecutar por parte de las instituciones del Sector Público en 2017 suman ¢23.857.722 millones. En el sector público, el Gobierno Central gana peso relativo, y abarca 37% de los presupuestos totales, frente a 63% del sector descentralizado.

El **presupuesto del Gobierno Central** (aprobado mediante Ley N° 9411) asciende a ¢8.939.241 millones, y está financiado en un 54,3% con ingresos corrientes y un 45,7% con endeudamiento interno. La revalidación de saldos de crédito externo suma ¢835.496 millones. El monto aprobado por ley es menor en ¢3.960 millones que el del respectivo proyecto. La partida de mayor ajuste fue la de transferencias corrientes, y dentro de esta la asignación al PANI, que se rebajó en ¢47.831 millones; contrariamente, las transferencias de capital y los bienes duraderos se incrementaron en ¢23.026 millones y ¢17.422 millones, respectivamente. Por su parte, **la Contraloría tramitó un total de 264 presupuestos**, de los cuales 171 fueron aprobados, 89 recibieron aprobación parcial y 4 fueron improbados; el monto global de los presupuestos aprobados por el Órgano Contralor asciende a ¢14.587.237 millones.

Los presupuestos de las **Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE)** suman ¢4.893.921 millones, destacando los presupuestos de la CCSS, las Universidades estatales y el IMAS. Las **Empresas Públicas No Financieras (EPNF)** cuentan con un presupuesto aprobado de ¢4.577.569 millones en su conjunto, con participación preponderante del ICE, RECOPE y CNFL. Por su parte, los presupuestos de las **Instituciones Públicas Financieras (IPF)** suman ¢3.360.926 millones, concentrados principalmente en el INS, el BNCR, el BCR y el BPDC. Finalmente, los **Órganos Desconcentrados (OD)** cuentan con un presupuesto global de ¢1.577.783 millones, destacando

los presupuestos de FODESAF, CONAVI, CETAC y el del Fideicomiso de Aeropuerto Juan Santamaría.

El presupuesto en **Remuneraciones** del sector público asciende a $\text{Q}5.881.392$ millones, 1,2% más que el presupuesto inicial de 2016 y 4,1% más que el monto aprobado al finalizar el ejercicio. Si bien este rubro ha perdido dinamismo, continúa siendo uno de los componentes inerciales y de mayor magnitud en la estructura de egresos del sector público (representa un 24,7% de los egresos aprobados para 2017). Pese a la importancia de este gasto, persiste la necesidad de una reforma profunda en materia de empleo público, que abarque lo relacionado con la remuneración, la rectoría y la evaluación del desempeño, entre otros tópicos. El Gobierno Central y las IDNE son los grupos que destinan más recursos a remuneraciones; adicionalmente, las IDNE son el grupo que gasta proporcionalmente más en incentivos salariales respecto a las remuneraciones básicas (1,37 a 1). Para todo el sector público, los incentivos son la principal subpartida, con un peso del 40,8%, además de ser la de mayor crecimiento.

Por concepto de **Transferencias**, en el Sector Público se asignan para este año $\text{Q}6.197.399$ millones (cifra sin consolidar). Específicamente el presupuesto en transferencias del Gobierno Central asciende a $\text{Q}3.110.115$ millones, lo que implica un crecimiento nominal del 5,6% respecto al presupuesto definitivo de 2016. Estas representan un 12,5% del presupuesto de ingresos del Sector Público Descentralizado para el año 2017; particularmente destaca que para los Órganos Desconcentrados representan un 48,5% de sus ingresos; y para las IDNE, un 20,7%. Esta situación debe valorarse en el marco de estrechez fiscal actual, pues evidencia la dependencia de algunas instituciones públicas de estos fondos.

El presupuesto para **Gasto social del Gobierno Central** es de $\text{Q}4.277.753$ millones. Se compone principalmente de gasto en educación (60,0%) y gasto en protección social (pago de pensiones, con un 31,1%). Dadas las limitaciones fiscales que enfrenta el país, Costa Rica necesita dar más pasos para mejorar tanto la eficiencia como la efectividad de su gasto social en educación (que para el año 2017 alcanza un 7,6% del PIB). Es necesario concentrar esfuerzos en mejorar la gestión del gasto público, tanto en términos de su productividad como de su eficiencia, tomando como referencia la gestión por desempeño que se oriente a resultados y evaluaciones orientadas a las dimensiones de eficacia, calidad y efectividad.

La suma consolidada presupuestada en **Gasto de capital del Sector Público No Financiero** para el 2017 alcanza los $\text{Q}1.554.550$ millones (sin considerar los recursos de créditos externos), que equivalen al 4,6% del PIB. Un 32,3% de este gasto corresponde a transferencias de capital cuya ejecución final depende de la capacidad de ejecución de las instituciones receptoras (entre las que se encuentran juntas de educación y administrativas, CONAVI y gobiernos locales). En 2016 la CEPAL publicó un estudio denominado "El enfoque de brechas estructurales Análisis del caso de Costa Rica" en el cual señala el importante y reconocido rezago del país en el desarrollo de su infraestructura, y los costos que tal rezago acarrea para la sociedad costarricense.

En **adquisiciones y compras públicas** para el 2017 se asignan $\text{Q}5.265.857$ millones (15,5% del PIB). Las partidas presupuestarias que componen las compras públicas (materiales y suministros, bienes duraderos y servicios) históricamente no han presentado niveles satisfactorios de ejecución en el Sector Público (en promedio, en el periodo 2010-2015 se ejecutó un 57,1% del presupuesto). La Contraloría se ha referido a debilidades y oportunidades de mejora que presentan las instituciones respecto a sus procesos de compras públicas.

Por otra parte, a las partidas que componen algunos **otros gastos**, como lo son Dietas, Alquiler de edificios, locales y terrenos, Publicidad y propaganda, Servicios en ciencias económicas y sociales, Transporte en el exterior, Viáticos en el exterior y Actividades Protocolarias y Sociales, se les asignó la suma de $\text{Q}251.179$ millones, con un incremento respecto al presupuesto definitivo 2016 del 11,3%; estos gastos representan un 1,1% del total presupuestado del Sector Público.

El presupuesto de la **CCSS** asciende a $\text{€}3.424.842$ millones, correspondientes al Seguro de Salud (SEM, $\text{€}2.156.521$ millones, 63,0%), al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM, $\text{€}1.118.654$ millones, 32,7%) y al Régimen No Contributivo de Pensiones ($\text{€}149.667$ millones, 4,4%). En el seguro de salud, las Remuneraciones siguen siendo la partida más importante (59,3% del total); el incremento en 3,8% de esta partida es producto básicamente de la previsión de aumento de salarios de un 4% y la creación de 315 plazas en el 2016.

El presupuesto de **RECOPE** asciende a $\text{€}1.300.495$ millones. El ingreso más relevante es la venta de productos derivados del petróleo, que representa el 99,4% del presupuesto y constituye la actividad principal de la empresa; los ingresos por financiamiento ascienden a $\text{€}6.541$ millones, e incluyen colocación de títulos valores y préstamos directos de bancos privados. La partida de gasto más importante es Materiales y Suministros (87,6% del presupuesto), que comprende la compra de hidrocarburos. En la partida de Bienes duraderos se incorporan proyectos de infraestructura relativos a ampliación de capacidad y almacenamiento de combustibles, obras de mejoramiento de facilidades portuarias y refinería, así como obras de mejoramiento de oleoductos y planteles; estas obras han presentado atrasos debido a los procesos de contratación y obtención de permisos, entre otros.

El presupuesto del **INS** suma $\text{€}1.105.058$ millones (menor en un 19,6% que el presupuesto definitivo 2016). Incluye $\text{€}11.000$ millones para financiar una línea de crédito a favor del fideicomiso que estará a cargo de las obras de ampliación de la carretera San José - San Ramón de Alajuela. La partida de Remuneraciones registra un crecimiento del 6,1% en comparación con el presupuesto definitivo 2016. El INS cuenta con cuatro sociedades anónimas cuyos presupuestos representan un 5,6% de la totalidad de recursos administrados por ese Instituto.

El presupuesto del **ICE** asciende a $\text{€}1.836.235$ millones; está financiado en un 77,2% con ingresos corrientes, 20,5% con recursos del financiamiento y 2,3% con ingresos de capital. Al aprobarle el presupuesto, la Contraloría indicó al ICE que durante el primer semestre implemente los mecanismos pertinentes para dar un seguimiento al comportamiento de los ingresos y realizar los ajustes que procedan, de manera que se asegure el financiamiento de los gastos de acuerdo con la percepción real de los recursos. Por el lado del gasto, la partida que tiene una mayor asignación es la de Servicios (21,1% del total), seguida de Remuneraciones (20,0%) y Materiales y Suministros (14,2%).

El presupuesto de **AyA** para el 2017 asciende a $\text{€}241.952$ millones (18,6% mayor al presupuesto definitivo 2016). El desempeño en la ejecución del programa de inversiones no presentó mejoras para el 2016, donde solo se ejecutó el 64%. Para el 2017 se asigna contenido al desarrollo de 200 proyectos, lo que constituye un reto significativo para el AyA. En informe DFOE-AE-IF-14-2016, la Contraloría destacó debilidades en el proceso tarifario, que repercuten en la recaudación de los ingresos por parte del Instituto.

El presupuesto del **MOPT** asciende a $\text{€}462.706$ millones, y los de sus **Consejos (CONAVI, CETAC, COSEVI, CTP y CNC)** suman un total de $\text{€}487.244$ millones. Los ingresos de estos últimos se componen en un 66,8% de transferencias giradas por el MOPT. Dentro de los Consejos del MOPT, es el CONAVI el de mayor presupuesto ($\text{€}383.642$ millones), el cual se destina en un 57,4% a Bienes duraderos y en un 36,6% a Servicios; este presupuesto ha crecido un 191,9% en el período 2010-2017. El principal reto que enfrenta el CONAVI es ejecutar de forma eficiente los proyectos presupuestados del programa "Construcción Vial" (según el Informe de Competitividad Global 2016-2017 del Foro Económico Mundial, el país se ubica en la posición 125 entre 138 países evaluados en materia de calidad de carreteras, por debajo de la meta establecida en el PND, que espera alcanzar la posición 116 en el año 2017).

El presupuesto de las **Universidades estatales** suma en conjunto $\text{€}685.261$ millones. Su principal ingreso es el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES), que en promedio aporta el 72% de los ingresos totales y para el año 2017 asciende a la suma de

¢478.560 millones. Este monto fue acordado en la denominada Comisión de Enlace, partiendo de la meta establecida anteriormente, del 1,5% del PIB para el FEES, meta que está siendo valorada por la Comisión, para establecer finalmente los parámetros que regirán para lo que resta del quinquenio 2016-2020.

Para el año 2017 el **IMAS** cuenta con un presupuesto de ¢205.512 millones (5,8% más que el presupuesto definitivo 2016). Este presupuesto se destina en un 85% a Inversión Social, y en un 15% a actividades administrativas. Este Instituto tiene considerado en su presupuesto para el año 2017, ¢144.604 millones para los diferentes tipos de subsidios a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema, cuya óptima ejecución constituye un importante reto para las autoridades del Instituto. En relación con la implementación de la Estrategia Puente al Desarrollo, la Contraloría emitió el informe N° DFOE-SOC-IF-23-2016, en el cual se determinaron una serie de oportunidades de mejora en esta materia.

En junio de 2016 entró a regir la nueva Ley de **JUDESUR**, N° 9356, la cual propuso un cambio en el ingreso y distribución de los recursos, reduciendo los ingresos para cubrir el gasto administrativo. La Contraloría improbo el presupuesto presentado por JUDESUR para el año 2017, por la suma de ¢15.800 millones, por lo que para el 2017 rige el presupuesto aprobado para el año 2016, con los ajustes correspondientes a ingresos y gastos que, por su naturaleza, solo tenían eficacia para este último año (2016). Así, el presupuesto aprobado para JUDESUR asciende a ¢9.766 millones, y comprende únicamente el financiamiento por 5 meses.

El presupuesto de la **Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería** asciende a ¢20.339 millones (95,8% más que el presupuesto definitivo de 2016, debido a la incorporación de una mayor cantidad de recursos por concepto de superávit).

Los presupuestos aprobados para los **Gobiernos Locales** suman ¢493.071 millones. Los ingresos corrientes (que incluyen los impuestos municipales y la venta de servicios comunitarios, entre otros) muestran un crecimiento constante en los últimos años. La recaudación de los ingresos propios depende principalmente de la gestión de la administración de cada municipalidad, por lo que el comportamiento ascendente de estos ingresos presenta a las municipalidades el reto de mejorar los procedimientos para su recaudación. Los recursos de los presupuestos iniciales se dirigen principalmente a financiar gastos corrientes de las municipalidades, en particular remuneraciones.

Introducción

Los presupuestos públicos constituyen un instrumento de ordenamiento hacendario que reviste especial interés y pertinencia para las dimensiones económica, financiera, jurídica y política en que se manifiesta la convivencia en sociedad.

En relación con la dimensión económica, por cuanto los presupuestos se refieren a la forma, cuantía y criterios con que el Estado obtiene recursos provenientes de los habitantes para devolverlos posteriormente a los mismos habitantes, convertidos en bienes y servicios públicos, y afectando, de esta manera, la distribución del ingreso y el bienestar colectivo.

En el ámbito financiero, en la medida en que los presupuestos reflejan también la posición pecuniaria de los entes públicos que resulta de confrontar la cuantía y naturaleza de los egresos por realizar con los ingresos probables de un período, y las subsecuentes implicaciones sobre la situación patrimonial de estos entes.

Desde el punto de vista jurídico, toda vez que los presupuestos son, también, expresiones de principios que gobiernan el manejo de los recursos públicos, que están recogidos en la legislación vigente y que deben, por lo tanto, ser observados en las diferentes etapas y por los diversos actores que intervienen en el ciclo de vida del presupuesto a fin de imprimir validez jurídica a los actos que conlleva la formulación, la discusión, la aprobación y la ejecución de los presupuestos.

Y, finalmente, en la dimensión política, por cuanto el presupuesto aprobado de la República es un resultado final de la discusión en diversos órganos parlamentarios en los que están representados los partidos políticos, y porque a tales órganos debe arribar, posteriormente, la liquidación del presupuesto para el proceso de su aprobación o improbación en definitiva.

En vista de lo anterior, la Contraloría General de la República considera pertinente poner a disposición de la Asamblea Legislativa y del público en general, un informe comprensivo de todos los presupuestos públicos que estarán en vigor en el ejercicio económico 2017 (que en conjunto ascienden a ₡23,9 billones), con alusión a datos y hechos notables relacionados con su aprobación, su contenido y su relación con el curso económico-financiero del país.

Inicia, así, el presente documento con un capítulo que resume la situación y perspectivas de la economía costarricense, seguido de un segundo capítulo destinado al análisis de la situación fiscal del Gobierno y del Sector Público, en el que se expone la vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal y se presentan los resultados de un análisis sobre riesgos fiscales.

El tercer capítulo aborda el tema de la magnitud y composición de los presupuestos públicos, deteniéndose y ampliando en algunos aspectos de particular interés desde el punto de vista de la política pública y la situación financiera del Gobierno, tales como los relacionados con las remuneraciones, las transferencias, el gasto social y la inversión en el Sector Público no Financiero, entre otros.

Cierra el informe con un cuarto capítulo que se destina a la presentación de resultados relevantes de la aprobación presupuestaria de algunas instituciones de los sectores descentralizado y municipal, con acotaciones derivadas de otros procesos de fiscalización que lleva a cabo la Contraloría General de la República.

El Órgano Contralor espera, de este modo, proporcionar un insumo útil para el ejercicio del control político y ciudadano, lo mismo que una fuente de información para el análisis –actual o posterior– de la marcha de las finanzas públicas costarricenses.

I. Situación y perspectivas de la economía costarricense

Para 2017, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional estiman el crecimiento de la economía mundial a un ritmo ligeramente superior al 3%, y se espera que tanto Estados Unidos como la Zona Euro mejoren su ritmo de crecimiento, con perspectiva positiva (2,2% en el primer caso y 1,5% en el segundo).

El contexto macroeconómico se caracteriza por precios del petróleo aún bajos, política monetaria expansiva en las grandes economías y un posible impulso fiscal en Estados Unidos, tensiones relacionada al "Brexit" y desaceleración de las economías emergentes (en particular de China) y exportadoras de materias primas de América Latina, así como importantes riesgos geopolíticos en Oriente Medio. En síntesis, el panorama económico internacional se caracteriza por un mayor nivel de incertidumbre.

Desempeño macroeconómico en 2016

En 2016 la economía nacional tuvo un crecimiento del 4,3%, un poco inferior al mostrado en 2015 (4,7%). La coyuntura económica de 2016 fue favorable respecto a los precios del petróleo, tasa de inflación y crecimiento de Estados Unidos (de acuerdo con el BCCR, la tasa de crecimiento anualizada al III trimestre fue de 3,5%, aunque el crecimiento esperado era de 1,6% para 2016).

En lo que respecta a las finanzas públicas, el déficit financiero del Gobierno Central cerró en 5,2% del PIB, inferior al 5,7% que se registró el año anterior. El dinamismo en los ingresos tributarios y contención del gasto propiciaron este resultado. Del lado del ingreso, los tributos tuvieron una variación del 7,9% respecto al año anterior, destacó el comportamiento del impuesto a ingresos y utilidades, consumo y ventas, con variaciones del 13,5%, 13,7% y 5,9%, de acuerdo con cifras del Ministerio de Hacienda; este resultado también implicó un aumento de 0,1 puntos porcentuales en la carga tributaria, que se estimó en 13,3% del PIB para el ejercicio. Por el lado del gasto, la baja inflación incidió en ajustes salariales menores a lo programado.

Aunado a lo anterior, el déficit primario cerró en 2,4% del PIB, también inferior a 2015. Pese a la mejoría en ambos indicadores, la razón deuda/PIB del Gobierno Central muestra un incremento importante, al pasar del 42,4% en 2015 al 44,9% en 2016, lo que refleja que la sostenibilidad de la deuda pública es uno de los principales retos que enfrenta el país.

En lo que respecta a tasas de interés, en enero de 2016 el BCCR bajó la tasa de política monetaria al 1,75%, porcentaje en el que se mantiene desde entonces. De acuerdo con dicha entidad, la estabilidad relativa en las tasas de interés locales permitió financiar el déficit del Gobierno con endeudamiento interno sin generar mayores presiones en las tasas. No obstante, la tendencia creciente de la deuda pública supone un riesgo de consideración.

Otra variable relevante corresponde al tipo de cambio, que mostró una tendencia al alza. De acuerdo con el BCCR esto debido a menor superávit en las operaciones del sector privado, mayor tenencia de moneda extranjera por intermediarios cambiarios y mayores requerimientos del sector público.

2017: Proyecciones y riesgos

De acuerdo con el programa macroeconómico del BCCR, se espera un crecimiento del PIB del 4,1%, si bien inferior al de los años previos (4,7% en 2015 y 4,3% en 2016), es superior a la media esperada para América Latina y el Caribe, del 1,6%. Los precios del petróleo, el dinamismo del sector turístico, y el crecimiento de Europa y Estados Unidos constituyen factores favorables para el país.

El BCCR estima también un retorno paulatino de la inflación a su valor meta, del 3% ($\pm 1\%$) y una profundización importante del déficit financiero del Gobierno Central, cuyos espacios de acción comienzan a reducirse.

Dentro del *balance de riesgos externos* que expone el Banco Central de Costa Rica (BCCR), conviene mencionar el menor crecimiento de la economía mundial, con el consecuente impacto en la demanda externa del país; y el comportamiento de los precios internacionales de las materias primas, producto de presiones a la baja ante un eventual crecimiento inferior al previsto en las economías desarrolladas, o al alza, particularmente ante riesgos geopolíticos en Oriente Medio.

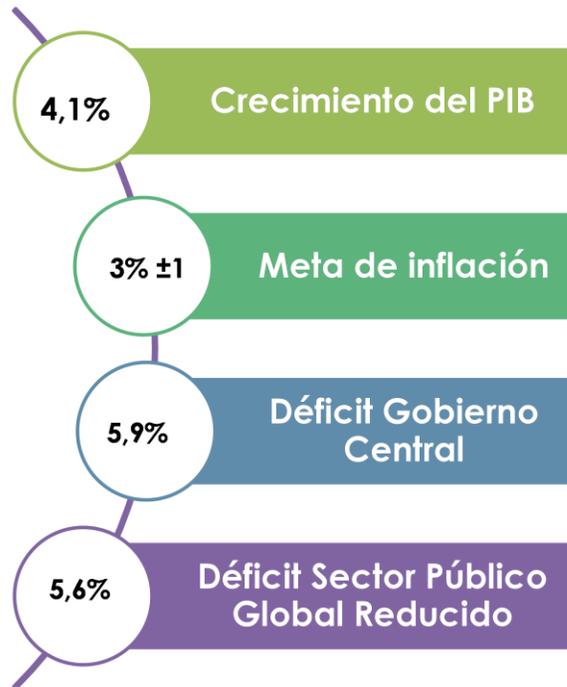
Como **principal riesgo interno**, el BCCR destaca la tendencia de la deuda pública, que estaría por encima del límite natural estimado por el BCCR (48,6% del PIB). Para 2017 se espera que la deuda del Gobierno Central alcance el 49,1% del PIB.

En ausencia de reformas estructurales, el déficit del Gobierno Central alcanzaría un 5,9% del PIB, mostrando una tendencia insostenible y riesgosa para la institucionalidad pública (entidades que dependen de transferencias del Gobierno Central), y la estabilidad macroeconómica (por ejemplo, a través de presiones al alza en las tasas de interés).

Recientemente, las agencias calificadoras de riesgo Standard & Poor's y Moody's degradaron la calificación de riesgo país de Costa Rica, en el primer caso de la calificación BB a BB-, y en el segundo de BA1 a BA2 con **perspectiva negativa**. De acuerdo con manifestaciones de ambas agencias, el país se acerca a un umbral riesgoso y tiene cada vez menor flexibilidad fiscal. Estas calificaciones incidirían en aumentos del premio por riesgo que exigirían compradores internacionales de deuda costarricense.

Otros riesgos internos tienen que ver con la depreciación del colón –que se incrementaría ante la implementación de políticas orientadas a “recuperar” la inversión en Estados Unidos–, mayores expectativas de inflación –ante el deterioro fiscal y una depreciación mayor– y, finalmente, vulnerabilidades a condiciones climáticas adversas y su consecuente impacto sobre la infraestructura y el sector productivo, particularmente el agrícola.

ILUSTRACIÓN 1
PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS ESTIMADAS, 2017
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del BCCR

II. Situación Fiscal del Gobierno y del Sector Público

2.1 Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal

Las magnitudes presupuestadas por el sector público en ingresos y gastos, regularmente generan un déficit financiero en torno al 13% del PIB o más, no obstante la ejecución al final de cada ejercicio se traduce en un indicador de alrededor del 5% del PIB.¹

En esta variable se consideran los ingresos sin el financiamiento, y los gastos sin la amortización. Muchas instituciones y también los grupos institucionales finalizan cada ejercicio con superávit financiero, mientras el Gobierno Central hace el mayor aporte al déficit financiero del sector público.

Esta diferencia entre déficit presupuestado y déficit ejecutado se explica en forma preponderante por sub ejecución de los gastos, cuyo porcentaje de tal desfase es reiteradamente alto, no así los ingresos, cuya ejecución es bastante cercana al 100%. De acuerdo con la metodología PEFA², un nivel de 15% o más de desviación corresponde a la calificación más baja, situación observada en nuestro país en una gran cantidad de entidades públicas que se mantienen siempre por encima del mismo.

CUADRO 1
DÉFICIT FINANCIERO EN EL PRESUPUESTO Y LA EJECUCIÓN, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Aprobado diciembre	Ejecutado diciembre	Aprobado diciembre	Ejecutado diciembre	Aprobado diciembre	Ejecutado setiembre	Aprobado inicial
	2014	2014	2015	2015	2016	2016	2017
Gobierno Central 1/	-1.769.172	-1.526.998	-2.070.011	-1.666.163	-2.162.939	-1.060.356	-2.246.042
Órganos Desconcentrados 2/	-222.408	34.507	-319.845	44.314	-285.980	-24.123	-176.210
Inst. Descentr. No Empres. 2/	-555.104	100.758	-484.023	184.992	-784.077	268.382	-487.051
Gobiernos Locales 3/	-125.046	3.114	-148.763	-2.517	-152.782	54.475	-41.502
GOBIERNO GENERAL	-2.671.730	-1.388.620	-3.022.641	-1.439.374	-3.385.778	-761.622	-2.950.805
% PIB 4/	-9,80%	-5,09%	-10,31%	-4,91%	-10,82%	-3,31%	-8,70%
Empresas Públ. No Financ. 2/	-638.042	-179.523	-519.033	-77.837	-586.675	99.461	-425.823
Instit. Públ. Financieras	-620.844	23.829	-862.988	-33.061	-851.601	-94.080	-510.231
SECTOR PÚBLICO	-3.930.616	-1.544.314	-4.404.633	-1.550.272	-4.824.054	-756.241	-3.886.858
% del PIB 4/	-14,41%	-5,66%	-15,02%	-5,29%	-15,42%	-3,28%	-11,46%

1/ Monto aprobado excluye gastos financiados con créditos externos revalidados.

2/ Incluye fideicomisos con ejecutado del 2016 a junio.

3/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.

4/ Para el Ejecutado 2016 se calcula con respecto al PIB a setiembre.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y el SIGAF

Dada esta situación, una aproximación al déficit o superávit financiero del 2017 requiere estimar la eventual ejecución de los ingresos y, principalmente, de los gastos. Incluso para el Gobierno Central, que tiene niveles de ejecución mejores que el resto del sector público en general, el

¹ En el 2017 el déficit presupuestado es el inicial, que aún no considera los gastos financiados por créditos externos en el caso del Gobierno Central, o adicionales sumas a presupuestar por otras instituciones una vez determinado el monto del superávit presupuestario del 2016.

² Public Expenditure and Financial Accountability. Véase el documento [Marco de Referencia para la evaluación de las finanzas públicas](#), Washington D. C., Febrero 2016.

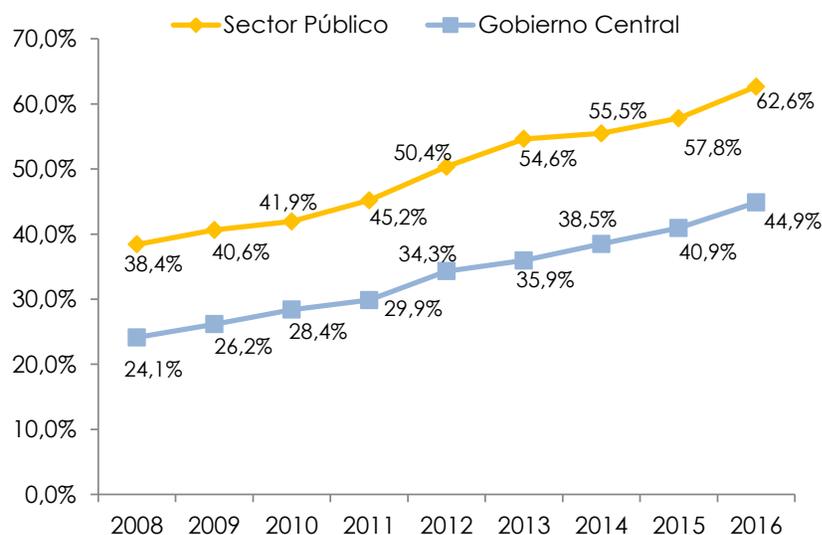
Programa Macroeconómico emitido por el BCCR estimaba un 6,2% del PIB en 2016, y el observado fue de 5,2%³. Para 2017, la estimación del BCCR es de 5,9%, en su versión de diciembre pasado (en comparación con 7,0% publicado un año atrás).

Aun cuando los valores estimados de déficit han tendido a moderación, en comparación con anteriores proyecciones, y eventualmente podrían alcanzarse valores también es a los estimados, todavía se encuentran por encima de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Hay que considerar que un déficit financiero en el orden del 5%, con inflación cercana a cero, equivale a valores superiores de años anteriores con mayor inflación, en cuanto a la estabilidad de la deuda.

El indicador deuda/PIB ha estado afectado por las cuantificaciones del PIB, y de 42,7% calculado hace un año, se ha reducido a 40,9%, por ese motivo. Para 2016 se presenta con 4,0% más, hasta 44,9%, aun cuando se incluye el efecto del convenio del mes de abril del 2016 con la CCSS para documentación de deudas, por 1,0% del PIB.

La deuda aumenta así 3,0% del PIB anualmente, en forma vegetativa u orgánica, magnitud que aproxima un eventual ajuste fiscal para estabilizarla, y reducirla a niveles donde se encuentre menos expuesta a cambios del entorno macroeconómico e internacional. Debido a esta evolución sostenida y la creciente vulnerabilidad ante el riesgo de eventos, el país ha recibido una baja en la calificación de sus emisiones soberanas, con perspectiva negativa, por parte de las calificadoras de riesgo durante estos primeros meses del 2017. Lo que puede traducirse en mayores tasas de interés toda vez que los inversionistas eventualmente exigirán mayores rendimientos en respuesta a un riesgo más alto, e igualmente sigan las tasas locales ese movimiento ascendente.

GRÁFICO 1
DEUDA PÚBLICA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2008-2016
-PORCENTAJES-



Fuente: Con información del Ministerio de Hacienda, sitio web.

En el resto del Sector Público No Financiero el resultado anual tiende a ser sensiblemente inferior al presupuestado, incluso considerando que para 2017 no se han incorporado todos los gastos

³ El menor déficit del 2016 se debió, en parte, a la inclusión en el presupuesto de 81.000 millones que fueron trasladados por JUPEMA en el 2013.

que se financian con el superávit definitivo del 2016, y en cada cierre se alcanza regularmente un leve superávit financiero o que en promedio está cercano a cero.

Ya para septiembre, en ese resto de instituciones se alcanzaba un superávit financiero global de ₡304.115 millones (1% del PIB).

La deuda no consolidada del Sector Público (sin entidades financieras, pero sí el BCCR), aumentó hasta 62,6% del PIB, desde 57,8% en 2015. Además del Gobierno Central, que aporta 4,0 puntos de esta variación, las empresas públicas no financieras hacen dos puntos, mientras el BCCR disminuye un punto.

Los ingresos se caracterizan por su estabilidad en relación con el PIB (Cuadro 2), en especial para el Gobierno General sin consolidar, cercanos a 33% del PIB, mientras en el Sector Público se manifiesta un efecto del menor precio de los hidrocarburos. La percepción de ingresos se acerca razonablemente a lo presupuestado.⁴

CUADRO 2
INGRESO PRESUPUESTADO Y EJECUTADO, SIN FINANCIAMIENTO, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Aprobado diciembre	Ejecutado diciembre	Aprobado diciembre	Ejecutado diciembre	Aprobado diciembre	Ejecutado setiembre	Aprobado inicial
	2014	2014	2015	2015	2016	2016	2017
Gobierno Central	3.832.481	3.799.980	4.204.041	4.180.896	4.388.010	3.201.239	4.857.025
Órganos Desconcentrados 1/	1.217.896	1.148.412	1.229.070	1.165.630	1.278.123	805.131	1.401.479
Inst. Descentr. No Empres. 1/	3.610.637	3.557.582	3.935.635	3.854.258	4.268.539	3.169.277	4.398.653
Gobiernos Locales 2/	357.897	352.927	387.059	380.686	438.865	322.106	459.438
GOBIERNO GENERAL	9.018.911	8.858.901	9.755.806	9.581.471	10.373.538	7.497.752	11.116.595
% PIB 3/	33,07%	32,49%	33,28%	32,68%	33,16%	32,57%	32,79%
% EJECUTADO 3/		98,23%		98,21%		98,22%	
Empresas Públ. No Financ. 1/	4.465.103	4.357.813	3.931.019	3.719.659	3.924.928	2.661.278	3.894.840
Instit. Públ. Financieras	2.576.253	2.497.225	2.712.792	2.891.410	2.798.430	2.208.094	2.833.496
SECTOR PÚBLICO	16.060.267	15.713.940	16.399.616	16.192.541	17.096.895	12.367.124	17.844.931
% PIB 3/	58,90%	57,63%	55,94%	55,24%	54,64%	53,72%	52,63%
% EJECUTADO		97,84%		98,74%		98,32%	

1/ Incluye fideicomisos con Ingreso ejecutado de 2016 a junio.

2/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.

3/ 2016: el % PIB de la columna ejecutado a setiembre, y de la fila % Ejecutado es anual.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

La recaudación en el Gobierno Central ha tenido un ligero aumento por segundo año consecutivamente, desde que se introdujeron reformas en el Impuesto sobre Ingresos y Utilidades, tanto legales (Ley N° 9274- Reforma Integral de la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo), como administrativas (en especial la retención en pagos por tarjeta de débito o crédito a inicios de 2015).

Los efectos de la Ley N° 9274 continuarán percibiéndose en el 2017, en razón del aumento paulatino de tarifa a remesas por gastos financieros; adicionalmente, en diciembre pasado se

⁴ La información de ejecución del 2016 es a setiembre, pero se muestra un porcentaje ejecutado sobre base anual, al dividir entre sí los cocientes con respecto al PIB del ejecutado y el aprobado.

aprobó la Ley de Lucha contra el Fraude Fiscal, Ley N° 9416, que aumenta las facultades de fiscalización y control por parte de la administración tributaria.⁵

Por lo anterior, es razonable esperar que se mantenga un cierto aumento de la recaudación, lo que deberá ser objeto de seguimiento frente a la conformación de saldos a favor de los contribuyentes que se han generado en los últimos dos ejercicios.

A diferencia del 2015, cuando el gasto del Gobierno Central acompañó el aumento de la recaudación en términos del PIB, para 2016 tuvo una disminución de 0,1%, según los resultados preliminares, mientras los ingresos aumentaron 0,3%.

CUADRO 3
GASTO PRESUPUESTADO Y EJECUTADO, SIN AMORTIZACIÓN, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Aprobado diciembre	Ejecutado diciembre	Aprobado diciembre	Ejecutado diciembre	Aprobado diciembre	Ejecutado setiembre	Aprobado inicial
	2014		2015		2016		2017
Gobierno Central 1/	5.601.653	5.326.978	6.274.052	5.847.060	6.550.949	4.261.595	7.103.067
Órganos Desconcentrados 2/	1.440.304	1.113.905	1.548.915	1.121.316	1.564.104	829.254	1.577.690
Inst. Descentr. No Empres. 2/	4.165.741	3.456.824	4.419.659	3.669.266	5.052.617	2.900.895	4.885.704
Gobiernos Locales 3/	482.944	349.814	535.822	383.203	591.647	267.631	500.939
GOBIERNO GENERAL	11.690.642	10.247.521	12.778.447	11.020.845	13.759.316	8.259.374	14.067.400
% PIB 4/	42,87%	37,58%	43,59%	37,59%	43,98%	35,88%	41,49%
% EJECUTADO 4/		87,66%		86,25%		81,58%	
Empresas Públ. No Financ. 2/	5.103.145	4.537.336	4.450.022	3.797.497	4.511.603	2.561.817	4.320.663
Instit. Públ. Financieras	3.197.097	2.473.397	3.575.780	2.924.471	3.650.031	2.302.174	3.343.727
SECTOR PÚBLICO	19.990.884	17.258.254	20.804.249	17.742.813	21.920.950	13.123.365	21.731.790
% PIB 4/	73,31%	63,29%	70,97%	60,52%	70,06%	57,00%	64,10%
% EJECUTADO 4/		86,33%		85,28%		81,36%	

1/ Montos aprobados ajustados (excluye revalidaciones de crédito externo).

2/ Incluye fideicomisos con gasto ejecutado de 2016 a junio.

3/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.

4/ 2016: el % PIB de la columna ejecutado a setiembre, y de la fila % Ejecutado es anual.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

Como se mencionó, el gasto que se presupuesta y no se ejecuta representa un porcentaje importante en cada ejercicio, cerca del 15% para el sector público. Este resultado no es uniforme, siendo moderado en el Gobierno Central, en torno a 5%. En cambio, los Gobiernos Locales y Órganos Desconcentrados exceden en 25% o más (Cuadro 3). Como ya se indicó, ese valor 15% es el límite inferior de la calificación más baja en la escala PEFA, por encima del cual se debe considerar deficiente.⁶

Estos niveles de subejecución generan superávit presupuestario, que se presupuesta como Recursos de Vigencias Anteriores en el siguiente ejercicio, propiciando un subsiguiente superávit que continúa el ciclo.

⁵ El 9 de enero del 2017 se aprobó en primer debate el Impuesto a las Personas Jurídicas, que se mantiene en consulta en la Sala Constitucional.

⁶ El documento PEFA se refiere a la calificación inmediatamente anterior a más baja, que designa como C, como un "desempeño consistente con las buenas prácticas internacionales", mientras la que excede el 15%, designada como D, es "inferior al nivel básico de desempeño requerido".

Tales recursos conforman, junto con los ingresos del crédito, el Financiamiento, que no se considera en el déficit o superávit financiero; se incluyen en el superávit presupuestario, mismo cuyo nivel para 2015 se acercó a los $\text{€}3$ billones, como presenta el Cuadro 4, y posiblemente se supere ese valor en el 2016.⁷

CUADRO 4
MONTOS DE SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2014-2016
-MILLONES DE COLONES-

	2013	2014	2015	2016 1/
Superávit Presupuestario	2.169.944	2.204.509	2.898.836	3.301.369
Gobierno Central	18.875	-249.317	-80.863	-51.280
Superávit Presupuestario resto del Sector Público	2.151.069	2.455.156	2.979.698	3.352.649
Órganos Desconcentrados	199.969	267.224	324.688	329.174
Instituciones Descentralizadas no empresariales	540.428	625.670	942.781	1.184.212
Gobiernos Locales	108.056	115.807	131.205	188.360
Empresas Públicas no Financieras	365.973	50.694	601.689	733.903
Instituciones Públicas Financieras	936.645	895.761	979.335	917.000

1/ Preliminar a Diciembre para Gobierno Central, y a Setiembre para el resto del Sector Público.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

En atención a esta problemática de falta de ejecución y generación de superávit, la Asamblea Legislativa aprobó la ley denominada Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, N° 9371, cuyo objetivo principal es "promover la eficiencia, la eficacia y la economía en la ejecución de los recursos públicos". Dispone un plazo de dos años para la ejecución de los superávits libres de las entidades sujetas al principio de caja única, vencido el cual y previo dictamen de la Autoridad Presupuestaria, dichos recursos deberán ser traspasados al Presupuesto Nacional.

También se dio trámite y se aprobó la Ley N° 9395, que modifica el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa e introduce un artículo 40 bis, para unificar los trámites de contratación administrativa mediante sistema digital a cargo del Poder Ejecutivo.

En adición a estas leyes, existen otras iniciativas de las que se esperan efectos hacia una mejor gestión y equilibrio fiscal⁸, junto con un mayor grado de ejecución o –en su defecto– de racionalización de recursos en el sector desconcentrado y descentralizado. Es necesario seguir insistiendo sobre la perentoriedad de tomar decisiones en este ámbito, para mejorar la gestión pública y reducir los riesgos de inestabilidad económica y social.

Como se recordará, la Contraloría propuso en el 2015 a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma constitucional para incorporar en el capítulo que la Carta Magna destina al presupuesto de la República los principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad de los planes

⁷ En el Presupuesto del Gobierno Central no se acumula el superávit. Para setiembre del 2016, el superávit del sector público alcanzaba $\text{€}3,3$ billones, no obstante regularmente disminuye al cierre del ejercicio.

⁸ Pueden mencionarse el proyecto de ley para el control de los presupuestos públicos, transparencia y responsabilidad fiscal (expediente 19.406); proyecto ley de empleo público (expediente 19.431), proyecto de ley de regímenes de exenciones y no sujeciones del pago de tributos (expediente 19.531), proyecto de Ley de Impuesto sobre la Renta (expediente 19.679), proyecto de Ley de Impuesto al Valor Agregado (expediente 19.678), Ley de Responsabilidad Fiscal de la República (expediente 19.952), entre otros. Durante el 2016 se aprobaron las leyes 9380, 9381 y 9383 que reforman los regímenes de pensiones y jubilaciones con cargo al Presupuesto Nacional. No obstante, la situación de las pensiones y jubilaciones en general mantiene en alerta a las autoridades y tomadores de decisión, especialmente por los desequilibrios financieros que suponen para el mediano y largo plazo.

y presupuestos públicos (expediente 19.584). En diciembre de 2016 presentó un proyecto de ley para integrar al presupuesto de la República los presupuestos de los órganos desconcentrados, para así fortalecer las funciones de dirección, coordinación y vigilancia del Poder Ejecutivo y de control político por parte de la Asamblea Legislativa (expediente 20.203); asimismo, proyectos para modificar el trámite de refrendo de contratos (expediente 20.202) y eliminar diferentes funciones que el ordenamiento asigna a este órgano contralor (expediente 20.204), que son propias del control interno.

Es necesario realizar cambios a la legislación en materia de destinos específicos para ajustarlos a la realidad económica y social del país; en los sistemas de empleo público para asegurar su sostenibilidad financiera; en el sistema tributario para hacerlo más equitativo, eficiente y progresivo; y revisar las normas que establecen la confidencialidad de la información financiera y presupuestaria de algunas empresas públicas; entre otros aspectos.

La Contraloría mantiene su llamado a los diferentes actores de los distintos Poderes de la República, en relación con la urgencia de tales reformas en beneficio de una mejor administración pública y de la sociedad costarricense.

2.2 Riesgos Fiscales

El aumento sostenido de la deuda pública configura un creciente riesgo de insolvencia, con efectos acompañantes de magnitud impredecible. Aun cuando se percibe conciencia entre gobernantes y autoridades administrativas, no se han tomado las decisiones legales y administrativas suficientes que reduzcan significativamente esa posibilidad.

Para una valoración más completa de la situación, es útil analizar indicadores de vulnerabilidad fiscal que contiene la literatura especializada. Principalmente se sigue a Rial y Vicente (2008)⁹ los cuales, siguiendo el espíritu de Hemming y Petrie (2000)¹⁰ proponen un conjunto de indicadores basados en la identificación de las principales fuentes de vulnerabilidad fiscal que ponen en peligro el logro de los objetivos de política fiscal. Así, se presentan indicadores que tratan de capturar a) la posición fiscal inicial, b) la exposición al riesgo de la posición fiscal de corto plazo, c) los riesgos inherentes a la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo, y d) las debilidades estructurales de la política fiscal. A criterio de la Contraloría se han agregado y/o modificado indicadores que se ajustan a la situación costarricense.

2.2.1 La posición inicial

Los indicadores de posición inicial pretenden analizar la posición fiscal inicial tanto en términos de flujos (por ejemplo préstamos/endeudamiento neto) como de saldos (por ejemplo deuda bruta/neta). Es importante la revisión de este estado inicial, ya que de eso dependerá la capacidad de reacción de la política fiscal en el corto plazo. Si hay una situación fuertemente deficitaria y/o niveles de endeudamiento elevados, la capacidad de reacción es menor que si la situación fuera inversa.

⁹ Isabel Rial y Leonardo Vicente: *Política fiscal y vulnerabilidad fiscal en Uruguay 1976-2006*, BCU, 2008. En términos similares o relacionados, también puede verse, por ejemplo, a Mario A. Rojas: *Indicadores Alternativos para Evaluar la Sostenibilidad de la Política Fiscal y Mediciones del Resultado Primario Estructural del Sector Público*, BCCR, 2003, y Andrea Schaechter y equipo: *A Toolkit to Assessing Fiscal Vulnerabilities and Risks in Advanced Economies*. IFM, January 2012.

¹⁰ Hemming, Richard y Petrie, Murray (2000), "A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability" IMF, WP/00/52.

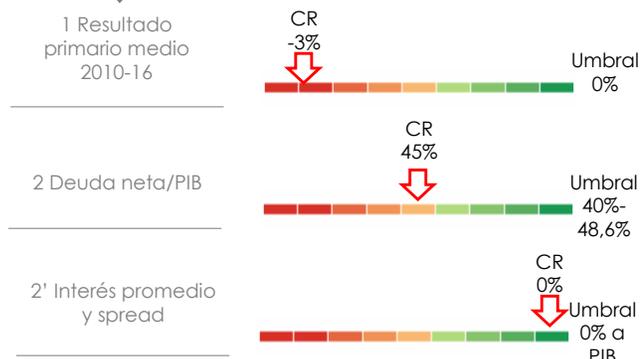
Resultado primario¹¹ medio 2010-2016. Este indicador intenta medir el impacto de la política fiscal sobre el Patrimonio Neto del Sector Público¹² (PN). El criterio (o umbral) en este indicador es de 0%, y en Costa Rica alcanza el -3% (según el Ministerio de Hacienda) lo que lo posiciona en una situación de riesgo alta.

Deuda neta/PIB. Este indicador mide la deuda neta del Gobierno Central como porcentaje del PIB, la cual debe hallarse como monto máximo en 40% según ha expresado el BCCR¹³. Sin embargo, para 2016, un nuevo estudio establece que dicho monto máximo ha de ser de 48,6%¹⁴. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, Costa Rica alcanza el valor de 45% en 2016, lo que lo posiciona en una situación de riesgo media.

Interés promedio y spread. Se mide con este indicador, la tasa de interés promedio de la deuda y la diferencia (spread) que hay entre esta y el crecimiento promedio del PIB. Para el caso de Costa Rica el valor de este indicador es cercano a cero, que es el valor de referencia, lo que refleja una situación de riesgo neutral.

1

Posición Inicial



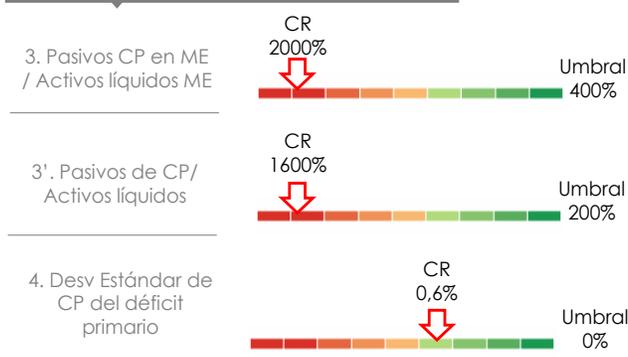
2.2.2 Exposición al riesgo de la posición fiscal de corto plazo

El siguiente indicador de vulnerabilidad fiscal se vincula a la vulnerabilidad del Patrimonio Neto del sector público a riesgos de corto plazo. Los riesgos más significativos a la hora de evaluar la vulnerabilidad fiscal comprenden: plazo, moneda, tasa de interés y liquidez.

Pasivos de CP ME/Activos líquidos ME y Pasivos de CP/Activos líquidos. Este indicador compara el total de pasivos (en moneda extranjera para el primer caso) que el sector público debe enfrentar en el corto plazo en relación al total de activos líquidos (en moneda extranjera en el primer caso) de los que dispone para hacer frente a dichas obligaciones, tratando de capturar los riesgos de moneda y los riesgos por no renovación de las colocaciones. A partir de Rial y Vicente, se determina un criterio de referencia o umbral de

2

Exposición al riesgo en el corto plazo



¹¹ Corresponde a Ingresos sin financiamiento menos gastos sin amortización e intereses.

¹² El patrimonio neto (PN) del sector público es igual a la diferencia entre el saldo total de sus activos (financieros y no financieros) y sus pasivos.

¹³ Por ejemplo, en GER-171-2014. El FMI (2015) ha indicado un nivel de 60% para el SPNF, [Costa Rica: Reporte de Asistencia Técnica sobre el Manejo de la Deuda Pública](#).

¹⁴ Chaverri, Carlos (2016). [Límite natural de deuda para la economía costarricense](#). Departamento de Investigación Económica, DI-08-2016.

400% para moneda extranjera y 200% para moneda local, obteniéndose como resultado un 2000% para el primer caso y 1600% para el segundo, lo que posiciona a Costa Rica en una situación de riesgo alta¹⁵, lo cual también ha sido señalado por el FMI (2015)¹⁶.

Desviación estándar de Corto Plazo (CP) del déficit primario. Otro riesgo de corto plazo que enfrenta el sector público se refiere al impacto sobre el resultado fiscal de cambios en el entorno macroeconómico y la fase del ciclo en la que actúa la política fiscal. Con el fin de medir la sensibilidad de CP del déficit primario, Rial y Vicente proponen aislar el efecto de aspectos que determinen la dinámica fiscal de forma automática, sin embargo, la volatilidad en Costa Rica del déficit primario no es una situación que sobresalga, dado la estabilidad del mismo a lo largo del tiempo. De este modo se propone estimar la desviación estándar, para medir qué tanto se aleja el valor del déficit primario de su promedio, en el corto plazo. El criterio es que dicho valor sea cercano a 0%, alcanzando en Costa Rica el 0,6% lo que lo posiciona en una situación de riesgo media-baja.

2.2.3 Riesgos inherentes a la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo

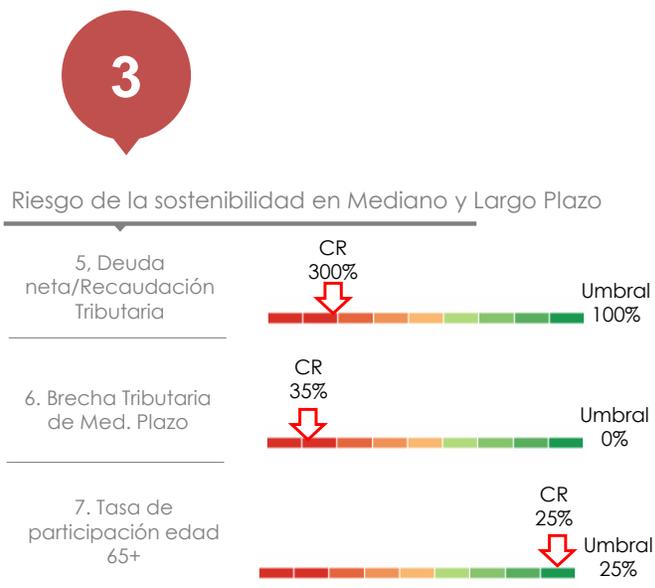
La vulnerabilidad fiscal también afecta la posición fiscal de mediano y largo plazo. Tradicionalmente, se indica que la condición de solvencia del sector público, implica que en el largo plazo, este deberá generar los recursos necesarios, por medio de superávits primarios, para atender su deuda actual.

Deuda Neta/Recaudación tributaria.

Considerando que los ingresos del sector público se deben, primordialmente, a su capacidad de recaudar impuestos, un indicador simple de solvencia fiscal viene dado por la razón de deuda pública neta a recaudación tributaria. Alteraciones que incrementen la deuda neta y/o disminuyan la capacidad de recaudación del gobierno aumentan la vulnerabilidad fiscal en el largo plazo. Este indicador tiene como criterio ser del 100%, y para el caso de Costa Rica alcanza el 300%, lo que lo posiciona en una situación de riesgo alta. Es importante señalar que no se estuvo lejos de ese valor en 2008, cuando se ubicó en 156%.

Brecha tributaria de Mediano Plazo. Dadas la política fiscal actual y futura (proyectada) y la deuda inicial, se asume que el gasto primario está predeterminado en el mediano plazo.

El indicador de sostenibilidad fiscal denominado brecha tributaria de mediano plazo, permite estimar el monto del ajuste tributario necesario para estabilizar la razón deuda neta-producto en su nivel actual, dada la cantidad comprometida de gasto público en el mediano plazo. Esta brecha debe ser de 0%, para el caso de Costa Rica alcanza el 3%, lo que lo posiciona en una situación de riesgo alta.



¹⁵ Rial y Vicente encuentran, también, valores altos para este indicador; sin embargo, le asignan una ponderación baja en el cálculo de un indicador general, en consideración a las particularidades de la estructura de las colocaciones, aspecto que habría que valorar en caso de realizarse un ejercicio similar para Costa Rica.

¹⁶ FMI (2015). *Costa Rica: Reporte de Asistencia Técnica sobre el Manejo de la Deuda Pública*.

Tasa de Participación de las personas con 65 años o más. Existen déficits en distintas áreas de la acción estatal, como infraestructura, salud, educación, ambiente, etc., los cuales suponen un riesgo fiscal para el mediano y largo plazo. Como indicador, para este informe, relacionado con esta temática, se utiliza uno asociado al envejecimiento.

Existe un riesgo social que se caracteriza por el envejecimiento de la población y el alto gasto público en seguridad social. La alta esperanza de vida ejercerá mayor presión sobre el gasto público, ya que las pensiones tendrán que pagarse a más personas por más tiempo y una población más vieja pondrá mayores cargas en los sistemas de salud. Al mismo tiempo, la población en edad de trabajar para el caso de Costa Rica se está reduciendo; lo que significa que las contribuciones a las pensiones públicas se pronostican sean menores. De acuerdo con datos de la CEPAL, la tasa de participación de las personas con 65 años o más, lo que implica que aun forman parte de la fuerza laboral, en promedio para Latinoamérica es del 25%, para el caso de Costa Rica de acuerdo con cifras del INEC, se alcanza esa cifra, lo que lo posiciona en una situación de riesgo baja. Sin embargo, con el envejecimiento de la población, esta cifra ha de monitorearse de cerca.

2.2.4 Debilidades estructurales de la política fiscal

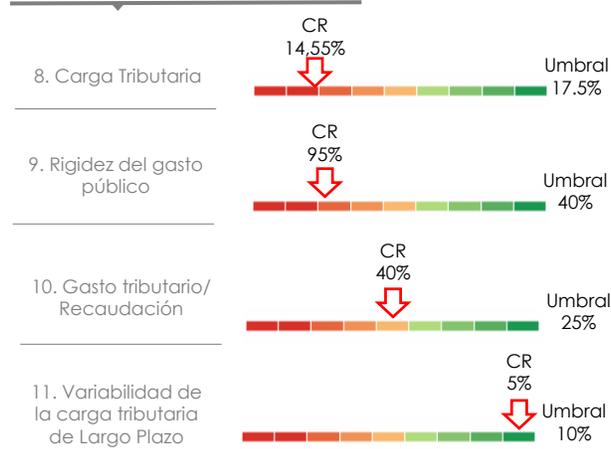
Finalmente, la vulnerabilidad fiscal también se ve determinada por problemas en la estructura de las finanzas públicas que impactan el diseño y la implementación de la política fiscal, como por ejemplo, la estructura de los ingresos y gastos, así como problemas estructurales de la economía a nivel macroeconómico¹⁷.

Carga Tributaria. Este indicador, se refiere a la carga tributaria como porcentaje del PIB. Conforme dicha relación tenga un valor mayor, menos espacio de política fiscal con los ingresos se puede realizar. Si la carga tributaria es elevada y basada en pocos impuestos, con bases imponibles restringidas y muy sensibles al ciclo económico, mayor vulnerabilidad fiscal. El nivel idóneo se estima en 17%, nivel estimado por el Ministerio de Hacienda (2016)¹⁸, y para el caso de Costa Rica alcanza el 14,5%, lo que lo posiciona en una situación de riesgo alta.

Rigidez del gasto público. La política fiscal, puede tener margen de acción, dependiendo del peso que tenga el gasto no discrecional sobre el total de los gastos, ya que esto determina la flexibilidad que puede existir en la toma de decisiones de control del gasto, y por ende de política fiscal. De este modo se pretende medir el grado de rigidez del gasto público. Se estima como el monto de gastos no discrecionales como porcentaje de los egresos totales del Sector Público No Financiero, a mayor porcentaje, menor grado de flexibilidad de los egresos y por ende menor es la capacidad de acción de la política fiscal discrecional en el gasto. La rigidez del gasto debería consistir solamente en el servicio de la deuda y las jubilaciones. Se tiene por lo



Debilidades de la Política Fiscal



¹⁷ Rial y Vicente, en este módulo, aplican promedios observados para Uruguay, a diferencia de los otros módulos donde utilizan umbrales. Se sigue este último criterio en este capítulo.

¹⁸ CP-11 del 9-2-2016.

tanto como umbral un 40%, donde Costa Rica alcanza el 95%¹⁹, lo que lo posiciona en una situación de riesgo alta.

Gasto tributario/recaudación. Se utiliza como medida que muestra qué porción de la economía está libre de tributación o, a la inversa, qué porción tributa, como indicador de concentración, calculando el gasto tributario entre la recaudación efectiva. De acuerdo con la CEPAL, dicho umbral debe encontrarse en el 25%, y en el caso de Costa Rica estudios del Ministerio de Hacienda lo ubican cercano al 40%, lo que lo coloca en una situación de riesgo media.

Variabilidad de la carga tributaria de Largo Plazo (2001-16). Este indicador, pretende medir la estabilidad que tiene la carga tributaria. Para ello se estima la elasticidad o sensibilidad que tiene la recaudación cuando hay cambios en el PIB. Dicho umbral es del 10% –equivalente a 1% del PIB aproximadamente– donde Costa Rica alcanza el 5%, lo que lo posiciona en una situación de riesgo baja.

2.2.5 Conclusiones

En general, como ya han reseñado diferentes estudios sobre nuestro país, los indicadores de variabilidad o volatilidad no son preocupantes en Costa Rica, como sí la tendencia estructural o de nivel, que sigue hacia una eventual insolvencia.

Incluso si el Gobierno consiguiera mantener el déficit financiero en niveles de 5%, si la tasa de crecimiento nominal del PIB se mantiene en un promedio del 7%, el nivel de largo plazo de la deuda sería cercano a 80%, suponiendo una trayectoria sin perturbaciones y una tasa real de interés que no aumente.

La trayectoria hacia ese nivel de deuda conlleva mayores gastos de intereses, y reducción del déficit primario, solamente para mantener el déficit financiero en 5%. Eventualmente, en ese ejercicio hipotético, el déficit primario debería llegar a cero, para estabilizar la deuda.

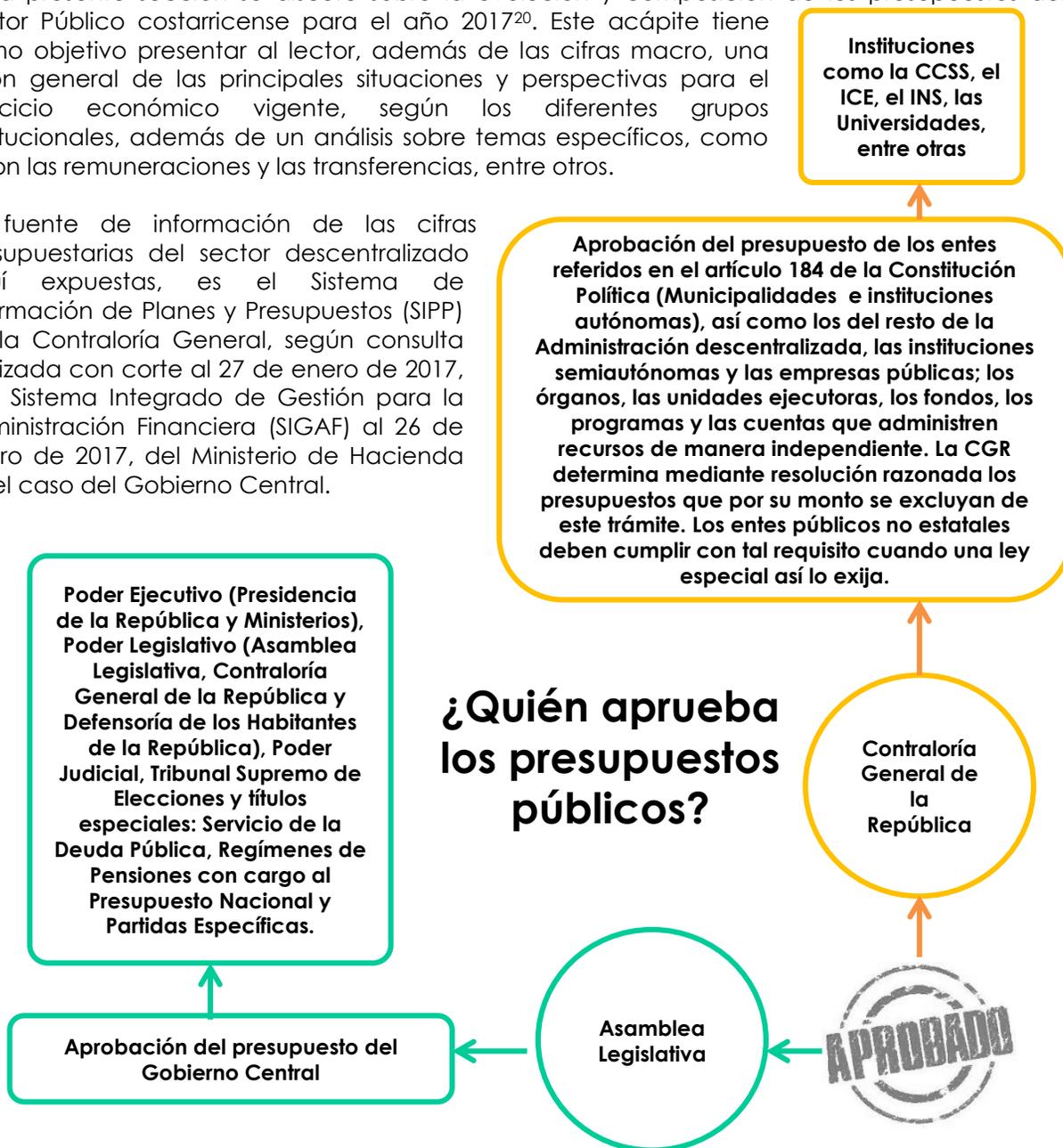
Por otra parte, para un nivel estable de deuda del 50%, se requiere un déficit financiero del 2,5% del PIB, lo que equivale aproximadamente al pago de intereses actual; en términos generales, también se precisa un déficit primario de cero para mantener la deuda en su nivel actual.

¹⁹ De acuerdo con el MH, El Presupuesto Nacional en Costa Rica 2017. Setiembre 2016, se “sigue presentando poco margen de acción para reasignar recursos hacia otras áreas, debido a la existencia de compromisos ineludibles por mandatos legales y constitucionales, continuidad a proyectos de inversión y recursos para la operación normal de las entidades que conforman el Gobierno Central. Por lo anterior, al Gobierno le queda únicamente un margen de maniobra del 5% del presupuesto”

III. Presupuestos Públicos: magnitud y composición

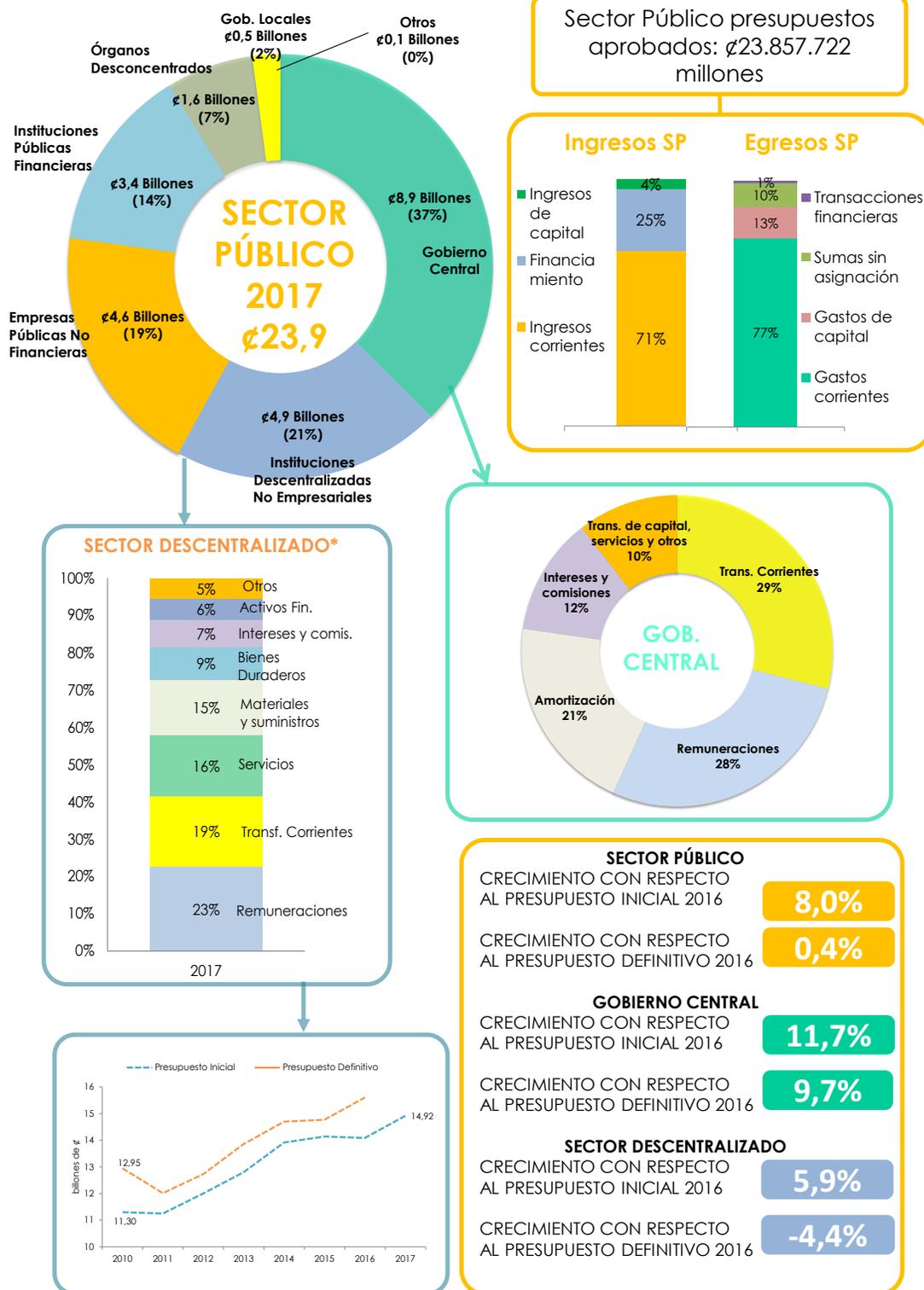
En la presente sección se discute sobre la evolución y composición de los presupuestos del Sector Público costarricense para el año 2017²⁰. Este acápite tiene como objetivo presentar al lector, además de las cifras macro, una visión general de las principales situaciones y perspectivas para el ejercicio económico vigente, según los diferentes grupos institucionales, además de un análisis sobre temas específicos, como lo son las remuneraciones y las transferencias, entre otros.

La fuente de información de las cifras presupuestarias del sector descentralizado aquí expuestas, es el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General, según consulta realizada con corte al 27 de enero de 2017, y el Sistema Integrado de Gestión para la Administración Financiera (SIGAF) al 26 de enero de 2017, del Ministerio de Hacienda en el caso del Gobierno Central.



²⁰ Montos sin consolidar.

3.1 Composición y magnitud de los presupuestos del Sector Público



*Sin sector privado

- **Recursos públicos totales aprobados para ejecutar en 2017 sin consolidar son $\text{¢}23.908.525$ millones.**
- **Los presupuestos a ejecutar por 266 instituciones públicas ascienden a $\text{¢}23.857.722$ millones (sin Sector Privado), aumentando 8,0%, con respecto al presupuesto inicial 2016 y crecen 0,4% con respecto al definitivo, dado que durante el año 2016 se incorporaron recursos vía presupuestos extraordinarios.**
- **El Gobierno Central gana peso relativo y abarca 37% de los presupuestos totales, versus 63% del sector descentralizado.**

CUADRO 5
SECTOR PÚBLICO: PRESUPUESTOS APROBADOS SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Sector Institucional 1/ 2/	Presupuesto Definitivo		Presupuesto Definitivo	Presupuesto Inicial	Part. %	Var. % vs Definitivo	Var. % vs Inicial
	2014	2015	2016	2017			
Gobierno Central (GC)	6.788.261	7.905.839	8.147.804	8.939.241	37,4%	9,7%	11,7%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE)	4.170.259	4.424.732	5.057.684	4.893.921	20,5%	-3,2%	5,1%
Empresas Públicas No Financieras (EPNF)	5.384.723	4.664.092	4.718.685	4.577.569	19,1%	-3,0%	4,2%
Instituciones Públicas Financieras (IPF)	3.211.897	3.593.033	3.665.768	3.360.926	14,1%	-8,3%	1,6%
Órganos Desconcentrados (OD)	1.443.751	1.549.361	1.564.191	1.577.783	6,6%	0,9%	21,1%
Gobiernos Locales (GL) 3/	487.051	540.535	600.267	508.281	2,1%	-15,3%	20,2%
TOTAL SECTOR PÚBLICO	21.485.941	22.677.592	23.754.400	23.857.722	99,8%	0,4%	8,0%
Sector Privado 4/	81.941	97.966	115.014	50.803	0,2%	-55,8%	-40,4%
TOTAL RECURSOS PÚBLICOS	21.567.882	22.775.558	23.869.414	23.908.525	100,0%	0,2%	7,8%

1/ Cifras sin consolidar.

2/ Los Fideicomisos se incluyen en la categoría de la institución que los administra.

3/ Incluye Municipalidades, comités cantonales de deportes, juntas de cementerios, federaciones de municipalidades, la liga de municipalidad de Heredia y la Unión Nacional de Gobiernos locales. Esta suma no considera el monto de los presupuestos iniciales 2017 de las municipalidades de Alajuelita, Aserri, Montes de Oca, Oreamuno y Vásquez de Coronado - $\text{¢}18.000$ millones aproximadamente- ya que no realizaron los ajustes solicitados en el sistema en el periodo establecido.

4/ La aprobación de estos recursos se realiza a lo largo de todo el año, por lo que el monto de 2016 refleja únicamente la aprobación a enero.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

Los **recursos públicos aprobados para el 2017** alcanzan los **$\text{¢}23.908.525$ millones (cifras sin consolidar)²¹**. **Sin incluir recursos públicos a ejecutar por el sector privado²²**, el monto alcanza los **$\text{¢}23.857.722$ millones**. Este último monto estaría siendo ejecutado en 266 instituciones y fideicomisos, 26 Empresas Públicas no Financieras (EPNF), 24²³, de Gobierno Central (GC) 76 Gobiernos Locales (GL)²⁴, 37 Instituciones Descentralizadas no Empresariales (IDNE), 36 Instituciones Públicas Financieras (IPF), y 67 Órganos Desconcentrados(OD)).

Esto refleja una fragmentación en la estructura institucional del Estado, que dificulta la coordinación en la implementación de políticas y favorece la duplicidad de funciones en el sector público, además de dificultar la evaluación de resultados y el control de la gestión, como ya lo ha señalado la Contraloría General en sus Memorias Anuales²⁵.

²¹ No se cuenta con los datos de las Municipalidades de Aserri, Montes de Oca, Oreamuno, Vásquez de Coronado y Alajuelita ya que no entregaron la información en el periodo establecido.

²² Principalmente asociaciones.

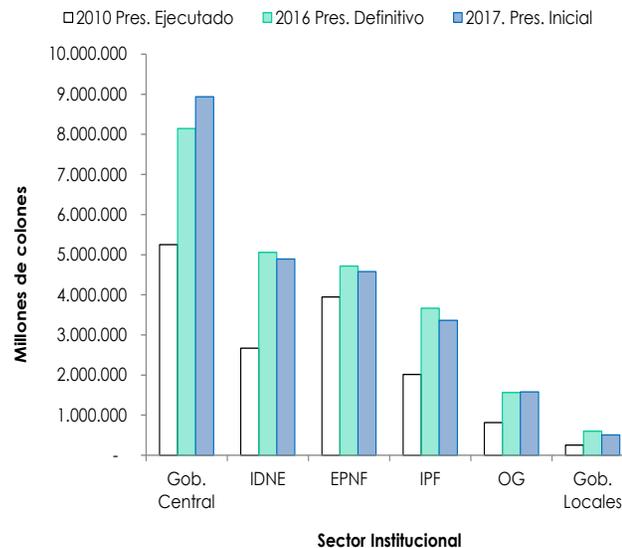
²³ No incluye los Títulos de Deuda, partidas específicas ni Régimen de Pensiones.

²⁴ No incluye las otras instituciones de gobiernos locales como los Comités Cantonales de Deportes, las Federaciones Municipales, Juntas de Cementerios, así como las municipalidades de Alajuelita, Aserri, Montes de Oca, Oreamuno y Vásquez de Coronado - $\text{¢}18.000$ millones aproximadamente- ya que no realizaron los ajustes solicitados en el sistema en el periodo establecido.

²⁵ Memoria Anual 2002, p.p.3-12 y Memoria Anual 2011 p.p. 17-30.

El Gobierno Central abarca el 37,4% del presupuesto, aumentando su participación en los últimos años y el sector descentralizado abarca el restante 62,6% ejecutado por las 242 instituciones y fideicomisos ya mencionados.

GRÁFICO 2
ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2010, 2016- 2017
-MILLONES DE COLONES-



EPNF: Empresas Públicas No financieras
 IDNE: Instituciones Descentralizadas No Empresariales
 IPF: Instituciones Públicas Financieras
 OD: Órganos Desconcentrados
 Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

El presupuesto 2017 del Sector Público aumentó un 0,4% con respecto al presupuesto definitivo 2016 (impulsado por el Gobierno Central que crece 9,7% y los OD que crecen 0,9% –los demás sectores decrecen–). Con respecto al presupuesto inicial 2016, el crecimiento es de 8,0%, explicado por todos los sectores, primordialmente Gobierno Central que aumenta 11,7%, OD 21,1% y Gobiernos Locales con un 20,2%.

A continuación, se especifica la situación presupuestaria particular de los sectores institucionales, el presupuesto para 2017, sus respectivas variaciones a lo largo del tiempo y las características de las principales instituciones que lo conforman.

3.1.1 Gobierno Central

- El presupuesto inicial del Gobierno Central asciende a **¢8.939.241 millones**, que representa una variación del **9,7%** respecto al presupuesto ajustado al mes de diciembre de 2016.
- En comparación con el Proyecto de Ley, el monto aprobado implica una disminución de **¢3.960 millones**
- Las partidas de mayor ajuste fueron las transferencias corrientes (disminución de **¢51.229 millones**), las transferencias de capital (**¢23.026 millones de aumento**) y los bienes duraderos (incremento de **¢17.422 millones**).
- Por el lado del ingreso, el presupuesto inicial del Gobierno se financia en un **54,3%** con ingresos corrientes y **45,7%** con endeudamiento interno.

La Asamblea Legislativa aprobó mediante la Ley N° 9411, el presupuesto del Gobierno Central por un monto de **¢8.939.241 millones**, cifra que representa un incremento del **11,7%** en comparación al presupuesto inicial de 2016; **9,7%** si la comparación se realiza respecto al presupuesto ajustado a diciembre de 2016. Este monto considera el presupuesto del Poder Ejecutivo (Presidencia de la República y Ministerios), Poder Legislativo (Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República y Defensoría de los Habitantes de la República), Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones y títulos especiales: Servicio de la Deuda Pública, Régimenes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y Partidas Específicas.

Respecto al Proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo el pasado mes de septiembre, el presupuesto aprobado implica una rebaja neta de **¢3.960 millones**, **0,04%** del monto del Proyecto (**¢8.943.202 millones**). Este proyecto fue analizado por la Contraloría General de la República en su Informe Técnico 2017 señalando, como las áreas más críticas del presupuesto en su versión de proyecto de ley, los destinos específicos, el incumplimiento del equilibrio presupuestario, el crecimiento y composición del gasto y la aún débil vinculación plan-presupuesto. A continuación, se sintetizan los principales cambios que tuvo el proyecto.

Del Cuadro 6 se desprende que la mayor variación respecto al Proyecto de Ley se dio en las **transferencias corrientes**, con una disminución de **¢51.229 millones**, para un monto final de **¢2.587.330 millones**. La transferencia de mayor afectación fue la asignada para el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), que se rebajó en **¢47.831 millones**, donde parte de estos recursos fueron trasladados al Ministerio de Seguridad Pública, Servicio de la Deuda Pública y Poder Judicial, entre otros.

Es importante acotar que el Poder Ejecutivo incrementó en el Proyecto de Ley las transferencias al PANI para dar cumplimiento a la Resolución R.-000357-F-S1-16 de la Sala I de la Corte Suprema de Justicia, que anula parcialmente sentencia previa del Tribunal Contencioso Administrativo. Posteriormente, la Sala Constitucional resolvió en consulta facultativa de constitucionalidad (sentencia 16-018351 del 14 de diciembre de 2016) que el recorte realizado durante la discusión del presupuesto es inconstitucional, argumentando que en materia de derechos sociales, el legislador presupuestario no puede reducir la asignación de recursos dispuesta por el legislador ordinario, pues con ello se limitan los recursos que se deben destinar a programas sociales, como lo es en este caso, la atención de la niñez y la familia; dado que estos fondos están estrechamente vinculados al cumplimiento efectivo de las tareas asignadas constitucionalmente al PANI y al financiamiento de programas sociales prioritarios. El monto finalmente asignado a esta institución asciende a **¢39.228 millones**.

CUADRO 6
GOBIERNO CENTRAL: LEY Y PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2017, SEGÚN PARTIDA

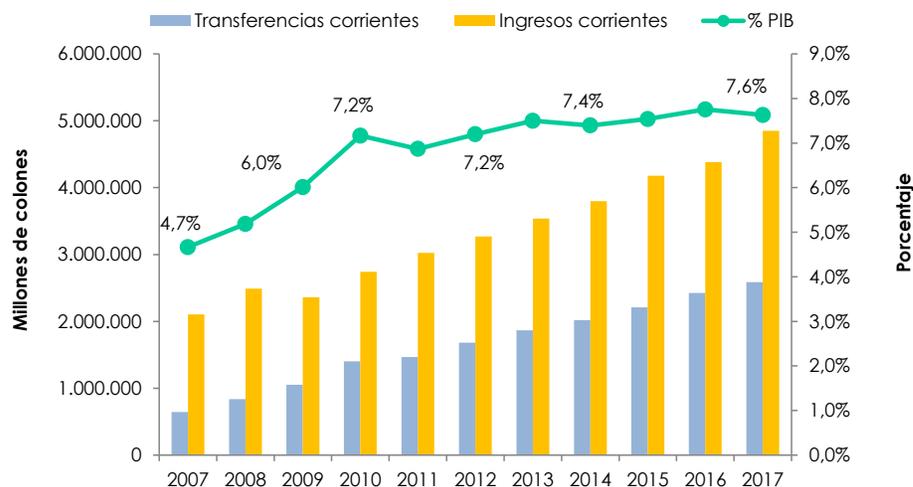
Partida	Proyecto	Ley	Part. %	Diferencia neta	Observaciones
TOTAL	8.943.202	8.939.241	100,0%	-3.960	Rebaja neta respecto a Proyecto de Ley
Transferencias Corrientes	2.638.559	2.587.330	28,9%	-51.229	Incluye rebajo ¢47.832 millones en la transferencia al PANI
Remuneraciones	2.472.810	2.482.920	27,8%	10.111	Incluye aumento de ¢9.904 millones en el Ministerio de Seguridad Pública
Amortización	1.836.181	1.836.181	20,5%	0	No presentó cambios respecto al Proyecto
Intereses y comisiones	1.093.992	1.093.992	12,2%	0	No presentó cambios respecto al Proyecto
Transferencias de Capital	499.759	522.785	5,8%	23.026	Incluye ¢17.331 millones al Fideicomiso Inmobiliario del Poder Judicial, ¢1.500 millones al CNP y aumenta en ¢5.000 millones transferencia al Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes
Servicios	229.250	223.672	2,5%	-5.578	Incluye rebajas por ¢2.386 millones, ¢1.168 millones y ¢1.041 millones en Ministerio de Salud, Ministerio de Hacienda y Poder Judicial, respectivamente; incluye un aumento por ¢1.155 millones en el Ministerio de Seguridad Pública.
Bienes Duraderos	99.706	117.128	1,3%	17.422	Incluye aumentos de ¢8.320 millones en Poder Judicial (considera compra de edificio por ¢2.017 millones en programa Serv. de Investigación Judicial) ¢7.944 millones en Ministerio de Seguridad Pública (¢5.542 millones para equipo de transporte) y ¢4.104 millones en MCJ (¢1.430 millones para centro de acopio, ¢2.674 millones para Centro Cultural Banda de Conciertos de Heredia), entre otros.
Materiales y suministros	69.110	71.986	0,8%	2.876	Incluye aumento de ¢5.933 millones en el Ministerio de Seguridad Pública, principalmente en textiles y vestuario (avituallamiento); y rebaja de ¢1.423 millones en el MOPT.
Cuentas Especiales	3.131	2.543	0,0%	-588	Se eliminaron ¢588 millones de sumas libres sin asignación presupuestaria del MTSS
Activos Financieros	704	704	0,0%	0	No presentó cambios respecto al Proyecto

Fuente: Elaboración CGR a partir de la Ley N° 9411 y expediente 20087

El comportamiento de las transferencias corrientes se ha caracterizado por un dinamismo importante en los últimos años. Como proporción de los ingresos corrientes pasaron de representar el 30,6% en 2007 al 53,3% en 2017. Es decir, el equivalente de más de la mitad de los ingresos "sanos" del Gobierno se transfieren a un tercero, principalmente otras instituciones públicas y pago de pensiones con cargo al Presupuesto de la República. Respecto a la producción, las transferencias corrientes comprendieron el 4,7% de PIB en 2007, versus el 7,6% previsto para 2017. Las cifras anteriores describen el importante crecimiento que ha tenido este rubro en tan solo diez años, situación sobre la que esta Contraloría llama la atención.

En cuanto a los aumentos, el de mayor magnitud se da en las **transferencias de capital**, al incorporarse –entre otros movimientos– más de ¢17 mil millones al Fideicomiso Inmobiliario del Poder Judicial. Este fideicomiso fue constituido por el Poder Judicial y el Banco de Costa Rica (BCR) con el objetivo de gestionar el financiamiento, diseño, construcción, desarrollo y arrendamiento de las obras que requiere esta entidad. Adicional a esto, en 2017 el Poder Judicial tiene asignados ¢9.093 millones para alquiler de edificios, locales y terrenos.

GRÁFICO 3
GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS Y TRANSFERENCIAS CORRIENTES, 2010-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Nota: Porcentaje del PIB con respecto a las transferencias corrientes
Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF, BCCR y Ley N° 9411.

Por su parte, el presupuesto en **bienes duraderos** se incrementó en ₡17.422 millones, de los cuales ₡8.320 millones se asignaron al Poder Judicial, propiamente para edificios. Destaca también el aumento en el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), que responde al reintegro de recursos de algunos de sus órganos desconcentrados (Consejo de la Persona Joven, SINEM, Museo de Arte Costarricense y Museo de Arte y Diseño Contemporáneo) para concretar algunos proyectos como centro de acopio para artes visuales (₡1.430 millones), Centro Cultural para Banda de Conciertos de Heredia (₡2.674 millones), entre otros.

Otras partidas con variaciones pequeñas son los **materiales y suministros**, donde los principales movimientos respecto al Proyecto de Ley se dieron en el Ministerio de Seguridad Pública, cuyo presupuesto aumentó en ₡5.933 millones. Se recortaron también los **servicios** por un total de ₡5.578 millones, para un presupuesto final de ₡226.672 millones; donde destaca el rebajo de ₡1.862 millones en el programa de Control del tabaco y sus efectos nocivos en la salud del Ministerio de Salud, que afecta los proyectos de sistema de trazabilidad fiscal para control de los productos de tabaco, el Observatorio Nacional del Tabaco, y contratación de gestores ambientales, entre otros, impactando de esta forma el destino específico establecido en la Ley N° 9028.

Finalmente, las partidas de **amortización e intereses y comisiones**, relacionadas al Servicio de la Deuda Pública no presentan cambios respecto a la propuesta inicial del Poder Ejecutivo. En el primer caso, el presupuesto alcanza ₡1.836.181 millones, 15,0% más que el presupuesto ajustado a diciembre de 2016. Mientras, los intereses absorben ₡1.093.992 millones, monto que consideró aumentos en el costo financiero del endeudamiento, debido a un mayor stock de deuda y las condiciones de negociación.

En lo que se refiere al financiamiento, el 54,3% corresponde a ingresos corrientes y 45,7% con endeudamiento interno, además de un aporte marginal de **ingresos de capital** por ₡6.335 millones, que se origina en transferencias de otras entidades públicas como el IMN (cuya gestión pasó a ser parte del MINAE), CNE y órganos desconcentrados del sector cultura (₡4.298 millones). Se destaca el aumento en la participación del endeudamiento interno en el financiamiento, con un porcentaje superior al 40% sobre el total de los ingresos en el periodo 2010-2017, reflejo del desbalance fiscal que enfrenta el Gobierno Central.

Los **ingresos corrientes** se estiman en ¢4.850.690 millones, 10,7% más que el presupuesto de 2016. Dentro de este rubro, los ingresos tributarios representan el 93%, para una recaudación esperada de ¢4.512.053 millones, cifra que implica una carga tributaria del 13,3%. Los ingresos tributarios de mayor importancia relativa para 2017 son: Impuesto sobre las ventas, ¢1.563.000 millones (32,2% del total de ingresos corrientes); Impuesto a los Ingresos y Utilidades ¢1.495.213 millones (30,8%); Impuesto único a los combustibles, ¢492.000 millones (10,1%); Impuesto selectivo de consumo, ¢290.500 millones (6,0%); Impuesto sobre la propiedad de vehículos, ¢183.000,0 millones (3,8%); Arancel de Aduanas ¢179.000 millones (3,7%), entre otros. Por su parte, dentro de los ingresos no tributarios destaca la transferencia del 25% de las utilidades del INS al Gobierno, por ¢9.750 millones.

Los ingresos por concepto de **financiamiento interno** ascienden a ¢4.082.217 millones y se componen en un 54,2% de títulos valores de largo plazo y en un 45,8% en títulos valores de corto plazo. Dentro de esta última partida se incluyen ¢3.717 millones para financiar el adelanto de la contribución estatal a los partidos políticos por la programación de las elecciones nacionales a realizarse en febrero de 2018²⁶ y ¢75.000 millones de títulos de Caja Única. Los recursos de **financiamiento externo**, propiamente créditos directos que tiene el Gobierno con diversos organismos financieros internacionales y bancos extranjeros se incorporarán mediante la revalidación automática de saldos, por un monto de ¢835.496 millones.

Se debe indicar que, si bien la ejecución final de los ingresos corrientes está íntimamente ligada al desempeño macroeconómico del país y en cierta medida al contexto internacional, persisten los retos de gestión para la Administración Tributaria en áreas como la evasión fiscal y el desarrollo de sistemas informáticos que coadyuven con el control tributario.

La propia Dirección General de Hacienda estimó el incumplimiento tributario (que incluye la evasión, la elusión y la mora en el pago de impuestos) en un 8,22% del PIB para el caso de Impuesto General sobre las Ventas (IGV) y el Impuesto sobre la Renta (ISR) en 2013²⁷. En el caso del Impuesto sobre la Renta; a manera de ejemplo, un estudio reciente de la Contraloría General de la República²⁸ determinó que en promedio el 56% de declaraciones de renta de los profesionales liberales indican un pago de cero impuesto, al tiempo que el 86% de los contribuyentes analizados percibió el 30% de los ingresos brutos del grupo y aportó únicamente el 9% de los impuestos, situación que debe seguir siendo valorada por la Administración.

Para minimizar la evasión y la elusión fiscal, es imprescindible que la Administración Tributaria tenga las herramientas normativas, informáticas y de recursos humanos y financieros para incrementar la efectividad de las actuaciones fiscalizadoras, simplificar el procedimiento de pago y declaración de impuestos y aumentar la sensación de riesgo. La integración de los sistemas informáticos es parte inherente a este proceso; no obstante, el Viceministerio de Ingresos no cuenta en la actualidad con herramientas informáticas que permitan la integración y análisis de riesgos en materia tributaria. Al respecto, en el informe N° DFOE-SAF-18-2016 la CGR determinó que el Viceministerio no cuenta con perfiles integrados de riesgo para elaborar los Planes de Acciones Conjuntas de las distintas Direcciones que lo conforman, al tiempo que estos planes carecen de indicadores y metas que sirvan de criterio para medir su grado de

²⁶ Para las elecciones nacionales de 2018 la contribución estatal a los partidos políticos se definió en 0,11% del PIB del año tras anterior, en este caso, el PIB de 2016. En la actualidad la Carta Magna establece una contribución del 0,19% con posibilidad de reducir este porcentaje, y el Plenario Legislativo acordó disminuirla para no profundizar el desequilibrio fiscal. Aunado a esto, la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGP) acordó con el TSE incluir en el presupuesto 2017 solo una fracción de la contribución, con el objetivo, según se argumentó, de no afectar aún más la situación fiscal que se espera para el Gobierno Central en 2017.

²⁷ De acuerdo con el estudio *Incumplimiento Tributario en Impuestos sobre la Renta y Ventas 2010-2013* de la Unidad de Estadística Fiscales de la Dirección General de Hacienda.

²⁸ Informe N° DFOE-SAF-IF-14-2016 del 26 de mayo de 2016. Informe de auditoría de carácter especial sobre el impuesto a las utilidades de las personas físicas y jurídicas, con actividad económica lucrativa, que prestan servicios profesionales.

cumplimiento; aunado a esto, se registra un lento avance del programa Colmena, compuesto por 8 proyectos orientados a dar soluciones tecnológicas al Viceministerio.

Sobre el proceso de discusión y aprobación

Como parte de la etapa de discusión del proyecto de ley de presupuesto para el año 2017 (que se tramitó bajo el expediente 20.087), a partir del 07 de septiembre de 2016 la Comisión de Asuntos Hacendarios inició el proceso de recepción de audiencias a ministros y jefes de instituciones vinculadas al proyecto.

Al finalizar el plazo para presentar mociones de fondo, se habían presentado 97 mociones –que fueron conocidas con posterioridad al informe de mayoría de subcomisión– que se tradujeron finalmente en un recorte neto de ₡3.960 millones, como se señaló anteriormente.

El trámite en Plenario Legislativo inició el 01 de noviembre con la exposición que hicieron las distintas fracciones de los cuatro informes de minoría que se presentaron al proyecto. La dificultad de generar consensos –que se puso de manifiesto en esos cuatro informes– tuvo que ver en buena medida con los recortes que se aprobaron al PANI, al punto de que 23 diputados firmaron una Consulta Facultativa de Constitucionalidad sobre la legalidad de los recortes aprobados por la Comisión de Asuntos Hacendarios (con posterioridad a la promulgación de la Ley de Presupuesto, la Sala Constitucional señaló que esos recortes eran inconstitucionales (Resolución 15012-2016 de 14 de diciembre)).

La discusión prosiguió en medio de la divergencia planteada hasta la fecha reglamentaria del primer debate (27 de noviembre). No obstante, al momento de la votación no había quorum, por lo que se dio por aprobado automáticamente el Presupuesto en la forma en que lo presentó la Comisión de Asuntos Hacendarios al Plenario Legislativo. Esta situación se presentó de nuevo en el segundo debate, por lo que el presupuesto se aprobó de manera automática en ambos debates.

3.1.2 Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE)

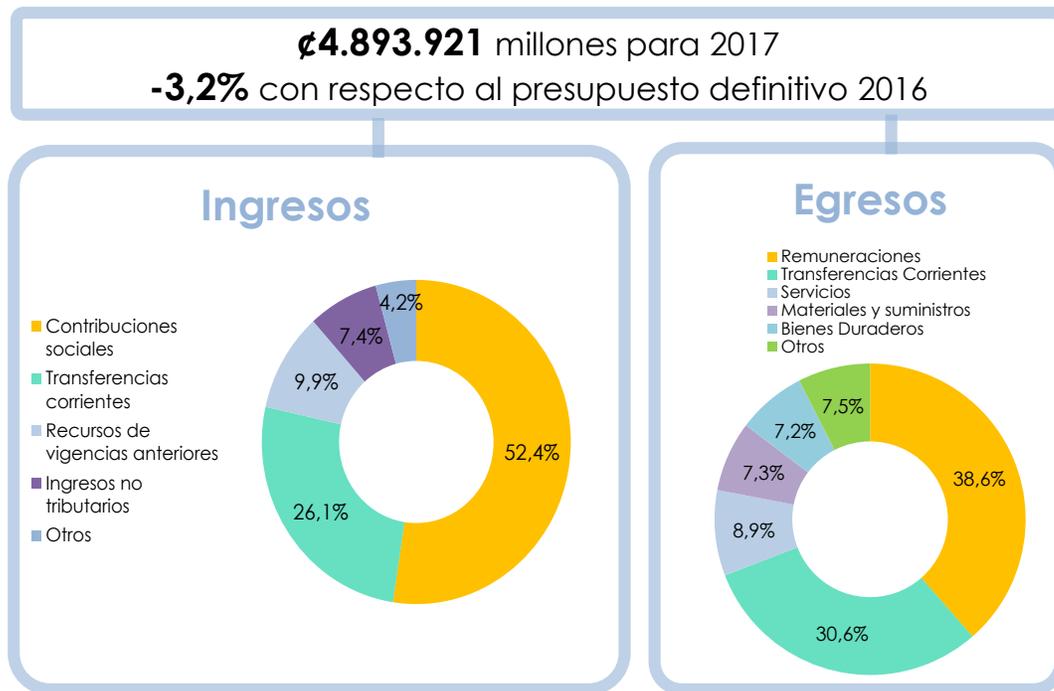
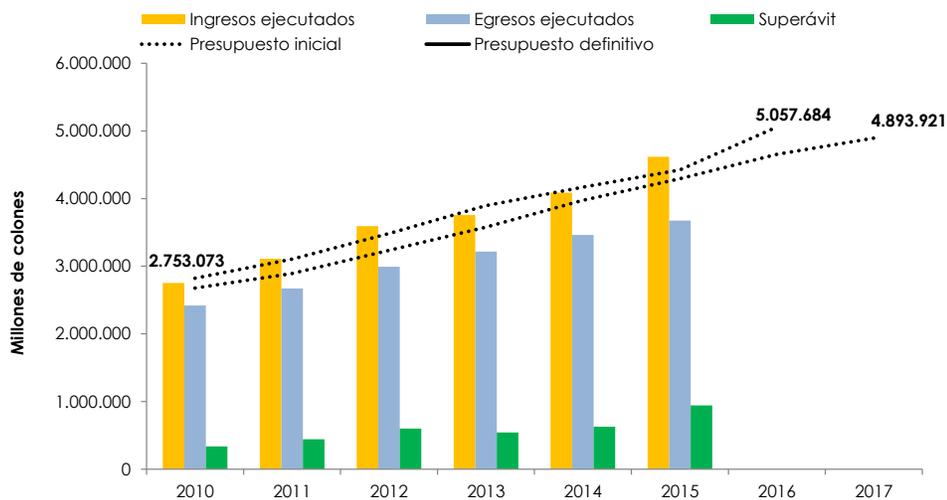


GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LAS IDNE, 2010-2017
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

- Presupuesto aprobado para 2017 de ₡4.893.921 millones (20,5% del Sector Público).
- Decece un 3,2% con respecto al presupuesto definitivo 2016, y aumenta un 5,1% con respecto al inicial 2016.
- Dentro de las instituciones que pertenecen a este sector institucional destacan la Caja Costarricense del Seguro Social (₡3.424.842, 70,0% del total del sector), las Universidades estatales (₡685.261 millones, 14% del total del sector), y el IMAS (₡205.512 millones, 4,2% del sector).

Las IDNE comprenden el 20,5% del total de los presupuestos iniciales del Sector Público en 2017 con $\$4.893.921$ millones a ejecutar por 31 instituciones (estas a su vez tienen 6 Fideicomisos). El presupuesto inicial 2017 decrece un 3,2% con respecto al presupuesto definitivo 2016, principalmente por la caída en el presupuesto del Fideicomiso 1082 de Gestión de los Proyectos y Programas del FONATEL, que reduce su presupuesto en un 60,7% con respecto al definitivo de 2016, en respuesta a las observaciones realizadas por la Contraloría General²⁹ donde se señala la baja ejecución del fideicomiso así como las debilidades en la gestión presupuestaria.

Sin embargo, es importante señalar un incremento en las contribuciones sociales (mayor cantidad de cotizantes, recuperación de dineros adeudados a la CCSS e incremento en el porcentaje de cotización) así como en las transferencias corrientes (mayor cantidad de recursos girados al FEES). Por el lado de los egresos, las remuneraciones se estiman con un incremento del 4,6% y las transferencias corrientes aumentan un 6,4% principalmente por las transferencias giradas a terceros (pensiones de la CCSS, becas de las Universidades, apoyo económico del IMAS y del PANI a las familias, entre otros). Estos dos últimos rubros corresponden al 69,1% del total de los egresos del sector.

Dentro de las instituciones que pertenecen a este sector institucional destacan la Caja Costarricense de Seguro Social ($\$3.424.842$ millones, 70,0% del total del sector), las Universidades estatales ($\$685.261$ millones, 14% del total del sector), y el IMAS (205.512 millones, 4,2% del sector). Estas tres instituciones han incrementado su porcentaje de participación con respecto a años anteriores (por ejemplo las Universidades, eran el 11,8% del total en el 2010).

CUADRO 7
IDNE: PRINCIPALES INSTITUCIONES, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Institución	Presupuesto Definitivo		Presupuesto Definitivo 2016	Presupuesto Inicial 2017	Part. %	Var. %
	2014	2015				
TOTAL IDNE	4.170.259	4.424.732	5.057.684	4.893.921	100,0%	-3,2%
Caja Costarricense del Seguro Social	2.875.031	3.015.976	3.468.708	3.424.842	70,0%	-1,3%
Universidades Estatales	552.809	614.392	703.023	685.261	14,0%	-2,5%
UCR	269.738	299.825	337.183	332.543	6,8%	-1,4%
UNA	109.217	129.324	153.465	156.099	3,2%	1,7%
TEC	85.671	79.664	87.866	81.590	1,7%	-7,1%
UNED	50.911	65.050	81.180	73.547	1,5%	-9,4%
UTN	37.272	40.529	43.328	41.482	0,8%	-4,3%
Instituto Mixto de Ayuda Social	155.060	173.124	194.310	205.512	4,2%	5,8%
Instituto Nacional de Aprendizaje	105.544	112.353	124.411	126.318	2,6%	1,5%
Fideicomiso 1082 de Gestión de los Proyectos y Programas del FONATEL	129.382	128.044	161.599	63.552	1,3%	-60,7%
Patronato Nacional de la Infancia	44.583	51.229	60.471	57.710	1,2%	-4,6%
Instituto de Desarrollo Rural	37.807	45.037	48.070	51.365	1,0%	6,9%
Instituto Costarricense de Turismo	30.493	33.932	39.224	43.961	0,9%	12,1%
Bénemerito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	39.296	35.817	41.620	41.402	0,8%	-0,5%
Superintendencia General de Telecomunicaciones	23.471	23.541	24.329	25.533	0,5%	4,9%
Otras instituciones	176.784	191.286	191.920	168.465	3,4%	-12,2%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

²⁹ Informe DFOE-IFR-IF-13-2016

CCSS

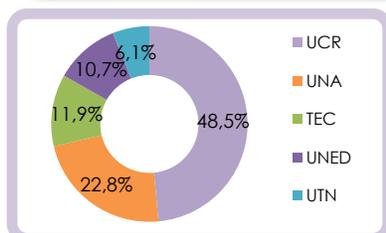
70% del
presupuesto
de las IDNE

En el caso de la **Caja Costarricense del Seguro Social**, con $\text{¢}3.424.842$ millones para 2017, presenta una reducción de 1,3% con respecto al definitivo 2016, dada una reducción de los recursos de vigencias anteriores. El presupuesto de la CCSS se divide en 3 regímenes: Régimen de Salud, Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y el Régimen No Contributivo. El régimen de Salud con $\text{¢}2.156.521$ millones de ingresos, es el 63,0% del presupuesto total de la CCSS; le sigue el IVM con $\text{¢}1.118.654$ millones (32,7% del total) y finalmente el No Contributivo con $\text{¢}149.667$ millones el restante 4,4%. Estos tres regímenes se financian en un 70,5% por las contribuciones sociales de los patronos y trabajadores del país. Estas contribuciones crecen un

4,7% con respecto al presupuesto definitivo 2016, sin embargo la tasa de crecimiento es cada vez menor. Esta situación ha de ser monitoreada de forma cercana, ya que es posible que se presenten problemas de liquidez a futuro.

En el gasto de la CCSS por su parte, la partida que empuja a la reducción general del presupuesto es la de activos financieros, sin embargo, partidas como remuneraciones y transferencias corrientes presentan un incremento del 3,7% y 6,7% respectivamente.

Universidades Estatales

14%
del presupuesto de las
IDNE

En el caso de las **Universidades Estatales**, la UCR, UNED, TEC y UTN presentan una reducción de su presupuesto con respecto al presupuesto definitivo 2016, del -1,4%, -9,4%, -7,1% y -4,3% respectivamente. Por el lado de los ingresos, este impacto se refleja en la UCR, TEC y UTN en la partida de Recursos de vigencias anteriores. Particularmente, en la UNED, obedece a la no incorporación de fondos de transferencias de capital por parte del Gobierno Central. A pesar de esta reducción a nivel general, en el análisis específico, hay un aumento en la asignación de transferencias corrientes por concepto del FEES³⁰, dado el incremento en el PIB y su relación del 1,5% para este rubro, ya que más del 70% de los ingresos de las universidades corresponde a este aspecto.

Desde el punto de vista de los egresos, el 57,7% corresponde a las remuneraciones, aumentando un 6,6% con respecto al presupuesto definitivo de 2016, doble de la meta inflacionaria establecida por el BCCR. Es importante que se hagan las valoraciones sobre la sostenibilidad de las finanzas universitarias, a la luz de que su principal fuente de financiamiento, proviene del Gobierno Central, el cual presenta una difícil situación financiera.

IMAS

4,2% del
presupuesto
de las IDNE

En el **Instituto Mixto de Ayuda Social** el crecimiento del 5,8% con respecto al presupuesto definitivo 2016 se debe por el lado de los ingresos a un incremento en las transferencias corrientes, representando este rubro el 68,4% del total de los ingresos estimados. Estos recursos se refieren básicamente al aporte del FODESAF que representa el 34,7%; así como a los del Gobierno Central para los programas de Avancemos y Seguridad Alimentaria, que corresponden al 35,2%.

³⁰ El FEES no incorpora a la UTN.

3.1.3 Empresas Públicas No Financieras (EPNF)

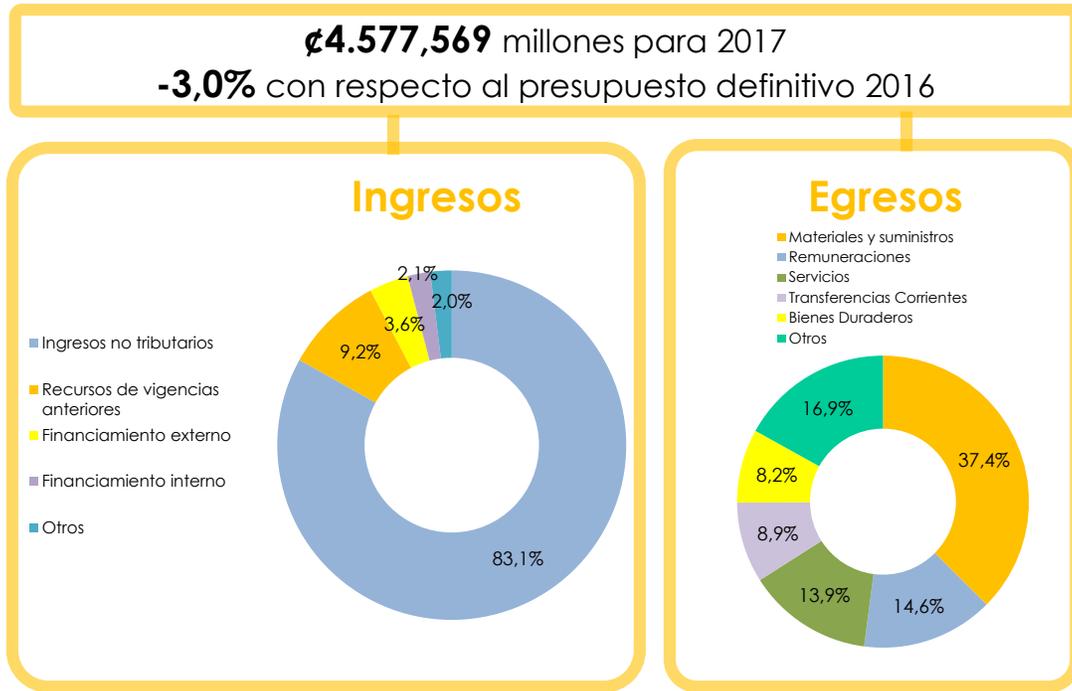
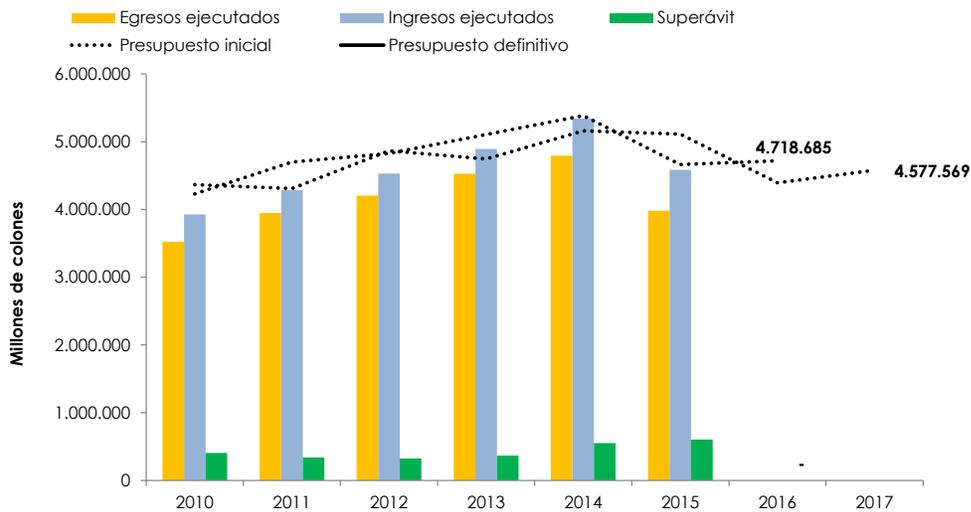


GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LAS EPNF, 2010-2017
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

- **Presupuesto aprobado para 2017 de ₡4.577.569 millones (19,1% del Sector Público).**
- **Decrece un 3,0% con respecto al presupuesto definitivo 2016, y aumenta un 4,2% con respecto al inicial 2016.**
- **El ICE (₡1.836.235 millones), RECOPE (₡1.300.495 millones) y la CNFL (₡341.586 millones), representan el 76,0% del sector.**

Las EPNF comprenden el 19,1% del total de los presupuestos iniciales del Sector Público en 2017 con ₡4.577.569 millones a ejecutar por 31 instituciones (estas a su vez tienen 12 Fideicomisos). El



presupuesto inicial 2017 decrece un 3,0% con respecto al presupuesto definitivo 2016 principalmente por la caída en el presupuesto del ICE, RECOPE y CNFL, como se mencionará más adelante. Los ingresos de las EPNF provienen en su mayoría de las Ingresos no tributarios³¹ (83,1%), principalmente la venta de bienes y servicios. Los gastos por su parte se ejecutan principalmente en las partidas de materiales y suministros (37,4%), remuneraciones (14,6%) y servicios (13,9%).

CUADRO 8
EPNF: PRINCIPALES INSTITUCIONES, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Institución	Presupuesto Definitivo		Presupuesto Definitivo 2016	Presupuesto Inicial 2017	Part. %	Var. %
	2014	2015				
TOTAL EPNF	5.384.723	4.664.092	4.718.685	4.577.569	100,0%	-3,0%
ICE	1.988.754	1.777.696	1.851.371	1.836.235	40,1%	-0,8%
RECOPE	1.789.650	1.392.812	1.335.211	1.300.495	28,4%	-2,6%
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	339.995	323.702	427.802	341.586	7,5%	-20,2%
Junta de Protección Social	221.572	253.180	226.606	245.416	5,4%	8,3%
AyA	214.895	213.636	204.079	241.952	5,3%	18,6%
Fideicomiso Proyecto Hidroeléctrico Garabito	72.389	84.877	89.740	93.025	2,0%	3,7%
Fideicomiso 1 Proyecto Hidroeléctrico Reventazón/ICE-Scotiabank	332.419	128.685	89.433	83.315	1,8%	-6,8%
Empresa de Servicios Públicos de Heredia	69.977	73.839	82.807	69.367	1,5%	-16,2%
Consejo Nacional de Producción	60.003	59.604	69.587	65.944	1,4%	-5,2%
JAPDEVA	44.803	62.592	61.920	59.086	1,3%	-4,6%
Otras Instituciones	250.263	293.471	280.130	241.148	5,3%	-13,9%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.



RECOPE, presenta un presupuesto inicial de $\$1.300.495$, 2,6% menos que el presupuesto definitivo 2016. Por el lado de los ingresos, la venta de bienes y servicios se estima caerá un 1,8% explicado principalmente la variación en los ingresos percibidos de la venta de hidrocarburos, sujetos a aumentos o disminuciones de los precios de venta en el transcurso del año. Además se debe considerar la metodología establecida por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para la determinación de los precios de venta. Por el lado de los egresos, la situación antes mencionada se ve reflejada en la partida de Materiales y suministros con una disminución de 1,0%. En el acápite 4.2 se discute con mayor detalle temas de la aprobación y perspectivas de esta institución.



En el caso de la **CNFL** para el ejercicio 2017 presupuesta un 20,2% menos con respecto al presupuesto definitivo 2016, por el lado de los ingresos la principal reducción se observa en la venta de bienes y servicios, la cual decrece un 10,8%, lo cual debe constituir una alerta siendo esta la principal fuente de ingresos, un 91,6% del total. En relación con los egresos, esta situación se ve reflejada en la partida de materiales y suministros la cual representa el 62,2% de su presupuesto y muestra una caída, con respecto al presupuesto definitivo 2016 del 13,1%. Cabe

³¹ Venta de bienes y servicios, Ingresos de la propiedad, Multas sanciones, Intereses Moratorios y otros ingresos no tributarios conforman este segmento.

indicar que la partida de remuneraciones presenta un incremento del 7,4%, situación que debe ser objeto de monitoreo por parte de la Compañía, dada la tendencia hacia la baja en sus ingresos derivados del giro del negocio.

3.1.4 Instituciones Públicas Financieras (IPF)

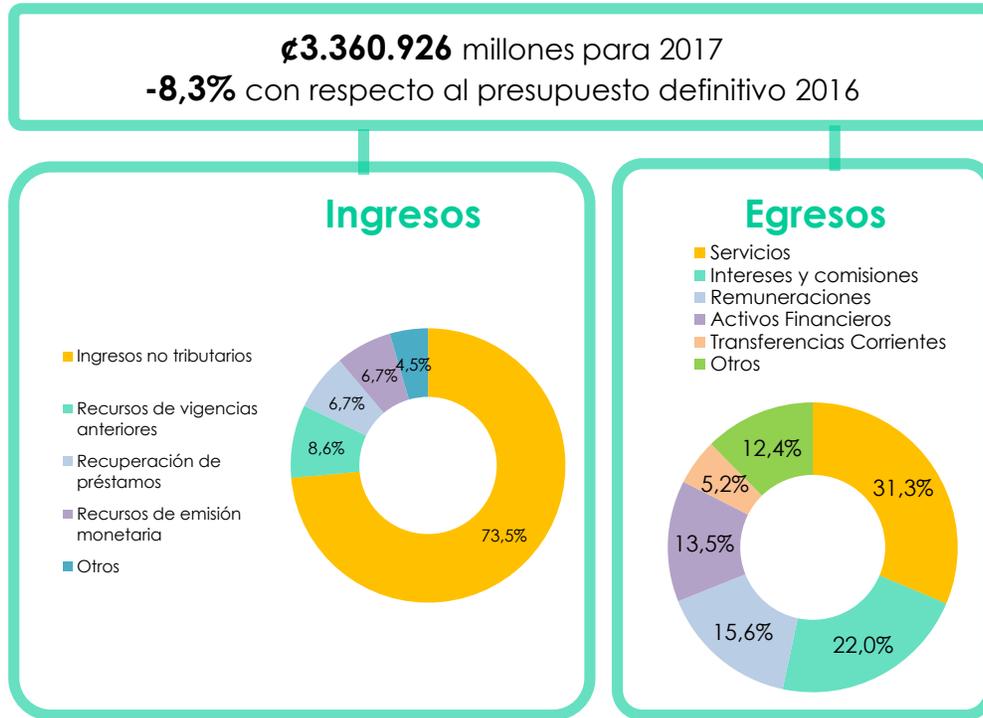
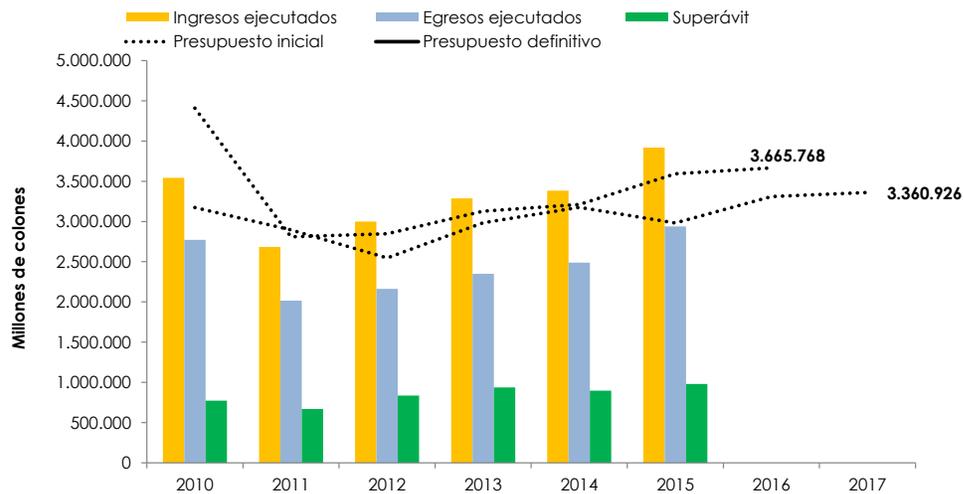


GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LAS IPF, 2010-2016
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

- Presupuesto aprobado para 2017 de ₡3.360.926 millones (14,1% del Sector Público), 8,3% menos que el presupuesto definitivo 2016.
- Cuatro instituciones concentran el 74,4% de los ingresos y egresos presupuestados, a saber, el INS (32,9%), BNCR (18,2%), y BCR (12,8%) y el BPDC (10,6%).

Las IPF presentan un presupuesto de $\text{¢}3.360.926$ millones (un 14,1% del total del sector público), lo que significa una disminución del 8,3% respecto al presupuesto definitivo 2016, baja estrechamente relacionada con la disminución por parte del INS. Dentro de este sector, cuatro instituciones concentran el 74,4% de los ingresos y egresos presupuestados, a saber, el INS (32,9%), BNCR (18,2%), BCR (12,8%) y el BPDC (10,6%).

Según la clasificación de los ingresos presupuestados, estos se distribuyen en tres grandes grupos, $\text{¢}2.534.883$ millones corresponde a los ingresos corrientes, los cuales aumentaron un 1,9% con respecto al presupuesto definitivo 2016, incremento derivado por un aumento en la renta por activos financieros del INS. Le siguen los ingresos por financiamiento, $\text{¢}527.430$ millones, disminuyen 39,2% con respecto al 2016, debido principalmente a la baja en los recursos de vigencias anteriores del INS que cayeron un 59,8% ($\text{¢}268.703$ millones). El tercer componente de los ingresos, corresponde a los ingresos de capital, con un monto de $\text{¢}298.612$ millones con una leve disminución del 3,7% con respecto al presupuesto definitivo de 2016 principalmente por la recuperación de inversiones del INS.

Con respecto a los egresos presupuestados, la partida de servicios es la que tiene mayor peso relativo (31,3%), con un monto de $\text{¢}1.053.513$ millones, aumentando un 1,0% con respecto al presupuesto definitivo de 2016, le sigue intereses y comisiones con $\text{¢}738.923$ millones (22,0% del total de egresos), lo que representa un 1,6% menos que en 2016. Destaca la disminución en un 41,8% en la partida de activos financieros, derivado de la disminución en el INS.

CUADRO 9
IPF: PRINCIPALES INSTITUCIONES, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Institución	Presupuesto Definitivo		Presupuesto Definitivo 2016	Presupuesto Inicial 2017	Part. %	Var. %
	2014	2015				
TOTAL IPF	3.211.897	3.593.033	3.665.768	3.360.926	100,0%	-8,3%
Instituto Nacional de Seguros	1.006.338	1.420.879	1.374.523	1.105.058	32,9%	-19,6%
Banco Nacional de Costa Rica	680.202	625.788	618.073	613.286	18,2%	-0,8%
Banco de Costa Rica	365.530	382.908	395.083	430.031	12,8%	8,8%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	311.035	291.022	345.073	356.324	10,6%	3,3%
Banco Central de Costa Rica	365.583	359.616	378.057	323.602	9,6%	-14,4%
Banco Hipotecario de la Vivienda	126.874	147.953	136.790	135.951	4,0%	-0,6%
Banco Crédito Agrícola de Cartago	60.700	62.510	73.700	70.000	2,1%	-5,0%
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	81.339	74.656	61.998	66.585	2,0%	7,4%
Fideicomiso FINADE / BCR	27.677	29.415	62.800	45.340	1,3%	-27,8%
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	25.565	28.951	29.256	34.347	1,0%	17,4%
Otras Instituciones	161.054	169.336	190.416	180.403	5,4%	-5,3%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.



El **INS** presupuesta $\text{¢}1.105.058$ millones, en términos nominales, 19,6% menos que el presupuesto definitivo 2016, dicha disminución es el resultado de los periodos de vencimiento de los títulos valores del INS, pues los plazos y condiciones vigentes, establecen el momento de recepción de los ingresos, lo que ha ocasionado variaciones importantes en dicha cuenta. Con respecto a los egresos presupuestados, destaca la disminución en un 47,1% en la partida de activos financieros relacionado con su programa de

inversiones (ver acápite 4.3).



El **BNCR**, por su parte, presupuesta $\text{¢}613.286$ millones, una leve disminución respecto al presupuesto definitivo 2016 de 0,8%. Por el lado de los ingresos obedece a una disminución en la venta de bienes y servicios y en los ingresos varios no especificados en un 1,9% y 35,9% respectivamente, ingresos propios de su giro de negocio. Con respecto a los egresos, destaca la disminución en un 7,7% en la partida de servicios principalmente por los servicios de gestión y apoyo, así como la partida de remuneraciones con 0,17% menos que en 2016.



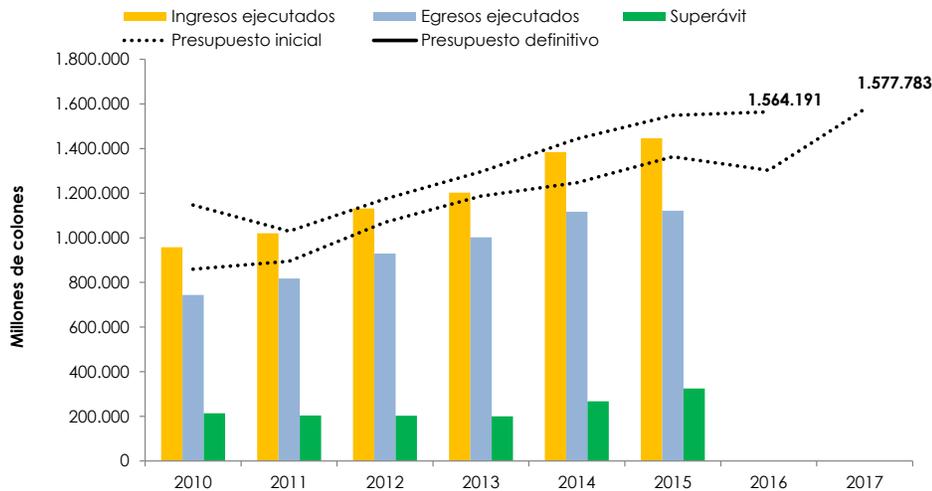
El **BCR**, por su parte, presupuesta $\text{¢}430.031$ millones, un aumento del 8,8% respecto al presupuesto definitivo 2016, por el lado de los ingresos destaca el aumento en la renta de activos financieros, así como en la venta de bienes y servicios en un 9,2% y 6,9% respectivamente, ingresos propios de su actividad. Con respecto a los egresos, destaca el aumento en un 7,1% en la partida de bienes duraderos principalmente en la adquisición de equipo y programas de cómputo el cual se plantea con el fin de mantener y mejorar la plataforma tecnológica.

3.1.5 Órganos Desconcentrados (OD)



- Presupuesto aprobado para 2017 de $\text{¢}1.577.783$ millones (6,6 % del Sector Público).
- Aumenta un 0,9% con respecto al presupuesto definitivo 2016.
- Dentro de este sector, cuatro instituciones concentran el 68,8% del presupuesto, a saber, FODESAF (37,7%), CONAVI (24,3%), CETAC (3,8%) y el Fideicomiso de Aeropuerto Juan Santamaría (3,5%).

GRÁFICO 7
OD: PRINCIPALES INSTITUCIONES, 2010-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Los OD presentan un presupuesto de $\text{¢}1.577.783$ millones (comprende el 6,6% del total de los presupuestos iniciales del Sector Público en 2017), lo que significa un leve aumento del 0,9% respecto al presupuesto definitivo 2016. Los ingresos de los OD provienen en su mayoría de las transferencias corrientes (34,7%), las transferencias de capital (23,5%) y las contribuciones sociales (18,3%). Los gastos por su parte se ejecutan principalmente en las partidas de transferencias corrientes (42,7%), servicios (22,7%) y bienes duraderos (14,8%).

La clasificación de los ingresos presupuestados, se distribuye en tres grandes grupos, $\text{¢}1.028.796$ millones corresponde a los ingresos corrientes, los cuales aumentaron un 2,9% con respecto al presupuesto definitivo 2016, aumento que se presenta dado el incremento en las transferencias corrientes y las contribuciones sociales en FODESAF. Le siguen los ingresos de capital, con un monto de $\text{¢}372.684$ millones, lo que representa un incremento respecto al presupuesto definitivo 2016 de un 34,0%. El tercer componente de ingresos corresponde a los ingresos por financiamiento, con $\text{¢}176.303$ millones, disminuyendo un 38,4% con respecto al presupuesto definitivo 2016, debido a los recursos de vigencias anteriores del CONAVI que cayeron un 70,5%.

Con respecto a los egresos ejecutados, la partida de transferencias corrientes es la que tiene mayor peso relativo, con un monto de $\text{¢}673.646$ millones, creciendo un 0,3% con respecto al presupuesto definitivo 2016, le sigue los bienes duraderos con $\text{¢}358.084$ millones, lo que representa un aumento del 2,5% con respecto al año anterior, principalmente derivado de los aumentos en instituciones como Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato 2526/OC-CR BID-Ministerio de Justicia y Paz, Consejo Técnico de Aviación Civil, Fideicomiso Banco Nacional-MEP y COSEVI. Un tercer componente corresponde a la partida de servicios, la cual alcanza el monto de $\text{¢}233.924$ millones, 3,8% menos que el año anterior, principalmente por la disminución en la reparación y mantenimiento vial del CONAVI en un 14,6%. Dentro de este sector, cuatro instituciones concentran el 68,8% del presupuesto, a saber, FODESAF (37,7%), CONAVI (24,3%), CETAC (3,8%) y el Fideicomiso de Aeropuerto Juan Santamaría (3,5%).

CUADRO 10
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LAS OD, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES-

Institución	Presupuesto Definitivo		Presupuesto Definitivo 2016	Presupuesto Inicial 2017	Part. %	Var. %
	2014	2015				
TOTAL OD	1.443.751	1.549.361	1.564.191	1.577.783	100,0%	0,9%
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	529.977	555.854	587.266	586.547	37,2%	-0,1%
Consejo Nacional de Vialidad	347.613	443.830	414.825	383.642	24,3%	-7,5%
Consejo Técnico de Aviación Civil	30.891	34.323	44.035	59.935	3,8%	36,1%
Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	48.137	53.135	53.302	55.511	3,5%	4,1%
Fondo Nacional de Becas	52.258	47.562	50.404	52.110	3,3%	3,4%
Junta Administrativa del Registro Nacional	42.352	40.690	40.927	40.536	2,6%	-1,0%
Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato 2526/Oc-Cr BID-Ministerio de Justicia y Paz	15.608	22.961	34.253	38.315	2,4%	11,9%
Consejo de Seguridad Vial	29.526	30.842	22.593	35.579	2,3%	57,5%
Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y Centros de Atención Integral		1.311	-	31.591	2,0%	n.a
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	33.572	34.049	37.904	31.431	2,0%	-17,1%
Otros Órganos Desconcentrados	313.816	284.805	278.683	262.586	16,6%	-5,8%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

FODESAF

37,2%
del
presupuesto
de los OD

El **Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares**, comprende el 37,2% del presupuesto de los OD para el 2017, con una disminución del 0,1% con respecto a presupuesto definitivo 2016, alcanza los $\$586.547$ millones. Esta reducción se debe a la no incorporación de los recursos de vigencias anteriores en el presupuesto inicial. De este modo, si se compara con el presupuesto inicial 2016, el presupuesto del FODESAF aumenta un 4,9%. Este aumento, visto desde el lado de los ingresos, obedece al incremento en el monto del salario mínimo estipulado por el Poder Judicial para efectos del cálculo de multas, variable que se usa como referencia para estimar la transferencia del

Gobierno a favor de FODESAF, la cual representa el 42,9% de los ingresos del Fondo, y también por la estimación a la alza por costo de vida de los salarios de los trabajadores en Costa Rica, cuyo porcentaje de aporte impacta al 57,1% de los ingresos del FODESAF.

Por el lado de los egresos, se incrementan las transferencias corrientes, principalmente a órganos desconcentrados. De las transferencias para el año 2017, el 46,0% se asignará a la Protección), el 20,0% a la educación, 18,0% a vivienda y un 14,0% otros programas sociales.

CONAVI

24,3%
del
presupuesto
de los OD

El **CONAVI**, muestra un presupuesto para 2017 de $\$383.642$ millones, 7,5% menos que el presupuesto definitivo del año anterior. Por el lado de los ingresos disminuyen los recursos de vigencias anteriores, los cuales se reducen en un 70,5%, no obstante es de esperar que se incorporen montos por este concepto a lo largo del año. Por otra parte, las transferencias de capital del Gobierno Central se incrementan un 27,2% respecto al presupuesto del año anterior. Con respecto a los egresos se debe considerar los bajos niveles de ejecución mostrados por la institución, que en promedio durante el periodo 2010-2015 han alcanzado un 58,5%, siendo en 2015 tan solo un 45,6%, situación que debe ser objeto constante de monitoreo por la administración.

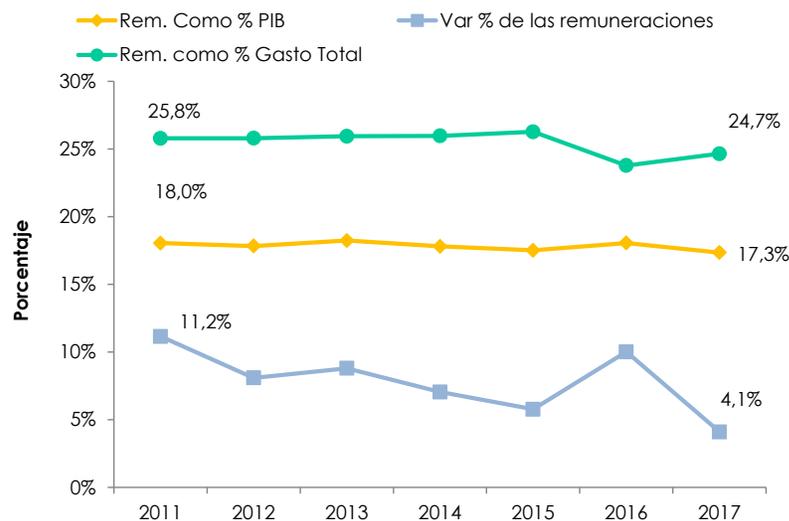
En el acápite 4.5 se amplía la información presupuestaria del CONAVI, CETAC, COSEVI, CTP y CNC.

3.2 Remuneraciones

- Las remuneraciones ascienden a **₡5.881.392 millones**, **4,1%** más que el monto aprobado al finalizar el ejercicio.
- Representan un **24,7%** de los egresos aprobados para 2017.
- El Gobierno Central y las IDNES son los grupos institucionales que destinan más recursos en esta partida, y estas últimas son el grupo que proporcionalmente gasta más en incentivos salariales respecto a las remuneraciones básicas (relación 1,37 a 1).
- Los incentivos salariales son la principal subpartida, con un peso del **40,8%**, al tiempo que es la subpartida de mayor crecimiento.
- Persiste la necesidad de una reforma profunda en materia de empleo público, que abarque lo relacionado a la remuneración, la rectoría y la evaluación de desempeño, entre otros tópicos.

En 2017 el presupuesto en remuneraciones del sector público asciende a **₡5.881.392 millones**, **1,2%** más que el presupuesto inicial de 2016 y **4,1%** más que el monto aprobado al finalizar el ejercicio. Se observa un gasto que si bien ha perdido dinamismo respecto a años anteriores, continúa siendo uno de los componentes inerciales y de mayor magnitud en la estructura de egresos del sector público, con un presupuesto que equivale al **24,7%** de los egresos aprobados para este año. En términos de la producción, las remuneraciones representan el **17,3%** del PIB de 2017 estimado por el BCCR.

GRÁFICO 8
SECTOR PÚBLICO: REMUNERACIONES COMO PORCENTAJE DEL PIB, DEL GASTO TOTAL Y VARIACIÓN PORCENTUAL,
2011-2017
-PORCENTAJE-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

Por grupo institucional, se tiene que los montos más grandes se destinan en el Gobierno Central y en las IDNE, donde además estas últimas son el grupo que proporcionalmente gasta más en incentivos salariales que en remuneraciones básicas, con una relación de 1,37, es decir, por cada **₡1** en remuneraciones básicas se tiene previsto gastar **₡1,37** colones en incentivos; mientras que para el sector público como un todo esta relación es de **1,1**.

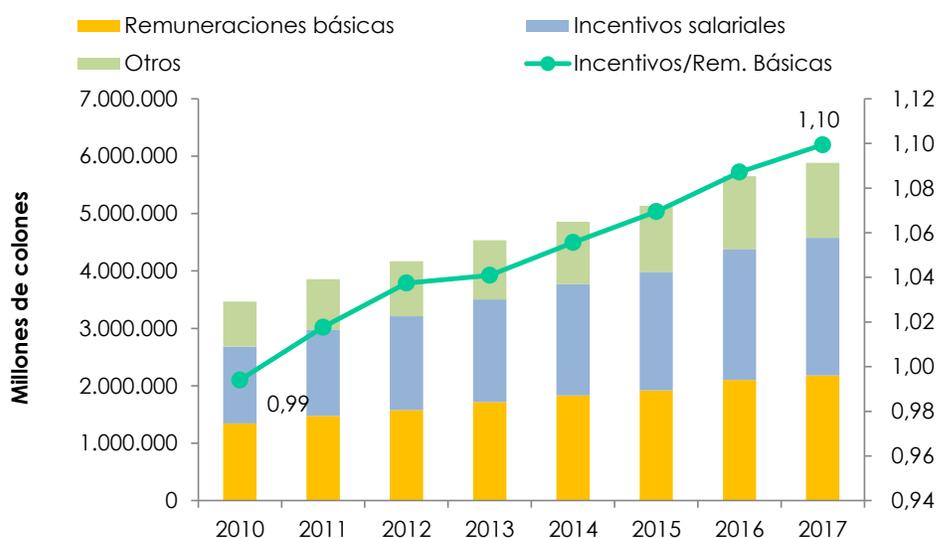
CUADRO 11
SECTOR PÚBLICO: GASTO EN REMUNERACIONES, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES-

Grupo Institucional	Presupuesto Ejecutado		Presupuesto Definitivo	Presupuesto Inicial	Part. %	Var. % vs Definitivo	Var. % vs Inicial
	2014	2015	2016	2017			
TOTAL	4.855.250	5.135.510	5.649.614	5.881.392	100,0%	4,1%	1,2%
Empresas Públicas No Financieras	676.196	664.119	690.313	669.611	11,4%	-3,0%	-5,3%
Gobierno Central	1.979.969	2.124.633	2.328.110	2.482.920	42,2%	6,6%	1,3%
Gobiernos Locales	147.514	162.097	191.251	194.291	3,3%	1,6%	4,3%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	1.497.481	1.613.898	1.803.239	1.886.723	32,1%	4,6%	4,2%
Instituciones Públicas Financieras	450.069	461.185	512.910	524.175	8,9%	2,2%	-1,4%
Órganos Desconcentrados	104.023	109.578	123.791	123.671	2,1%	-0,1%	-1,3%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

De forma casi generalizada, desde 2010 todos los grupos institucionales han incrementado la proporción de los **incentivos salariales** respecto de las remuneraciones básicas, con la única excepción de las IPF, grupo donde varias instituciones han optado por el salario único como régimen salarial. Para ese año esta relación era inferior a 1 (es decir, el gasto en remuneraciones básicas era superior que el de incentivos) para las EPNF, el Gobierno Central, los Gobiernos Locales y los Órganos Desconcentrados; en 2017 únicamente los Órganos Desconcentrados y las Instituciones Públicas Financieras presupuestaron más en remuneraciones básicas que en incentivos salariales, quedando en evidencia que los incentivos corresponden al componente de mayor crecimiento vegetativo dentro de la partida.

GRÁFICO 9
SECTOR PÚBLICO: GASTO EN REMUNERACIONES, 2010-2017
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y SIGAF

El peso de los incentivos salariales puede apreciarse también en el cuadro siguiente, que resume la composición global de las remuneraciones.

CUADRO 12
SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LAS REMUNERACIONES SEGÚN SUBPARTIDA, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES-

Subpartida	Presupuesto Ejecutado		Presupuesto Definitivo 2016	Presupuesto Inicial 2017	Part. %	Var. % vs Definitivo	Var. % vs Inicial
	2014	2015					
TOTAL	4.855.250	5.135.510	5.649.614	5.881.392	100,0%	4,1%	1,2%
Remuneraciones básicas	1.832.853	1.920.798	2.100.050	2.181.594	37,1%	3,9%	1,6%
Remuneraciones eventuales	232.433	246.192	273.793	278.694	4,7%	1,8%	9,4%
Incentivos salariales	1.934.773	2.054.252	2.283.074	2.398.404	40,8%	5,1%	0,0%
<i>Retribución por años servidos</i>	679.699	726.148	802.140	857.579	14,6%	6,9%	133,4%
<i>Otros incentivos salariales</i>	415.861	439.160	498.287	524.272	8,9%	5,2%	-3,8%
<i>Decimotercer mes</i>	305.592	321.342	358.612	371.876	6,3%	3,7%	10,1%
<i>Restricción al ejercicio liberal de la profesión</i>	286.540	303.238	330.556	340.826	5,8%	3,1%	-59,7%
<i>Salario escolar</i>	247.081	264.364	293.479	303.851	5,2%	3,5%	0,7%
Contribuciones patronales a la seguridad social	368.512	376.583	408.846	424.054	7,2%	3,7%	-0,1%
Contribuciones patronales a pensiones	460.186	514.511	561.967	579.012	9,8%	3,0%	2,1%
Remuneraciones diversas	26.493	23.174	21.884	19.633	0,3%	-10,3%	-11,8%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y SIGAF

Los incentivos salariales comprenden el 40,8% de las remuneraciones, las remuneraciones básicas el 37,1% y el restante 22,1% se distribuye en contribuciones patronales al seguro de salud, fondos de pensiones, remuneraciones diversas y eventuales. La retribución por años servidos (anualidades) y los otros incentivos salariales son los rubros de mayor peso y variación respecto al presupuesto definitivo de 2016, con incrementos del 6,9% y 5,2%, respectivamente.

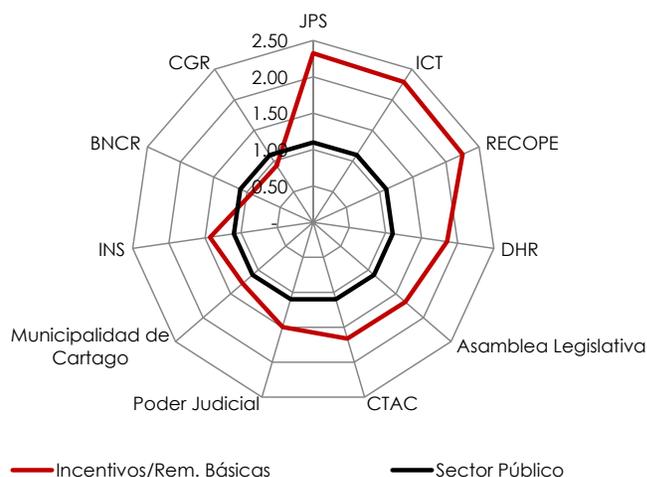
A nivel institucional, hay diferencias aún más marcadas entre ambas subpartidas. Por ejemplo, en la Junta de Protección Social (JPS) el presupuesto de incentivos asciende a $\text{Q}6.901$ millones, mientras que el de remuneraciones básicas es de $\text{Q}2.970$ millones, para una relación de 2,32 a 1, más del doble que el promedio del sector público, en esta institución los valores ejecutados para 2015 muestran una proporción 2,1 a 1; por el contrario, en la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) este cociente es de 0,76 a 1, para un presupuesto en incentivos por $\text{Q}3.548$ millones y $\text{Q}4.658$ millones en remuneraciones básicas. En el Gráfico 10 se presenta dicha relación para algunas instituciones seleccionadas.

Como se aprecia, las diferencias sectoriales e institucionales son importantes. Si bien es cierto no existe un esquema remunerativo que sea aplicable de forma uniforme a todo el sector público, donde confluyen diferentes especialidades, riesgos profesionales y administrativos, ciertamente la simplicidad y homogeneidad en lo que corresponde se consideran como atributos deseables para promover la transparencia y equidad, al tiempo que favorecen una administración eficiente de los recursos.

Esquemas donde los incentivos superan en gran medida el salario base desvirtúan la naturaleza de ambos, pues en la praxis el incentivo se ha convertido en un mecanismo para compensar salarios base bajos, con la particularidad de que al estar conexos entre sí, el aumento de la edad promedio de la planilla y ajustes por costo de vida (o extraordinarios) provocan un

crecimiento vegetativo en el largo plazo, que no necesariamente se corresponde con los niveles de productividad o las posibilidades fiscales del país.

GRÁFICO 10
INSTITUCIONES SELECCIONADAS: RELACIÓN INCENTIVOS SALARIALES-REMUNERACIONES BÁSICAS, 2017



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y SIGAF

Por ejemplo, las anualidades absorben gran parte de los incentivos, sin que necesariamente impliquen un desempeño óptimo del funcionario. De acuerdo con información del sistema Integra, cerca del 80% de los funcionarios dentro de este sistema se ubican a más de 5 años de la edad de jubilación, por lo que es de esperar que el comportamiento de la partida se mantenga creciente en ausencia de reformas importantes.

Aunado a lo anterior, al no existir un sistema único, sino la coexistencia de múltiples regímenes de acuerdo a la naturaleza de la institución, pertenencia al Régimen de Servicio Civil, si opera en competencia, u otros, se han generado brechas importantes dentro del propio sector público, y en muchos casos no existen criterios de proporcionalidad o racionalidad. Muestra de ello es la diferencia en los porcentajes de anualidad, que en algunas instituciones se estableció en un 5,5% del salario base (caso de la UCR), o incluso podrían alcanzar el 6% como en el TEC, o bien un 1,94% como en el INA. En algunos casos, no existe tope de anualidades. Otros incentivos como la dedicación exclusiva también acusan diferencias importantes: se paga un 20% del salario base para profesionales con el nivel de Bachillerato en entidades como el AyA, CNFL, RECOPE, mientras que en la CCSS este porcentaje asciende al 35%.

La cantidad de incentivos a pagar también varía entre instituciones; dentro del Gobierno Central se contabilizan 68 remuneraciones adicionales al salario base en el MEP, 15 en el Ministerio de la Presidencia, 7 en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y únicamente 4 en el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

Es pertinente acotar que recientemente se sometió a criterio de esta Contraloría el expediente legislativo 19.506, *Ley para regular las remuneraciones adicionales al salario base y el auxilio de cesantía en el Sector Público*. Este proyecto tenía como objeto *unificar las disposiciones que aplicarán a la creación, modificación y reconocimiento, de las remuneraciones en dinero adicionales al salario base, otorgadas a los funcionarios permanentes y transitorios; propiciar la equidad, la razonabilidad, la eficacia y eficiencia en la gestión pública; y equiparar el auxilio de cesantía en las instituciones públicas*. Este proyecto de ley fue retirado, por parte del Poder

Ejecutivo (mediante Decreto Ejecutivo N° 40162 de 30 de enero de 2017), del conocimiento de sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa.

Al respecto, la Contraloría General de la República considera que, si bien en el caso del Gobierno Central, esta iniciativa no abordaba la sostenibilidad de este gasto por su fondo – debido a que los parámetros que pretendía modificar, ya se encontraban dentro de los rangos propuestos– en el caso del sector descentralizado tenía mayor impacto y por lo tanto era una iniciativa positiva por cuanto apuntaba hacia el ordenamiento y uniformidad que se requiere en materia de remuneraciones en el sector público costarricense.

Otro aspecto sumamente relevante en la discusión sobre las remuneraciones tiene que ver con el **financiamiento** de estas. Evidentemente, algunas instituciones –por su naturaleza– tienen una estructura de gasto donde el peso más grande viene dado por las remuneraciones, tal es el caso de entidades como el MEP, la CCSS, o las universidades públicas; no obstante, muchas instituciones públicas se financian a través de transferencias corrientes del Gobierno Central; o en caso de pertenecer a este, absorben un porcentaje importante de los ingresos corrientes, como se muestra a continuación:

CUADRO 13
INSTITUCIONES SELECCIONADAS: REMUNERACIONES COMO PORCENTAJE DE LAS TRANSFERENCIAS RECIBIDAS DEL GOBIERNO, 2017
-MILLONES DE COLONES-

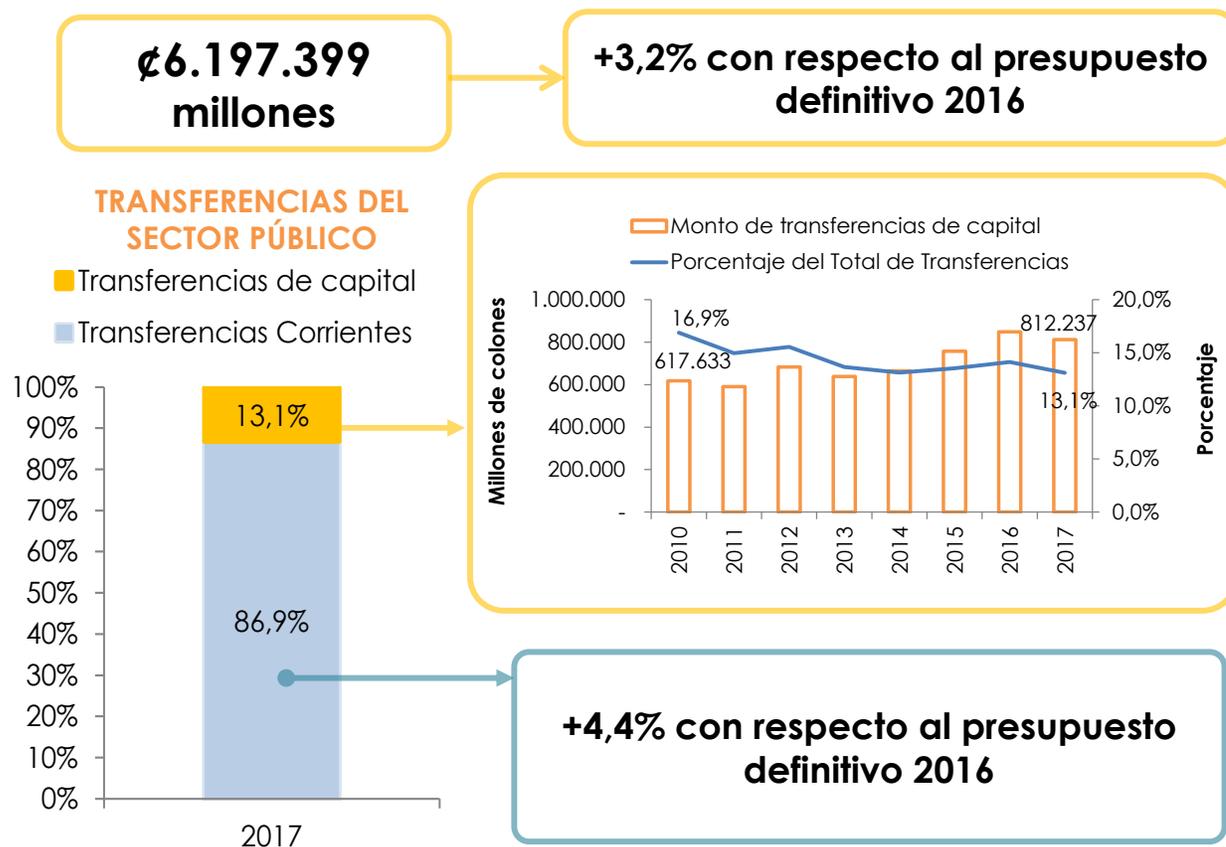
Institución	Transferencias recibidas del Gob. Ctral	Remuneraciones	Part. %
Universidad de Costa Rica	266.949	195.295	73,2%
Universidad Nacional	110.147	82.748	75,1%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	65.360	45.704	69,9%
Patronato Nacional de la Infancia	39.228	20.930	53,4%
Instituto Mixto de Ayuda Social	69.495	20.535	29,5%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF

Esta situación refleja un riesgo que no debe minimizarse: en última instancia, gran parte de la operativa de muchas instituciones depende de los recursos que transfiere el Gobierno, que a su vez tiene un desbalance fiscal evidente y profundo. Ajustar la política salarial a las posibilidades reales del fisco resulta necesario.

A modo de conclusión, es claro que el debate sobre el tema de las remuneraciones debe continuar. En diferentes oportunidades la CGR ha señalado la necesidad de analizar no solo la parte remunerativa, sino lo correspondiente a otras aristas sumamente relevantes, como lo son la rectoría, la política de empleo (creación de plazas), la evaluación del desempeño y el diseño de incentivos orientados a la productividad. La racionalidad, la proporcionalidad y la eficiencia son criterios que no se deben perder de vista para el adecuado diseño de un sistema que permita atraer y mantener el recurso humano sin que ello socave la sostenibilidad financiera de mediano plazo.

3.3 Transferencias



- En 2017 se asignan ¢6.197.399 millones (cifra sin consolidar) destinadas a transferencias en el Sector Público, para una variación de 3,2% respecto al presupuesto definitivo de 2016.
- Del total de las transferencias presupuestadas, ¢5.385.162 millones (86,9%) corresponden a transferencias corrientes, mientras que los restantes ¢812.237 millones (13,1%) a transferencias de capital.
- El presupuesto de transferencias del Gobierno Central, asciende a ¢3.110.115 millones, es decir un 5,6% más que en 2016. Los principales receptores de transferencias del Gobierno Central: los Regímenes de Pensiones, el FEES, la CCSS, FODESAF y las Juntas de Educación y Administrativas.
- Las transferencias del Gobierno Central, representan un 12,5% del presupuesto de ingresos del Sector Público Descentralizado para el año 2017, específicamente destaca que para los Órganos Desconcentrados representa un 48,5% del total de sus ingresos.

El presupuesto de transferencias en el Sector Público³² para el 2017 alcanza la suma de ¢6.197.399 millones, con un crecimiento del 3,2% respecto al presupuesto definitivo 2016. Del total de las transferencias presupuestadas, ¢5.385.162 millones (86,9%) corresponden a transferencias corrientes, mientras que los restantes ¢812.237 millones (13,1%) a transferencias de capital. A continuación se muestra el presupuesto según grupo institucional.

³² Cifras no consolidadas

CUADRO 14
SECTOR PÚBLICO: EVOLUCIÓN DEL GASTO EN TRANSFERENCIAS SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Gasto en Transferencias	Presupuesto Ejecutado		Presupuesto Definitivo	Presupuesto Inicial	Part. %	Var. % vs Definitivo	Var. % vs Inicial
	2014	2015	2016	2017			
TOTAL SECTOR PÚBLICO	4.781.237	5.236.102	6.003.501	6.197.399	100,0%	3,2%	13,1%
Gobierno Central (GC)	2.394.629	2.638.813	2.946.026	3.110.115	50,2%	5,6%	16,4%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE)	1.138.517	1.266.129	1.455.281	1.530.484	24,7%	5,2%	9,3%
Órganos Desconcentrados (OD)	687.945	688.781	797.815	802.120	12,9%	0,5%	9,3%
Empresas Públicas No Financieras (EPNF)	322.902	351.392	409.237	409.700	6,6%	0,1%	4,4%
Instituciones Públicas Financieras (IPF)	195.150	242.192	327.431	294.107	4,7%	-10,2%	4,0%
Gobiernos Locales (GL)	42.094	48.796	67.711	50.873	0,8%	-24,9%	4,3%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y SIGAF

A nivel desagregado es posible identificar que las transferencias corrientes se incrementaron un 4,4%, básicamente por el aumento en un 6,6% de las transferencias del Gobierno Central, mientras que las de capital disminuyeron en un 4,3%, principalmente por parte de las Instituciones Públicas Financieras. La CGR ha señalado que el sesgo anti inversión de la política fiscal *“tiene impactos negativos sobre la hacienda pública, en vista de que la posposición de la inversión pública reduce también el crecimiento futuro del producto, la recaudación fiscal futura y la capacidad de repago del sector público.”*³³

Específicamente las transferencias del Gobierno Central, representan un 12,5% del presupuesto de ingresos del Sector Público Descentralizado para el año 2017, particularmente destaca que para los Órganos Desconcentrados representa un 48,5% del total de sus ingresos; asimismo, para las Instituciones Descentralizadas No Empresariales un 20,7%. Dicha situación debe valorarse en el marco de estrechez fiscal actual, pues evidencia la dependencia de algunas instituciones públicas de estos fondos.

Del total de transferencias del Gobierno Central (¢3.110.101 millones) un 80,6% se concentran en nueve destinatarios, en donde destacan las transferencias al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) por un monto de ¢478.560 millones, un aumento³⁴ de ¢37.787 millones respecto al presupuesto definitivo 2016. Las transferencias a las Juntas de Educación y Administrativas, destinadas principalmente a comedores escolares, subsidios de pasajes e infraestructura educativa, alcanzan la suma de ¢350.056 millones, además la transferencia a FODESAF de ¢251.551 millones, un 5,2% más que el año 2016. Otras transferencias relevantes del Gobierno Central, son las asignadas al IMAS por un monto de ¢70.495 millones de las cuales ¢50.000 millones corresponden al programa Avancemos, al PANI³⁵ (¢39.228 millones), con un incremento de 3,5% en comparación con el presupuesto definitivo 2016 y FONABE con ¢33.779 millones, destinadas al otorgamiento de becas para estudiantes en diversos ciclos.

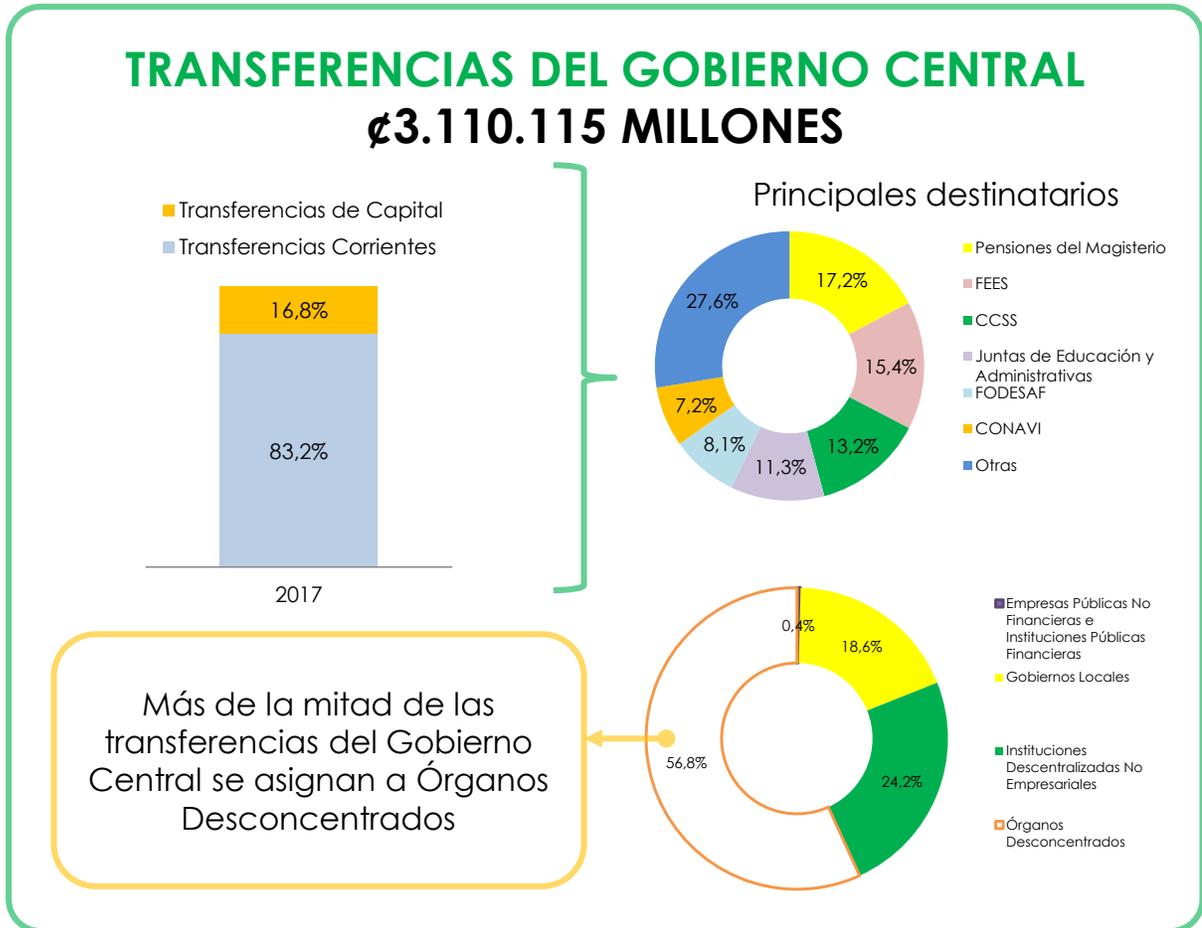
En el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley del Presupuesto de la República 2017, la CGR se refirió a limitaciones en torno a la ejecución de los recursos por parte de instituciones que

³³ CGR, 2014. Memoria Anual 2013: Opiniones y Sugestiones. Pág. 14

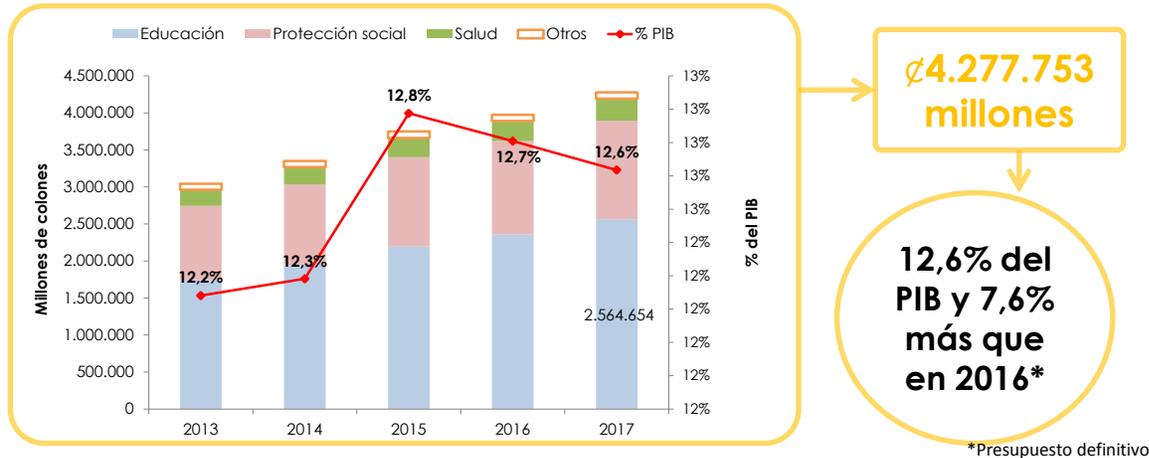
³⁴ Incremento derivado del incremento en la base de cálculo (PIB) por la actualización de las Cuentas Nacionales que realiza el BCCR.

³⁵ La Sala Constitucional resolvió en consulta facultativa de constitucionalidad (sentencia 16-018351 del 14 de diciembre de 2016) que el recorte realizado durante la discusión del presupuesto es inconstitucional, argumentando que en materia de derechos sociales, el legislador presupuestario no puede reducir la asignación de recursos dispuesta por el legislador ordinario, pues con ello se limitan los recursos que se deben destinar a programas sociales, como lo es en este caso, la atención de la niñez y la familia; dado que estos fondos están estrechamente vinculados al cumplimiento efectivo de las tareas asignadas constitucionalmente al PANI y al financiamiento de programas sociales prioritarios.

reciben transferencias del Gobierno Central, principalmente sumas significativas de saldos en caja única, procesos de planificación deficientes, falta de capacidad de gestión, así como porcentajes relativamente bajos de ejecución presupuestaria, situación que debe ser objeto de monitoreo constante por parte de las administraciones.



3.4 Gasto Social en el Gobierno Central



Vivienda: 2% del Gasto Social e incluye las transferencias destinadas a las asociaciones de desarrollo integral



Protección social: 31% del Gasto Social, incluye el pago de pensiones



Salud: 7% del Gasto Social, incluye el programa de Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la salud



Educación: 60% del Gasto Social, incluye programas como Avancemos, becas de FONABE y el FEES

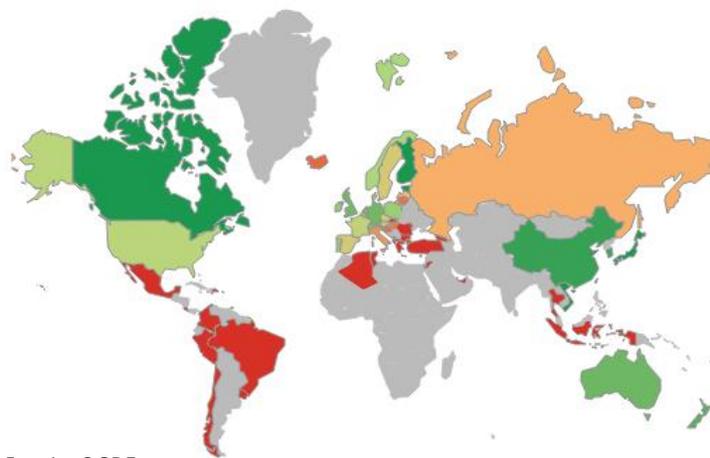
PRUEBAS PISA

Rendimiento inferior en 2015 con respecto a 2012 en las tres áreas

Países con nivel de gasto en educación similar, obtienen mejores resultados: Nueva Zelanda

Países con inferior nivel de gasto en educación, obtienen similares resultados: Colombia, Perú

Reto: Mejorar la eficiencia del gasto social en educación



Fuente: OCDE

Inferior Promedio Superior

Área	Nota CR 2012	Nota CR 2015
Ciencias	429	420
Lectura	441	427
Matemáticas	407	400



- En 2017 se asignan **¢4.277.753 millones (12,6% respecto al PIB) a gasto social en el Gobierno Central, para una variación en el gasto del 7,6% respecto al presupuesto definitivo de 2016.**
- Dentro del gasto social los rubros más relevantes son: educación, con una participación del 60,0% y protección social (pago de pensiones) con un 31,1%, el gasto en salud representa el 7,0% mientras que los servicios recreativos y deportivos, de cultura y religión, y de vivienda alcanzan el 2,0%.
- Es necesario concentrar esfuerzos en mejorar la gestión del gasto público tanto en términos de su productividad como de su eficiencia en la asignación y uso de recursos tomando como referencia la gestión por desempeño que se oriente a resultados y evaluaciones que permitan elevar su eficacia, calidad y efectividad.

En 2017 se presupuestaron ¢4.277.753 millones en gasto social en el Gobierno Central, para una variación respecto al presupuesto definitivo de 2016 en 7,6%, siendo uno de los componentes de política pública más dinámicos con crecimientos superiores al 6% desde el año 2011. Durante el periodo 2010-2016 el gasto social presenta altos niveles de ejecución, en promedio un 96,6%, no obstante, una proporción significativa corresponde a transferencias corrientes y de capital (63,9% en 2016), de ahí que su aplicación depende del destinatario final.

A nivel presupuestario el gasto social por parte del Gobierno Central ha mantenido una tendencia estable en los últimos tres años, alrededor de un 12,7% del PIB. Este gasto considera recursos dirigidos a satisfacer necesidades principalmente relacionadas con educación, salud, vivienda y cultura, siendo estos elementos fundamentales para lograr la equidad y el orden social, así también montos destinados a la protección social específicamente los beneficios por enfermedad, maternidad y pensiones. El siguiente cuadro muestra la evolución del gasto social y su composición. Dentro del gasto social los rubros más relevantes son: educación, con una participación del 60,0% y protección social (pago de pensiones) con un 31,1%, el gasto en salud representa el 7,0% mientras que los servicios recreativos y deportivos, de cultura y religión, y de vivienda alcanzan el 2,0%.

CUADRO 15
GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Gasto Social	Presupuesto Ejecutado		Presupuesto Definitivo	Presupuesto Inicial	Part. %	Var. % vs Definitivo	Var. % vs Inicial
	2014	2015	2016	2017			
TOTAL SECTOR PÚBLICO	3.247.042	3.577.154	3.974.861	4.277.753	100,0%	7,6%	7,1%
Educación	1.870.678	2.073.579	2.356.329	2.564.654	60,0%	8,8%	8,6%
Protección social	1.075.195	1.179.558	1.264.414	1.329.680	31,1%	5,2%	4,3%
Salud	224.191	246.720	270.719	297.980	7,0%	10,1%	7,7%
Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión	47.194	50.173	51.952	57.815	1,4%	11,3%	15,0%
Vivienda y otros servicios comunitarios	29.784	27.123	31.447	27.625	0,6%	-12,2%	-11,3%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y SIGAF

El gasto en **educación** se presupuesta en ¢2.564.654 millones, con un crecimiento respecto al presupuesto definitivo de 2016 de 8,8%, tasa superior a la mostrada el año anterior de 7,3%, pero sin superar los incrementos mostrados en el periodo 2011-2015, superiores al 10%. Este gasto es el componente más importante de las erogaciones para ayuda social por parte del Gobierno, pilar en la política pública, no obstante su magnitud no se refleja en resultados educativos positivos, siendo su principal reto mejorar la eficiencia del gasto (ver recuadro "El reto de mejorar la eficiencia del gasto social en educación"). Dentro de los principales programas se

encuentran el programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (Programa Avancemos); transferencias al Fondo Nacional de Becas (FONABE) y el financiamiento de las universidades estatales cubiertas por el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES).

Respecto al gasto en **salud** el monto presupuestado en 2017 alcanza la suma de $\$297.980$ millones, lo que representa una variación de 10,1% respecto al presupuesto definitivo 2016, superior a la mostrada en 2016 de 4,3%, debido principalmente al incremento en la asignación al programa denominado "Rectoría de la Producción Social de la Salud", particularmente relacionado con el control del tabaco y sus efectos nocivos en la salud, recursos provenientes de la Ley N° 9028, además se asignan recursos a la Caja Costarricense de Seguro Social para Regímenes Especiales de Seguros de Salud.

Por su parte, el **gasto en vivienda y otros servicios comunitarios** presenta una disminución en su asignación para este 2017 de 12,2% respecto al presupuesto definitivo 2016, misma que obedece primordialmente a la disminución en un 11,7% del presupuesto al programa "Desarrollo de la Comunidad".

En cuanto a la situación de dicho gasto social y su incidencia, conviene mencionar que, de acuerdo con mediciones del INEC, la pobreza en Costa Rica se ha mantenido alrededor del 20% desde poco más de dos décadas, siendo que en 2016 presenta un nivel de 20,5%, con un porcentaje promedio de pobreza extrema de 6,3%. De esta forma, continúa la dificultad de plasmar las políticas de gasto social en disminuciones en la pobreza por parte de los distintos gobiernos.

Finalmente, la Contraloría General de la República reitera³⁶ la necesidad de concentrar esfuerzos por mejorar la gestión del gasto público tanto en términos de su productividad³⁷ (relación entre los resultados obtenidos por cada unidad de gasto) como de su eficiencia en la asignación y uso de recursos tomando como referencia la gestión por desempeño orientada a resultados y evaluaciones que permitan elevar su eficacia, calidad y efectividad.

EL RETO DE MEJORAR LA EFICIENCIA DEL GASTO SOCIAL EN EDUCACIÓN

El gasto en educación presupuestado en 2017 alcanza un 7,6% del PIB, siendo el componente más importante de las erogaciones para ayuda social por parte del gobierno. Dadas las limitaciones fiscales con las que enfrenta el país, Costa Rica necesita dar más pasos para mejorar tanto la eficiencia como la efectividad de su gasto social en educación.

El incremento del gasto en educación, por sí mismo, ya no es un reto para el país, PREAL (2006)³⁸ señala que "(...) un aumento del gasto no se traduce necesariamente en una mejora integral de la calidad educativa (...)", para ello realizó un estudio con 17 países latinoamericanos, en los cuales logró evidenciar que a pesar del incremento en el gasto en educación, este no se refleja en la calidad de los aprendizajes pues no aumenta en la misma proporción.

Específicamente en Costa Rica, lo anterior se evidencia en los bajos resultados que obtuvo el país en las pruebas internacionales PISA, en los cuales de 2012 a 2015 la tendencia media en tres años ha sido hacia la baja, cayendo 7, 9 y 6 puntos en la calificación de las tres áreas, Ciencias, Lectura y Matemáticas, respectivamente; a pesar de que en dichos años el presupuesto del gasto en educación como porcentaje del PIB pasó de 6,8% en 2012 a 7,6% en 2015.

³⁶ Así descrito en el informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público, 2016.

³⁷ Una productividad mayor significa el logro de una mayor producción en volumen y calidad con un mismo insumo.

³⁸ PREAL (2006) Cantidad sin Calidad: Un Informe del Progreso Educativo en América Latina. Santo Domingo.

Un estudio realizado por Vegas y Coffin (2014)³⁹ para 51 sistemas educativos, concluye que, a partir de cierto monto que se invierte por estudiante, la mejora en los resultados evaluados a través de la prueba PISA no es estadísticamente significativa, es decir, a partir de cierto nivel de gasto, la participación de este es cada vez menor en el desempeño educativo, por lo tanto si bien es necesario contar con un nivel adecuado de recursos, la gestión de estos es un factor de igual o mayor importancia en el logro de los resultados educativos, siendo el principal reto mejorar la eficiencia del gasto social en educación, aplicando instrumentos de gestión que garanticen el buen desempeño de los docentes.

3.5 Inversión en el Sector Público No Financiero

La estructura de gastos del Gobierno Central se encuentra restringida a la dinámica que presenta el gasto corriente, principalmente por la participación de las remuneraciones y las transferencias corrientes siendo estos rubros difíciles de contener en el corto plazo, salvo la aplicación de medidas de mayor impacto. Específicamente el gasto de capital, el cual está orientado a incrementar la productividad del país, para el 2017 se presupuesta $\text{Q}1.554.550$ millones (cifras consolidadas del Sector Público No Financiero), lo cual representa un 4,6% respecto al PIB (sin considerar los recursos de créditos externos)

Gasto de capital



Si bien la magnitud del gasto de capital es un indicativo de inversión del Gobierno, es importante destacar en su composición, que 32,3% de este gasto son transferencias de capital cuya ejecución final depende de la capacidad de ejecución de instituciones tales como las juntas de educación y administrativas, CONAVI, gobiernos locales, entre otros. Es necesario avanzar hacia un gasto público oportuno y de calidad, que impacte verdaderamente en la calidad de vida de los habitantes y que a su vez permita al país mantenerse competitivo.

Recientemente, la CEPAL publicó un estudio denominado “El enfoque de brechas estructurales Análisis del caso de Costa Rica”⁴⁰ en el cual señala el importante rezago del país en el desarrollo de su infraestructura, indicando que la brecha de infraestructura vial se refleja, entre otras cosas, en la tendencia creciente del congestionamiento a nivel nacional, elemento que repercute en pérdidas de recursos para los ciudadanos y las empresas, en distintas formas, como: i) incremento del gasto en combustible; ii) tiempos de desplazamiento prolongados en trayectos cortos; iii) pérdida de calidad de vida, y iv) contaminación ambiental, sobre todo dentro de la GAM. Particularmente, señala determinantes principales en las brechas estructurales como lo son: las deficiencias en cuanto al mantenimiento preventivo, los problemas de gobernanza o autoridad de la rectoría y la insuficiente inversión en infraestructura.

En línea con lo anterior según el sexto Informe sobre el Estado de la Red Vial Nacional 2014-2015⁴¹, elaborado por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LANAMME, UCR), el país muestra un atraso de aproximadamente 35 años en materia de infraestructura pues más del 74% de la red vial nacional está en malas condiciones, donde el presupuesto asignado es una tercera parte de lo que realmente se necesita. A pesar de que la cobertura vial sea alta, su calidad no lo es, por lo que existen importantes disparidades internas en la calidad de las carreteras: es mayor en la red vial nacional en comparación con la red vial cantonal debido a las diferencias en intervención entre ambas redes.

³⁹ Vegas, E. y Coffin, C. (2014). Cuando el gasto en la educación importa: Un análisis empírico de información internacional reciente. Banco Interamericano del Desarrollo.

⁴⁰ CEPAL, 2016. El enfoque de brechas estructurales: Análisis del caso de Costa Rica, Naciones Unidas, Santiago.

⁴¹ LANAMME, 2015. Estado de la Red Vial Nacional 2014-2015.

3.6 Adquisiciones y compras públicas

- Las compras públicas constituyen un elemento fundamental para que las instituciones lleven a cabo sus actividades y así el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas.
- El presupuesto de compras del Sector Público de 2017 alcanza la suma de **₡5.265.857 millones**, un 15,5% del PIB.
- Un **92,2%** del presupuesto en compras públicas corresponden al Sector Descentralizado, el restante 7,8% a Gobierno Central.
- Las partidas presupuestarias que componen las compras públicas históricamente no han presentado niveles satisfactorios de ejecución en el Sector Público, en promedio durante el periodo 2010-2015 se ejecutó un 57,1% del presupuesto.

La gestión de las compras públicas ha sido un tema de alta relevancia para los distintos gobiernos, pues la ejecución correcta o incorrecta de la función de compras puede conllevar una buena o mala asignación de los recursos públicos. Las compras públicas constituyen un elemento fundamental para que las instituciones lleven a cabo sus actividades y así el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas.

La relevancia económica de las compras públicas en Costa Rica se deriva de la incidencia y proporción de estas en el gasto público. Cabe añadir que más allá de su relevancia económica, las compras públicas también adquieren una dimensión política, pues el resultado, transparencia y eficiencia de su aplicación son factores expuestos al escrutinio de la población en general, por lo que su evaluación y percepción puede influir en la credibilidad de la labor del Gobierno.

Las compras públicas se aproximan presupuestariamente mediante la suma de los montos ejecutados de tres partidas presupuestarias⁴², a saber, "Bienes Duraderos", "Materiales y Suministros" y "Servicios", en cada uno de los sectores institucionales que conforman el sector público, restando a dicho monto la factura petrolera.

CUADRO 16
SECTOR PÚBLICO: EVOLUCIÓN DEL GASTO EN COMPRAS PÚBLICAS SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Gasto compras públicas	Presupuesto Ejecutado		Presupuesto Definitivo	Presupuesto Inicial	Part. %	Var. % vs Definitivo	Var. % vs Inicial
	2014	2015	2016	2017			
TOTAL SECTOR PÚBLICO	4.054.686	3.742.305	5.281.749	5.265.857	100,0%	-0,3%	15,6%
Empresas Públicas No Financieras	1.792.557	1.409.514	1.665.633	1.590.549	30,2%	-4,5%	4,8%
Instituciones Públicas Financieras	915.902	887.412	1.182.336	1.254.726	23,8%	6,1%	4,6%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	638.880	688.360	1.137.784	1.141.791	21,7%	0,4%	9,7%
Órganos Desconcentrados	299.093	311.449	622.439	627.865	11,9%	0,9%	46,6%
Gobierno Central	251.922	277.440	352.089	412.786	7,8%	17,2%	11,8%
Gobiernos Locales	156.332	168.130	321.468	238.140	4,5%	-25,9%	41,1%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y SIGAF

Para el 2017 se asignan **₡5.265.857 millones** a compras públicas, un 0,3% menos que el presupuesto definitivo 2016, las cuales representan un 15,5% del PIB. A nivel institucional las

⁴² Según clasificador por objeto del gasto del sector público, Ministerio de Hacienda Costa Rica.

compras toman mayor importancia según sea el sector en el que se encuentre: un 92,2% del presupuesto en compras públicas corresponden al sector descentralizado, donde destaca un 32,8% de las Empresas Públicas No Financieras (EPNF), un 25,9% de las Instituciones Públicas Financieras (IPF) y un 23,5% de las Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE). Por su parte 7,8% del total de compras fueron realizadas por el Gobierno Central, tal y como se muestra en el Cuadro 16.

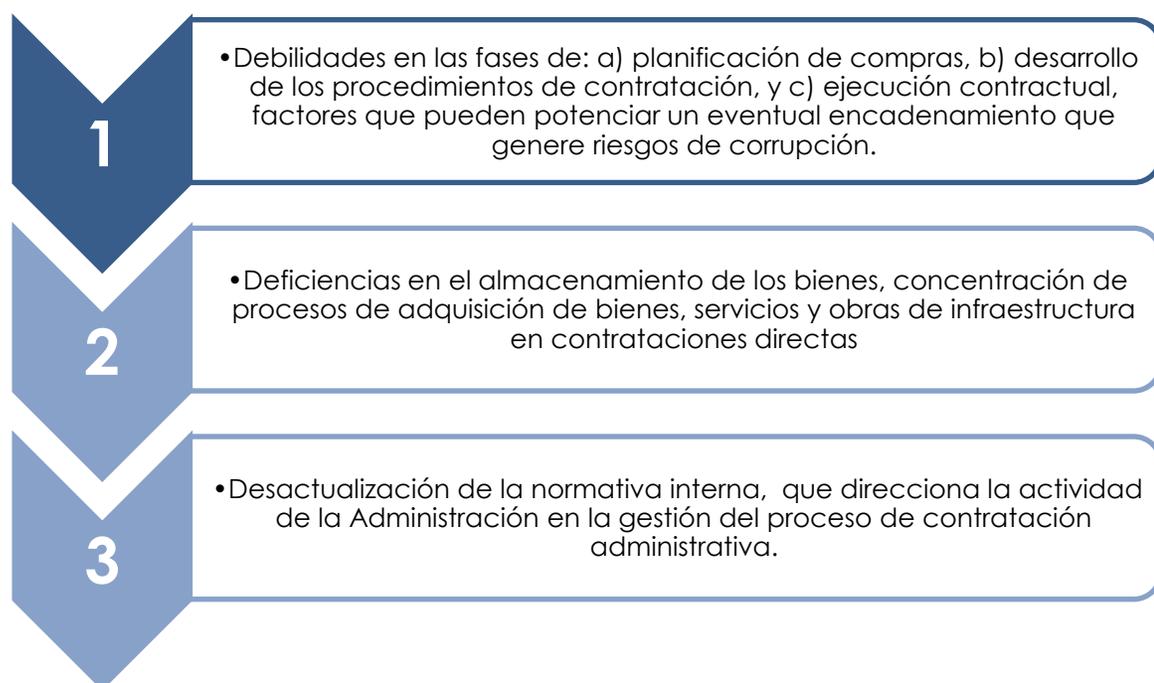
En la partida de **Servicios** se incluyen como rubros principales las comisiones y gastos por servicios financieros (principalmente en el BNCR, INS, BCR, ICE), obligaciones por contratos de seguros (casi en su totalidad del INS), los servicios generales (vigilancia, limpieza, entre otros), otros servicios de gestión y apoyo (no especificados) y servicios de mantenimiento de vías terrestres (principalmente del CONAVI).

En la partida de **materiales y suministros** se ubican entre los primeros puestos la energía eléctrica (principalmente compras de la CNFL, ICE, ESPH y JASEC para la venta), compras de materia prima, compra de productos farmacéuticos y medicinales (principalmente la CCSS) y otros bienes para la producción y comercialización (no especificados, pero mayoritariamente del ICE).

En los **bienes duraderos** destacan las instalaciones (RECOPE y AyA), vías de comunicación terrestre (CONAVI y Municipalidades) y edificios, maquinaria, equipo y mobiliario (CCSS, INS y bancos estatales).

Es importante señalar que las partidas presupuestarias que componen las compras públicas históricamente no han presentado niveles satisfactorios de ejecución en el Sector Público, en promedio durante el periodo 2010-2015 se ejecutó un 57,1% del presupuesto, en donde destaca la partida de bienes duraderos, con un promedio en el mismo periodo de 54,0%, situación que muestra debilidades en torno a la adquisición de bienes y servicios.

La Contraloría General, mediante los informes DFOE-EC-IF-29-2015, DFOE-DL-IF-00007-2016, DFOE-SOC-IF-12-2016, DFOE-IFR-IF-17-2016, DFOE-SAF-IF-22-2016 y DFOE-PG-IF-01-2017 de manera transversal señaló las siguientes debilidades y oportunidades de mejora que presentan las instituciones respecto a sus procesos de compras públicas:



El proceso de contratación llevado a cabo de manera oportuna y efectiva tiene un impacto positivo sobre el uso eficiente de los recursos públicos y la calidad del servicio que se ofrece a la ciudadanía. En ese sentido, al conducirse como instrumento legal, plantea oportunidades para minimizar posibles riesgos de corrupción y otras vulnerabilidades asociadas a este proceso, estableciendo mecanismos y controles que permitan contrarrestar la corrupción y malversación de los fondos públicos.

3.7 Otros Gastos

En este acápite se presenta información acerca del gasto en algunas partidas seleccionadas, a saber: Dietas, Alquiler de edificios, locales y terrenos, Publicidad y propaganda, Servicios en ciencias económicas y sociales, Transporte en el exterior, Viáticos en el exterior y Actividades Protocolarias y Sociales; así como las cinco instituciones con mayor monto presupuestado en ellas⁴³. En términos generales para 2017, dentro del Sector Público se presupuestan ₡251.179 millones, con un incremento respecto al presupuesto definitivo de 11,3%, estos gastos representan tan solo el 1,1% del total presupuestado del Sector Público.

Dentro de los otros gastos la partida de mayor crecimiento respecto presupuesto definitivo 2016 es la de **servicios en ciencias económicas y sociales**, derivado principalmente por el incremento en el Instituto Nacional de Aprendizaje, la cual asigna ₡7.210 millones, referentes principalmente a contrataciones para poder suplir la demanda de servicios relacionados con la gestión para las PYMES, principalmente vinculadas al Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). Además la contratación de los servicios para apoyar el proceso de investigación de un estudio de necesidades de capacitación y formación profesional.

En lo que respecta la partida de **Dietas**, la Asamblea Legislativa absorbe el 17,9% de los recursos que el sector público asigna a este rubro, además resaltan los crecimientos en la Municipalidad de Alajuela y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal con 9,9%, y 7,4% respectivamente. Por su parte la partida **Alquiler de edificios, locales y terrenos** se incrementó en un 15,4% respecto al presupuesto definitivo 2016 derivado principalmente por el aumento en un 73,1%⁴⁴ del Poder Judicial, relacionado con el déficit de infraestructura que estimó en 50 mil m³, para lo cual constituyó un Fideicomiso Inmobiliario con el BCR. Recientemente la CGR emitió el informe N° DFOE-SAF-IF-19-2016, cuyo objetivo fue analizar el gasto público en alquiler de edificios y locales para uso de oficina, en entidades del sector público costarricense (sin considerar el sector de gobiernos locales), determinando áreas importantes de mejora en torno a dicho gasto en las cuales existe margen para avanzar hacia un uso más racional y eficiente de los recursos públicos empleados en materia de alquileres.

DFOE-SAF-IF-19-2016

EFICIENCIA DEL GASTO EN ALQUILER DE EDIFICIOS Y LOCALES PARA USO DE OFICINA DEBE MEJORAR

- ✓ Incrementos (reajustes) anuales en el precio de alquiler, superiores a la tasa de inflación anual tanto en colones como en los alquileres en dólares, por lo que las instituciones públicas tienen un margen importante para hacer coincidir las condiciones de los contratos de alquiler con la realidad económica y fiscal actual del país, y de esta forma, avanzar hacia un gasto más eficiente por concepto de alquileres.
- ✓ Los precios de alquiler mensual por metro cuadrado (m²) oscilan entre US\$5 y US\$60, donde estudios de mercado del sector inmobiliario indican que el precio por metro cuadrado (m²) en el mercado de alquileres para uso de oficinas de alta categoría, oscila entre US\$20 y US\$23 por

⁴³ No se incluye al ICE en el desglose en consideración a la declaratoria de confidencialidad por parte del Consejo Directivo del ICE de la información del sector de telecomunicaciones.

⁴⁴ Respecto al presupuesto inicial 2016 varió un 26,8%.

m². La Contraloría estimó que potenciales ajustes a los contratos de alquiler hacia valores de referencia de mercado, podrían generar ahorros de más de ₡4 mil millones de colones al año.

- ✓ Desaprovechamiento del espacio físico alquilado para el uso de oficinas, ya que se ubicaron inmuebles con dimensiones de área por persona superior a los 50m², mientras que documentos de estandarización del espacio físico emitidos por la administración, establecen que el espacio mínimo requerido por persona para realizar eficientemente su labor oscila en un rango que va de los 2m² a los 31 m².
- ✓ El Estado costarricense carece de un marco orientador en materia de alquileres de edificios que contenga parámetros para mejorar la eficiencia de dicho gasto, y que pueda constituirse en una herramienta valiosa para el control y mejor uso de los recursos públicos.

La **partida publicidad y propaganda** respecto al 2016 presentó un crecimiento moderado de 1,5%, en la cual destacan el Instituto Costarricense de Turismo (0,8% de crecimiento con una participación del 16,6%) y el Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (36,3% de crecimiento con una participación de 5,6%) como parte de la estrategia institucional en ambos casos.

Durante algunos años, por parte del gobierno se han girado algunas directrices referentes a la contención del gasto en partidas como la supra mencionas, lo cual esta Contraloría General valora como positivo con el fin de contribuir a atenuar el déficit fiscal; sin embargo, este Órgano Contralor reitera que estos esfuerzos, si bien necesarios, tienen un impacto reducido frente a la dimensión de la problemática en cuestión.

CUADRO 17
SECTOR PÚBLICO: GASTO EN PARTIDAS SELECCIONADAS, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida/Institución ^{1/}	Egresos	Egresos	Presupuesto	Presupuesto	Part. %	Var. %
	Ejecutados 2014	Ejecutados 2015	Definitivo 2016	Inicial 2017		
TOTAL	161.802	169.754	225.582	251.125	100%	11,3%
0.02.05-Dietas	8.334	8.706	10.772	11.138	100,0%	3,4%
Asamblea Legislativa	1.825	1.866	2.020	1.990	17,9%	-1,5%
Municipalidad de Alajuela	373	405	460	506	4,5%	9,9%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	290	316	361	388	3,5%	7,4%
Municipalidad de San José	275	229	351	372	3,3%	6,0%
Municipalidad de Desamparados	183	202	251	251	2,2%	0,0%
Otros	5.387	5.688	7.329	7.631	68,5%	4,1%
1.01.01-Alquiler de edificios, locales y terrenos	74.651	77.688	89.673	103.519	100,0%	15,4%
Caja Costarricense del Seguro Social	9.427	7.988	9.159	10.815	10,4%	18,1%
Poder Judicial	3.666	4.276	5.253	9.093	8,8%	73,1%
Ministerio de Hacienda	7.685	7.721	8.254	8.832	8,5%	7,0%
Banco Nacional de Costa Rica	6.344	6.515	7.939	8.390	8,1%	5,7%
Banco de Costa Rica	5.119	5.941	6.977	7.348	7,1%	5,3%
Otros	42.410	45.246	52.092	59.042	57,0%	13,3%

Continuación

Partida/Institución ^{1/}	Egresos	Egresos	Presupuesto	Presupuesto	Part. %	Var. %
	Ejecutados 2014	Ejecutados 2015	Definitivo 2016	Inicial 2017		
1.03.02-Publicidad y propaganda	47.646	47.640	59.350	60.262	100%	2%
Instituto Costarricense de Turismo	7.081	7.314	9.926	10.007	17%	0,8%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	6.755	5.888	6.144	5.867	10%	-4,5%
Banco Nacional de Costa Rica	5.289	5.192	5.758	5.201	9%	-9,7%
Banco de Costa Rica	5.133	3.662	5.733	5.120	8%	-10,7%
Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural	87	203	2.457	3.348	6%	36%
Otros	23.301	25.381	29.331	30.719	51%	5%
1.04.04-Servicios en ciencias económicas y sociales	19.444	23.548	46.654	57.528	100%	23,3%
Instituto Nacional de Aprendizaje	217	104	443	7.210	13%	1528%
Superintendencia General de Entidades Financieras	1.054	1.476	2.942	2.877	5%	-2%
Banco Central de Costa Rica	677	1.249	2.456	2.562	4%	4%
Superintendencia General de Seguros	1.743	2.100	2.239	2.236	4%	0%
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	126	365	285	1.919	3%	574%
Otros	15.625	18.253	38.289	40.724	68%	6%
1.05.03-Transporte en el exterior	2.958	2.593	4.581	4.717	100%	3%
Universidad de Costa Rica	259	226	291	320	7%	10%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	320	252	295	306	6%	4%
Instituto Costarricense de Turismo	322	243	302	306	6%	1%
Ministerio de Comercio Exterior	113	201	318	220	5%	-31%
Banco Central de Costa Rica	70	73	181	198	4%	10%
Otros	1.874	1.597	3.195	3.368	71%	5%
1.05.04-Viáticos en el exterior	2.778	2.660	4.524	4.856	100%	7%
Universidad de Costa Rica	226	185	272	325	7%	19%
Banco Central de Costa Rica	118	88	238	265	5%	11%
Consejo Técnico de Aviación Civil	223	189	308	265	5%	-14%
Instituto Nacional de Seguros	34	19	28	250	5%	783%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	175	189	191	208	4%	9%
Otros	2.002	1.991	3.487	3.544	73%	2%
1.07.02-Actividades protocolarias y sociales	5.993	6.920	10.027	9.159	100%	-9%
Instituto Nacional de Aprendizaje	270	610	451	887	10%	96%
Patronato Nacional de la Infancia	414	546	858	818	9%	-5%
Banco de Costa Rica	151	160	641	730	8%	14%
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	509	555	1.338	682	7%	-49%
Instituto Costarricense de Turismo	303	384	470	509	6%	8%
Otros	4.346	4.664	6.268	5.533	60%	-12%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y SIGAF

3.8 Proceso de aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República efectúa la aprobación del presupuesto de las instituciones descentralizadas, órganos desconcentrados, instituciones del sector municipal y algunas entidades del sector privado que administran fondos públicos, con las excepciones estipuladas en la normativa aplicable⁴⁵.

CUADRO 18
CGR: RESUMEN DE LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA, 2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJE-

Grupo Institucional	Monto Propuesto	Monto Aprobado	Diferencia	Monto Aprobado (%)	Cantidad			Total General
					Aprobados	Aprobados Parcialmente	Improbados	
TOTAL	14.770.507	14.587.237	-183.270	100,0%	171	89	4	264
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	4.958.680	4.792.571	-166.110	32,9%	12	15	1	28
Empresas Públicas No Financieras	4.281.137	4.274.249	-6.888	29,3%	8	7	1	16
Instituciones Públicas Financieras	3.356.926	3.353.544	-3.383	23,0%	29	7		36
Órganos Desconcentrados	1.446.234	1.440.417	-5.817	9,9%	17	13		30
Gobiernos Locales 1/	493.071	493.071	0	3,4%	52	29		81
Otras instituciones de Gobiernos Locales 2/	1.758	1.758	0	0,0%	5	3		8
Fideicomisos	181.128	181.128	0	1,2%	10	6		16
Sector Privado	51.573	50.500	-1.073	0,3%	38	9	2	49

1/No se incluyen los montos de las municipalidades de Montes de Oca, Aserri, Oreamuno, Vásquez de Coronado y Alajuelita por no presentación de ajustes en el sistema a tiempo.

2/ Incluye Federaciones de municipalidades, la liga de municipalidad de Heredia y la Unión Nacional de Gobiernos locales

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

A nivel general a un 66,7% de las instituciones le fue aprobado el presupuesto de forma total, a un 31,8% le fueron aprobados de forma parcial y solamente al 1,5% restante se le improbo.

Se improbaron de forma total los presupuestos de Cable Visión, y la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR). En el caso de Cable Visión, el motivo de la improbación, se ha declarado como información confidencial por el Consejo Directivo, donde lo correspondiente al sector telecomunicaciones, se clasifica como secreto industrial, comercial o económico y por motivos estratégicos y de competencia, bajo la potestad que le otorga al Grupo ICE el artículo 35 de la Ley N° 8660; situación que obliga a la Contraloría General a resguardar del conocimiento de terceros tal información, en atención al imperativo expuesto en el artículo 11 de la Ley contra la corrupción y enriquecimiento ilícito en la función pública N° 8422. En el caso de JUDESUR, el monto improbado corresponde a ¢15.800 millones, este monto le fue improbado puesto que sus gastos superan los ingresos, situación que se explicará en el acápite 4.9.

La aprobación parcial de algunos presupuestos obedece principalmente a que exceden el límite de gasto establecido por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria o costo de vida establecido por el BCCR, la metodología presentada para justificar los rubros presupuestados fue insuficiente o se solicitó financiar gastos corrientes con ingresos de capital (superávit). A continuación se detallan los principales casos:

⁴⁵ Quedan excluidas algunas instituciones por el monto de su presupuesto (art. 18 LOCGR), algunos fideicomisos y otras instituciones según la normativa aplicable.

- A la Empresa de Servicios Públicos de Heredia se le improbaron los ingresos por concepto de Otros Servicios por la suma de ₡7.353,5 millones y su aplicación en gastos, por cuanto la Empresa no suministró las justificaciones suficientes que demostraran la razonabilidad del ingreso propuesto.
- Se presentan improbaciones por sobrepasar el límite de gasto máximo autorizado por la STAP. Esto sucede en el Sistema Nacional de Áreas de Conservación por la suma de ₡7.231 millones y su correspondiente fuente de financiamiento, al Sistema Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento por un monto de ₡5.428 millones; a la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) por ₡3.613 millones.
- Para el caso del Consejo Nacional de Producción se improbó ₡6.047 millones por concepto del ingreso de "Venta de alcoholes y licores", y su aplicación, por cuanto no se aportaron las justificaciones y metodología que sustente el incremento propuesto para el período.
- En el caso de las universidades estatales, a la que se le improbó mayor monto fue a la Universidad Nacional con ₡2.691 millones de colones, donde ₡2.280 millones se pretenden financiar con recursos del superávit libre y específico, lo cual de acuerdo con los principios contenidos en el Título II de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, N° 8131 y lo dispuesto en la norma 2.2.3 de las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos (NTPP), no pueden financiarse con esos recursos, gastos de la actividad ordinaria de la institución que se requieren para su operación normal y por lo tanto deben financiarse en forma continua con el transcurso de los años. Misma situación se encuentra la Universidad Estatal a Distancia con un monto correspondiente a ₡1.583 millones de colones y para el Instituto Tecnológico de Costa Rica este monto fue de ₡1.455 millones.
- El presupuesto de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz fue aprobado parcialmente sin reducción en el monto, puesto que hubo una reasignación en la cual la suma improbada se traslada a la partida de cuentas especiales. Esta reasignación se produce porque no se aportaron las justificaciones técnicas que sustenten el incremento del incentivo por concepto de peligrosidad, que se propone pasar del 25% al 40% del salario base. Por lo tanto la suma que la Administración determine para improbación debe trasladarse a la partida de Cuentas especiales.
- De forma similar ocurre para el caso de Popular Sociedad Fondos de Inversión dado que solicitó aumentos salariales por encima del 4% sobre las remuneraciones y no se aportó la metodología que justifique el incremento estimado por encima del costo de vida señalado en el programa macroeconómico emitido por el BCCR; por esta razón el exceso sobre el porcentaje autorizado, se deberá trasladar a la partida de Cuentas especiales.
- Del mismo modo para el Fideicomiso CNP/BCR 3412 se improbó el contenido presupuestario incorporado en la subpartida Comisiones y gastos por servicios financieros y comerciales, destinado a cubrir el incremento de 0,1% por concepto de comisión administrativa a favor del Banco de Costa Rica, por cuanto se carece de fundamento legal, por lo que el exceso se traslada a la partida de "Cuentas especiales", subpartida "Sumas libres sin asignación presupuestaria".
- En cuanto a los presupuestos de Gobiernos Locales, del total de 81 Municipalidades a 29 de ellas se les improbó parcialmente el presupuesto solicitado principalmente debido a que las justificaciones aportadas no brindan suficiente información para determinar la factibilidad de la recaudación de los recursos o a ingresos no incorporados en la ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2017.

IV. Análisis de Instituciones seleccionadas y sector municipal

4.1 Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

- El presupuesto inicial de la CCSS para el 2017, de acuerdo a la aprobado por la Contraloría General , asciende a ₡3.424.842 millones, correspondientes al Seguro de Salud (SEM) ₡2.156.521 millones (63,0%), al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM) ₡1.118.654 millones (32,7%) y al Régimen No Contributivo de Pensiones ₡149.667 millones (4,4%).
- Con respecto al Seguro de Salud, para el año 2017 los ingresos incluidos en el presupuesto inicial de este régimen, disminuyen en un 4,4% en términos nominales con respecto al presupuesto definitivo 2016, situación contraria a lo que sucedió en el 2016 en referencia al 2015, en donde crecieron en un 13,3%. Del lado de los gastos, las Remuneraciones siguen siendo la partida más importante, representando el 59,3% del presupuesto total de gastos. El incremento en 3,8% de esta partida, con respecto al monto ajustado para el 2016, es producto básicamente de la inclusión de la previsión de aumento de salarios de un 4% y por el impacto de la creación de 315 plazas en el 2016.
- En el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) con ₡1.118.654 millones, crecen con respecto al presupuesto ajustado del 2016, un 4,9%. Por el lado de los egresos, la partida más importante es la de Transferencias Corrientes, que representa el 82,9% del total y soporta el pago de las pensiones del Régimen; le sigue la partida Activos Financieros que representa un 13,2% de los egresos totales. Ambas partidas suman el 96,1% del total de gastos, lo cual está acorde con la razón de ser de este régimen de reparto y capitalización.

La CCSS es una entidad autónoma a la que le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales obligatorios, el Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM), que se encarga de suministrar las prestaciones médicas por medio de diferentes centros de salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), que cubre a los beneficiarios del régimen de pensiones. La CCSS también administra el Régimen No Contributivo de Pensiones.

El Presupuesto Inicial de la CCSS para el 2017, de acuerdo a la aprobado por la Contraloría General , asciende a ₡3.424.842 millones, correspondientes al Seguro de Salud (SEM) ₡2.156.521 millones (63,0%), al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM) ₡1.118.654 millones (32,7%) y al Régimen No Contributivo de Pensiones ₡149.667 millones (4,4%).

4.1.1 Seguro de Salud

Presupuesto de Ingresos

Para el año 2017 los ingresos incluidos en el presupuesto inicial de este régimen, disminuyen en un 4,4% en términos nominales con respecto al presupuesto definitivo 2016, situación contraria a lo que sucedió en el 2016 en referencia al 2015, en donde crecieron en un 13,3%.

Lo anterior se origina en la desaceleración de la recaudación de los ingresos por concepto de Contribuciones Sociales y al monto del superávit que se presupuestó para el año 2017 con respecto al 2016, el cual fue menor, ya que pasó de ₡278.303 millones a ₡152.742 millones. En este sentido, cabe mencionar que una parte del monto de los recursos que pudieron haber engrosado el monto del superávit, la CCSS los presupuestó para la adquisición de títulos valores, aspecto que se detalla más adelante.

CUADRO 19
CCSS: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y DE EGRESOS DEL SEGURO DE SALUD, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto ejecutado		Presupuesto Definitivo 2016	Presupuesto Inicial 2017	Part. %	Var. %
	2014	2015				
TOTAL INGRESOS	1.766.973	1.993.624	2.255.323	2.156.521	100,0%	-4,4%
Ingresos corrientes	1.625.997	1.763.268	1.970.377	1.995.362	92,5%	1,3%
Ingresos tributarios	1.388.193	1.491.457	1.612.166	1.685.338	84,5%	4,5%
Ingresos no tributarios	78.302	105.987	75.688	78.038	3,9%	3,1%
Transferencias corrientes	159.502	165.825	282.522	231.985	11,6%	-17,9%
Ingresos de capital	327	513	644	646	0,0%	0,4%
Recuperación de préstamos	127	96	60	62	9,7%	3,8%
Transferencias de capital	200	399	584	584	90,3%	0,0%
Otros ingresos de capital	-	19	-	-	0,0%	n.a
Financiamiento	140.650	229.842	284.303	160.514	7,4%	-43,5%
Financiamiento externo	2.726	14.036	6.000	7.772	4,8%	29,5%
Recursos de vigencias anteriores	137.924	215.806	278.303	152.742	95,2%	-45,1%
TOTAL EGRESOS	1.551.169	1.679.510	2.255.323	2.156.521	100,0%	-4,4%
Remuneraciones	1.030.801	1.106.276	1.232.813	1.279.437	59,3%	3,8%
Servicios	129.868	134.099	191.557	224.199	10,4%	17,0%
Materiales y suministros	227.295	253.474	294.861	310.536	14,4%	5,3%
Intereses y comisiones	1.500	1.515	6.704	2.635	0,1%	0,0%
Activos financieros	3.657	30	221.874	49.841	2,3%	0,0%
Bienes duraderos	51.291	61.630	111.391	124.955	5,8%	12,2%
Transferencias corrientes	103.122	118.900	142.346	133.219	6,2%	-6,4%
Transferencias de capital	3.636	3.585	3.973	3.973	0,2%	-
Cuentas especiales	-	-	49.804	27.726	1,3%	-44,3%
SUPERAVIT/DEFICIT (-)	215.804	314.114	n.a	n.a	n.a	n.a
PRESUPUESTARIO	215.804	314.114	n.a	n.a	n.a	n.a

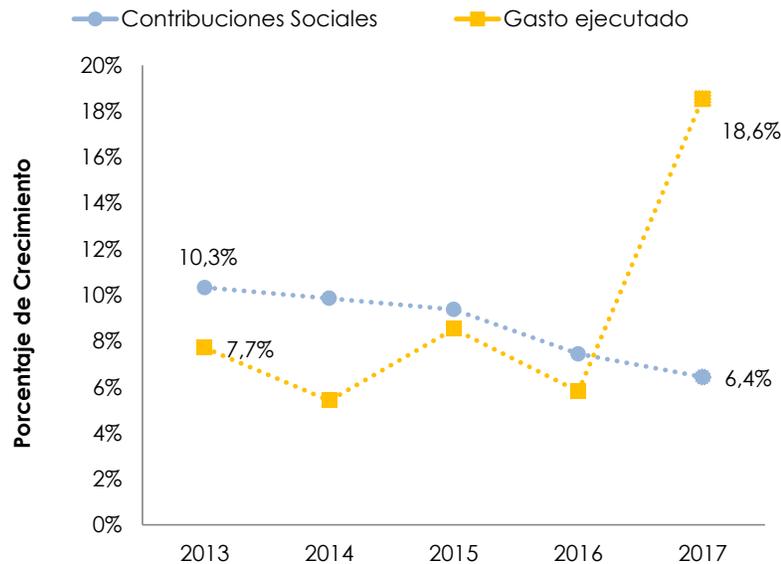
Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

La recaudación por concepto de Contribuciones Sociales, principal ingreso de este régimen, está directamente relacionada con la coyuntura económica del país (crecimiento de la producción, nivel de empleo, tasa de inflación, tasa de desempleo, entre otras), y aunque muestra un porcentaje de crecimiento positivo, presenta una tendencia descendente, ya que pasó de un 12,2% en el 2011 a un 6,4% en el 2016.

En el siguiente gráfico se compara la tendencia de crecimiento de las Contribuciones Sociales con el comportamiento de los gastos totales del régimen y se observa que en el 2017 (proyección) el porcentaje de crecimiento esperado de los gastos supera el crecimiento esperado de las Contribuciones. Esta estimación del gasto y su incremento se da por un reforzamiento del sistema Expediente Digital Único (EDUS), a efecto de buscar conectividad de

104 áreas de salud, se incluye también el “Centro de Contacto” por medio del cual los usuarios pueden gestionar sus citas y evacuar consultas acerca del trámite de citas web en los sitios donde aplica. Además se mejora el Proyecto de Fortalecimiento de la Arquitectura de la Plataforma Tecnológica Institucional, el cual busca habilitar un centro de datos principal para dar soporte continuo a la operación de la plataforma tecnológica e implementar un centro de datos alterno que respalde el centro de datos principal en caso de posibles eventualidades o incidentes que impliquen pérdida de datos o interrupción de servicios dentro o fuera de la misma institución. También se incrementan los recursos destinados al Fondo de Recuperación de la Infraestructura para el mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura de la institución y al Fondo de Contingencias como previsión para financiar eventualidades o imprevistos relacionados con situaciones de emergencia que afecten la prestación de los servicios de salud de la Institución

GRÁFICO 11
CCSS: CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS DEL SEGURO DE SALUD, 2012-2017
- PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

En el caso del superávit, se determinó que el acumulado al 31 de diciembre de 2016 ascendió a $\text{¢}322.587$ millones, en tanto en el presupuesto inicial 2017, tal y como se indicó, se incluyó una suma proyectada del mismo por $\text{¢}152.742$ millones.

En este sentido, cabe destacar que el monto del superávit como tal para el año 2017 podría haber sido mayor, sin embargo, una parte importante de esos recursos, están programados, según las autoridades de la CCSS, para la ejecución de proyectos tales como la construcción de los Hospitales Max Peralta Jiménez de Cartago, William Allen Taylor de Turrialba, Manuel Mora Valverde de Golfito y la Torre quirúrgica del Hospital México, recursos que en el tanto no inician la ejecución de dichos proyecto, se presupuestaron para la adquisición de títulos valores.

En términos nominales las inversiones en títulos valores en los últimos años, en su gran mayoría con recursos del superávit, han mostrado un crecimiento considerable, pasando de $\text{¢}3.631$ millones en el 2014 a $\text{¢}159.905,0$ millones en el 2016. A pesar de lo anterior, en ese mismo período el superávit acumulado pasó de $\text{¢}215,804$ millones a los $\text{¢}322.587$ millones ya citados.

En lo que corresponde a las Transferencias Corrientes, segunda fuente de importancia de ingresos en el 2017, se evidencia un incremento respecto al 2016 de un 19,7% producto básicamente de transferencias de Gobierno Central.

Asimismo, por concepto de financiamiento externo en el 2017 se incorporan $\$7.772$ millones de recursos del préstamo N° 2128 suscrito entre el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la CCSS, para el financiamiento del Programa de Renovación e Infraestructura y Equipamiento Hospitalario, en donde se incluye el diseño, construcción y equipamiento del nuevo Hospital Monseñor Sanabria, Reforzamiento Estructural de la Torre del Hospital La Anexión de Nicoya y el diseño, construcción y equipamiento edificio Torre, nutrición y ropería y obras complementarias del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia.

Por otra parte, hay que tener presente que la CCSS en los próximos años recibirá recursos adicionales, producto de la cancelación de deudas del Gobierno Central por la atención de personas no aseguradas. Dichos recursos se establecen en la Ley N° 9396, en donde se aprobó, el contrato de préstamo N° 8593-CR y sus anexos, por un monto de \$420.000.000, entre Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud de Costa Rica, bajo la modalidad de programa por Resultados.

Los objetivos de dicho Programa son contribuir a mejorar la oportunidad y la calidad de los servicios de salud y mejorar la eficiencia institucional de la CCSS, enfocándose en tres áreas prioritarias, a saber:

- a) Fortalecer el modelo para la atención de la salud con énfasis especial en aumentar el impacto de la Atención Primaria de la Salud (APS), la integración de redes integradas para la atención de la salud y un abordaje más eficiente de la prevención, diagnóstico temprano y el control de enfermedades crónicas no transmisibles (ENTs).
- b) Mejorar la gestión institucional.
- c) Optimizar la gestión financiera.

Cabe señalar que, en lo que respecta a esta temática, se remitió recientemente para aprobación de esta Contraloría General el Presupuesto extraordinario N° 1-2017 de la CCSS, donde se pretenden incorporar al presupuesto $\$58.968$ millones por este concepto.

Presupuesto de Egresos

Los gastos propuestos para el 2017 decrecen en un 4,4% respecto al monto definitivo en el 2016. Las Remuneraciones siguen siendo la partida más importante en el Seguro de Salud, representan el 59,3% del presupuesto total de gastos. El incremento en 3,8% de esta partida, con respecto al monto ajustado para el 2016, es producto básicamente de la inclusión de la previsión de aumento de salarios de un 4% y por el impacto de la creación de 315 plazas en el 2016, destacando médicos residentes, médicos especialistas, enfermera general, auxiliar de enfermería, médico asistente especialista en anestesiología y recuperación, así como otros profesionales en ciencias médicas y de apoyo.

La partida Bienes Duraderos, que es una de las partidas de mayor crecimiento con un 12,2% con respecto al presupuesto ajustado del 2016, contempla los gastos en equipamiento y obra física de baja, mediana y alta complejidad, en inversiones hospitalarias como el reforzamiento del Hospital Calderón Guardia II etapa Torre Este y la readecuación Estructural Arquitectónica y Electromecánica del Hospital La Anexión, el fortalecimiento del primer nivel con la construcción de sedes de EBALS, readecuación de quirófanos, 11 proyectos en los sistema de tratamiento de aguas residuales y 32 proyectos de sistemas de calidad y seguridad eléctrica.

La CCSS, para el año 2017, al igual que en el 2016, plantea nuevamente dedicar mayor cantidad de recursos al mejoramiento en general de la infraestructura del SEM; sin embargo,

esa mayor asignación no se ha visto reflejada en el porcentaje de ejecución de la misma, en relación con los gastos totales del Seguro de Salud, ya que del total ejecutado, solo el 3,7% corresponde a la partida de bienes duraderos. Dicha situación refleja las debilidades que se presentan en la CCSS en materia de planificación y ejecución de dicha partida, ya que a pesar de las múltiples necesidades se presentan en materia de infraestructura, en equipo médico, en los distintos niveles de atención, la baja ejecución (65,3% en 2015) repercute en que se mantengan altas sumas de recursos en superávit e inversiones en títulos valores, como las señaladas líneas atrás.

Una situación puntual que ilustra este tema, son los problemas detectados por esta Contraloría General en estudio de auditoría emitido recientemente sobre la eficiencia y eficacia en los servicios de emergencia en los Hospitales Nacionales Generales (HNG) de la CCSS, en cuyo caso, entre otras cosas se determinó, que los Servicios de Emergencia (SE) de los Hospitales Nacionales, requieren de infraestructura y equipo médico, para mejorar la eficacia y eficiencia con que se brinda el servicio a los pacientes.

A mayor detalle, en cuanto a infraestructura, se determinó falta de oportunidad en la atención de las necesidades de los Servicios de Emergencia de los Hospitales Nacionales, presentándose una sobresaturación del servicio, que no permite la adecuada atención de los pacientes, y por ende, de las funciones que ahí se desarrollan. En cuyo caso, se encontró que las medidas tomadas para atender los requerimientos no han resultado suficientes, lo que se traduce en Servicios de Emergencia obsoletos en cuanto a distribución de áreas y espacios funcionales se refiere.

También se recalcó en dicha auditoría, que actualmente los Servicios de Emergencia de los Hospitales Nacionales Generales, carecen de los medios tecnológicos para digitalizar su gestión.

En la citada auditoría la Contraloría General concluyó que los Servicios de Emergencias de los HNG requieren cambios en elementos básicos para lograr una efectiva gestión, en cumplimiento de la eficacia y eficiencia que exige la normativa vigente y las buenas prácticas definidas para ese Servicio. Lo anterior con el fin de lograr una mejor distribución de los recursos tanto físicos como humanos, una oportuna atención de las necesidades de recurso humano, infraestructura y equipamiento y, por ende, una optimización de los procesos vinculados a la atención de pacientes.

4.1.2 Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte

Presupuesto de ingresos

Los ingresos propuestos para el 2017 del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) suman \$1.118.654 millones, de los cuales los Ingresos corrientes son la principal fuente de recursos representando el 87,6% de los ingresos totales, seguido del Financiamiento, con un 8,5%, y los Ingresos de Capital con un 3,9%. Según se observa en el Cuadro 20, el porcentaje de crecimiento de los ingresos con respecto al presupuesto ajustado al 2016, fue de un 4,9% nominal.

Ese porcentaje de crecimiento se debe básicamente a la disminución de la recaudación de las Contribuciones Sociales que representan el 65,3% del total de ingresos proyectados para el 2017. Al igual que en el Régimen de Salud, las Contribuciones Sociales presentan una tendencia decreciente, pasando de un crecimiento del 20,0% en el 2010 a un 6,5% en el 2016, incluso para el 2017, considerando el monto de presupuesto definitivo del 2016, se proyecta un incremento de un 5,1%.

El comportamiento de las Contribuciones Sociales, se presenta a pesar de que a partir del 1º de enero de 2015, con base en el Transitorio XI del Reglamento del IVM, aumentó la contribución al

Régimen (patronos 5,08%, trabajadores 2,84% y Estado 0,58%), pasando de un 8% a un 8,5% de los salarios devengados por cada trabajador.

En lo referente a la partida transferencias corrientes, además de la cuota Estado como tal y la cuota de trabajadores independientes se continúan incorporando los recursos originados en el artículo 78⁴⁶ de la Ley de Protección al Trabajador, N° 7983, para el fortalecimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

CUADRO 20
CCSS: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ VEJEZ Y MUERTE, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto ejecutado		Presupuesto Definitivo 2016	Presupuesto Inicial 2017	Part. %	Var. %
	2014	2015				
TOTAL INGRESOS	953.395	970.514	1.066.037	1.118.654	100,0%	4,9%
Ingresos corrientes	780.195	881.556	935.965	979.980	87,6%	4,7%
Ingresos tributarios	586.559	649.888	694.396	730.144	74,5%	5,1%
Ingresos no tributarios	145.852	149.889	158.091	165.484	16,9%	4,7%
Transferencias corrientes	47.783	81.779	83.478	84.352	8,6%	1,0%
Ingresos de capital	69.758	13.400	35.995	43.674	3,9%	21,3%
Recuperación de préstamos	4.498	4.811	35.995	5.456	12,5%	-84,8%
Otros ingresos de capital	65.259	8.589	-	38.218	87,5%	n.a
Financiamiento	103.443	75.558	94.077	95.000	8,5%	1,0%
Recursos de vigencias anteriores	103.443	75.558	94.077	95.000	100,0%	1,0%
TOTAL EGRESOS	877.838	875.231	1.066.037	1.118.654	100,0%	4,9%
Remuneraciones	7.135	7.146	8.125	8.306	0,7%	2,2%
Servicios	16.598	17.371	18.884	20.145	1,8%	6,7%
Materiales y suministros	66	57	98	164	0,0%	66,4%
Intereses y comisiones	4.155	4.762	8.420	8.446	0,8%	0,3%
Activos financieros	159.819	79.930	157.505	148.204	13,2%	-5,9%
Bienes duraderos	186	261	464	816	0,1%	75,8%
Transferencias corrientes	689.880	765.705	846.323	927.574	82,9%	9,6%
Cuentas especiales	-	-	26.217	5.000	0,4%	-80,9%
SUPERAVIT/DEFICIT (-)						
PRESUPUESTARIO	215.804	314.114	n.a	n.a	n.a	n.a

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

En cuanto al superávit libre y específico, se presupuesta una cifra muy similar a la del año anterior, debido a que parte del mismo se destina a adquisición de títulos valores a largo plazo, con el fin de maximizar la rentabilidad de la cartera de inversiones.

⁴⁶ Artículo 78 de la Ley 7983 de Protección al Trabajador y decreto N° 37127-MTSS, en donde se establece una contribución hasta del quince por ciento (15%) de las utilidades de las empresas públicas del Estado, con el propósito de fortalecer el Régimen de IVM.

Presupuesto de egresos

La partida más importante de los egresos es la de Transferencias Corrientes, que representa el 82,9% del total y soporta el pago de las pensiones del Régimen; le sigue la partida Activos Financieros que representa un 13,2% de los egresos totales. Ambas partidas suman el 96,2% del total de gastos, lo cual está acorde con la razón de ser de este régimen de reparto y capitalización.

A nivel agregado, el porcentaje de incremento de los gastos propuestos para el 2017, en relación con el presupuesto definitivo 2016, asciende a un 4,9% nominal, lo que difiere del incremento de 14,8% en el período 2015-2016. Lo anterior, se debe básicamente a la disminución de la partida Activos Financieros y al incremento de la partida Transferencias Corrientes, aspecto que se comentará a continuación.

En la partida Activos Financieros, se incluyen las inversiones financieras para capitalizar el régimen, en donde destaca la adquisición de valores del Gobierno Central (¢120.704 millones), la colocación de vencimientos de corto a largo plazo e inversión de recursos nuevos, así como la reinversión de cupones de intereses de operaciones de largo plazo en el sector público. También se financia la adquisición de valores del sector privado por ¢15.000 millones.

La partida Transferencias Corrientes, presenta un crecimiento nominal del 9,6% con respecto al año anterior, y a la misma se carga el pago de las Pensiones y jubilaciones contributivas y el respectivo aguinaldo. Durante el 2017, la CCSS espera otorgar 20.434 nuevas pensiones (12.421 por Vejez, 2.633 por Invalidez y 5.380 por muerte). Se incorpora además una previsión del 3% de aumento para las pensiones en el 2017.

En cuanto a este régimen esta Contraloría General ha señalado la importancia de realizar estudios actuariales que muestren cuál es la realidad del régimen de cara a su sostenibilidad en el mediano y largo plazo, y teniendo en consideración el entorno actual y futuro del comportamiento de variables tales como el bono demográfico; y como un factor relevante que aclare las diferencias de criterio en esta materia, surgidas entre las autoridades de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) y la CCSS.

Bajo este contexto, recientemente la Universidad de Costa Rica remitió a las autoridades de la CCSS, un estudio actuarial sobre el régimen de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS, el cual incluye una serie de recomendaciones que han de ser valoradas por la CCSS, para la toma de decisiones que correspondan, de cara a la sostenibilidad del régimen en el mediano y largo plazo. Dentro de las principales conclusiones⁴⁷ es que el IVM enfrenta un proceso de maduración y cambio demográfico que compromete su desempeño en el mediano y largo plazo, debido por una parte a una población más longeva y que y a que los nuevos cotizantes no son suficientes para sostener el sistema. El estudio señala que el IVM cuenta con capacidad financiera por alrededor de 14 años más. Las proyecciones indican que si no se realizan reformas ahora, entre el 2022 y el 2028 no habría recursos suficientes para hacerle frente a los gastos de operación y se tendría que recurrir a las reservas, y si aún no se toman medidas, entre el 2028 y el 2034 se acabarían las reservas.

Además en el estudio se indica que "la caída de las tasas de natalidad, la mayor longevidad de la población y las limitaciones para continuar creciendo en cobertura es donde se encuentran los principales obstáculos para lograr su sostenibilidad (del régimen) en el largo plazo". También se evaluaron cuatro opciones de ajuste a los beneficios, requisitos y primas, con base en las principales variables históricas de comportamiento del régimen y como parte de la recomendaciones es la independencia del sistema de pensiones de las instancias políticas y que los modelos financieros que se creen internamente sean validados por un ente externo.

⁴⁷ Publicación del periódico La Nación, en enero de 2017, sobre exposición de los resultados del estudio de la UCR

Sobre este particular, también recientemente las autoridades de la CCSS, están valorando la propuesta de aumento del 1% en las cotizaciones por parte de los trabajadores con vigencia a partir del mes de junio de 2017. En cuyo caso, dada la naturaleza de dicha propuesta, se creó una mesa de negociación conformada por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y representantes de la CCSS, de los patronos y de los trabajadores.

Finalmente, esta Contraloría General considera que las acciones que se ejecuten en el corto plazo en esta materia, así como la eventual falta de acciones, incidirán en la situación financiera de este régimen, y por ende repercutirán en su sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

4.2 Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)

- RECOPE tiene un presupuesto inicial 2017 de ₡1.300.495 millones y presenta un decrecimiento del 2,6% con respecto al presupuesto definitivo 2016, debido a la disminución en los precios internacionales del petróleo.
- La Administración indica que las ventas de combustibles en unidades físicas (barriles) para el año 2017, se espera que aumenten en un 7,3%, en relación con el nivel mostrado en el presupuesto inicial 2016.
- La partida más importante del presupuesto es Materiales y Suministros (87,6% del presupuesto), que comprende la compra de hidrocarburos. Esta partida disminuye en un 1% con respecto a los recursos considerados en el presupuesto definitivo 2016. La suma propuesta para el 2017 constituye la más baja de los últimos 4 años, lo cual guarda relación con el comportamiento de los precios internacionales del crudo.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 6588 de 30 de julio de 1981, le corresponde a la Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. (RECOPE) la refinación, el transporte, la comercialización a granel del petróleo y sus derivados.

En cumplimiento de los fines que le son conferidos por ley, se formuló para el ejercicio 2017 el presupuesto inicial por la suma de ₡1.300.495 millones, el cual fue aprobado por la Contraloría General de la República por ese mismo monto. El detalle de los ingresos aprobados se muestra seguidamente.

CUADRO 21
RECOPE: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2017
 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Ingresos	Monto aprobado	Part. %
TOTAL	1.300.495	100,0%
Ingresos corrientes	1.293.954	99,5%
Venta de productos derivados del petróleo	1.292.825	99,4%
Alquiler de edificios e instalaciones	8	0,0%
Venta de otros servicios	10	0,0%
Alquiler de terrenos	11	0,0%
Intereses sobre títulos valores del Gobierno Central	55	0,0%
Intereses sobre cuentas corrientes y otros depósitos en Bancos Estatales	457	0,0%
Ingresos varios no especificados	589	0,0%
Financiamiento	6.541	0,5%
Colocación de títulos valores	1.957	0,2%
Préstamos directos de bancos privados	4.584	0,4%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

El presupuesto de ingresos de RECOPE está conformado por un 99,5% de Ingresos corrientes y un 0,5% Financiamiento. El ingreso más relevante es la venta de productos derivados del petróleo, que representa el 99,4% del presupuesto de ingresos para el 2017 y constituye la actividad principal de la empresa. Los ingresos por concepto de Financiamiento ascienden a la suma de ¢6.541 millones, y se destinan al programa de Inversiones. Dicho monto resulta de la sexta emisión de títulos valores por la suma de ¢1.957 millones, así como los recursos de la operación crediticia con el sindicado de bancos BNP Paribas Fortis & Société Générale, por la suma de ¢4.584 millones. Este financiamiento se requiere para atender las inversiones de construcción e interconexión de tanques de gasolina súper, búnker y diesel en la refinería, obras de mejoramiento en facilidades portuarias y refinería en la Terminal del Atlántico, así como la etapa c del proyecto de ampliación y modernización del plantel gas licuado de petróleo (GLP) en Moín. Para el período 2017 el financiamiento se redujo en un 63% con respecto al presupuesto definitivo 2016, principalmente por la disminución del 80,7% en el financiamiento interno.

Los ingresos provenientes de la actividad principal de Venta de productos derivados del petróleo, se encuentran definidos por el mercado de oferta y demanda y son sensibles a factores exógenos y endógenos, tales como el comportamiento de la economía, clima, explotación de nuevos yacimientos, ambiente político, guerras, atentados terroristas, aspectos que representan riesgos e impactan directamente el precio de venta de los combustibles a nivel nacional.

CUADRO 22
RECOPE: PRESUPUESTO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto ejecutado		Presupuesto Definitivo 2016	Presupuesto Inicial 2017	Part. %	Var. %
	2014	2015				
TOTAL INGRESOS	1.801.055	1.340.983	1.335.211	1.300.495	100,0%	-2,6%
Ingresos corrientes	1.707.981	1.234.130	1.317.543	1.293.954	99,5%	-1,8%
Ingresos no tributarios	1.707.981	1.234.130	1.317.543	1.293.954	100,0%	-1,8%
Ingresos de capital	252	10	-	-	0,0%	0,0%
Venta de activos	252	10	-	-	0,0%	0,0%
Financiamiento	92.821	106.843	17.668	6.541	0,5%	-63,0%
Financiamiento interno	21.497	20.490	10.143	1.957	29,9%	-80,7%
Financiamiento externo	-	1.095	5.124	4.584	70,1%	-10,5%
Recursos de vigencias anteriores	71.324	85.258	2.401	-	0,0%	-100,0%
TOTAL EGRESOS	1.715.797	1.304.330	1.335.211	1.300.495	100,0%	-2,6%
Remuneraciones	46.950	47.966	45.834	47.900	3,7%	4,5%
Servicios	77.738	71.171	76.307	67.387	5,2%	-11,7%
Materiales y suministros	1.533.101	1.136.535	1.149.976	1.139.041	87,6%	-1,0%
Intereses y comisiones	4.153	7.320	8.944	10.077	0,8%	12,7%
Bienes duraderos	48.071	34.943	36.924	28.256	2,2%	-23,5%
Transferencias corrientes	2.452	3.016	4.523	3.320	0,3%	-26,6%
Transferencias de capital	3.333	3.379	3.444	4.153	0,3%	20,6%
Cuentas especiales	-	-	9.260	361	0,0%	-96,1%
SUPERAVIT/DEFICIT (-)	85.258	36.654	n.a	n.a	n.a	n.a
PRESUPUESTARIO						

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

Debido a que dicho mercado se encuentra sujeto a cambios constantes, es conveniente para RECOPE llevar a cabo un monitoreo constante de los ingresos, debido a que esta empresa no puede ejercer una intervención directa sobre los precios internacionales. Lo anterior, con el propósito de minimizar eventuales riesgos de liquidez, suministro de materias primas, tipo de cambio, entre otros, dada la importancia para el país del servicio brindado por la institución.

En cuanto al comportamiento de los ingresos, históricamente han sido crecientes; no obstante, se presenta una variación importante en los años 2014-2015, ya que el nivel de ingresos disminuyó en un 27,7%, ello, principalmente porque en ese período se disminuyen las ventas de diésel y búnker al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), según se muestra en el cuadro anterior.

Los ingresos presupuestados para el 2017 disminuyen en un 2,6% con respecto al presupuesto definitivo 2016, debido a la disminución de un 1,8% en los Ingresos no tributarios, específicamente en el rubro de Venta de productos derivados del petróleo.

No obstante, RECOPE indica que las ventas de combustibles en unidades físicas se espera que aumenten en un 7,3% para el año 2017, en relación con el nivel mostrado en el presupuesto inicial 2016.⁴⁸

El detalle comparativo de ventas en unidades físicas de los años 2016 y 2017 se muestra seguidamente.

CUADRO 23
RECOPE: COMPARATIVO DE VENTAS EN UNIDADES FÍSICAS, 2016-2016
-MILES DE BARRILES Y PORCENTAJES-

Productos	Período		Variación	
	2016	2017	Absoluta	Relativa
TOTAL	19.374	20.779	1.405	7,3%
Diésel	7.194	7.804	610	8,5%
Gasolinas	7.242	8.007	766	10,6%
Jet-fuel	1.325	1.552	227	17,1%
L.P.G.	1.726	1.857	131	7,6%
Búnker	1.183	799	-384	-32,4%
Otros	694	754	60	8,7%
IFOS	10	5	-5	-50,0%

Fuente: Elaboración CGR con datos del Documento presupuestario de RECOPE.

El incremento más importante se presenta en la venta de Jet-fuel (17,1%). Esta variación se presenta principalmente debido a nuevas compañías aéreas y rutas conforme a estrategias desarrolladas por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT)⁴⁹. Además, se incrementa la venta de gasolinas (10,6%). Al respecto, se han incrementado las ventas de Gasolina Súper, pues para el 2016, la venta de este producto representó el 50,1% de la venta de gasolinas, mientras que la Bio Plus alcanzó un 49,9% de esas ventas, debido principalmente a la entrada de nuevos vehículos que modifican la conformación del parque automotor en el país. Asimismo, se

⁴⁸ Presupuesto inicial RECOPE, 2017.

⁴⁹ Estudio Integral de ingresos, RECOPE 2017.

presentan disminuciones importantes en IFOS (Aceite combustible Intermedio, -50%) y la venta de búnker (-32,4%).

Durante la última década se ha presentado una alta volatilidad de los precios del petróleo, que tiene su origen en factores geopolíticos, económicos, tecnológicos y de consumo, los cuales ocasionaron un exceso de oferta sobre la demanda petrolera mundial, lo cual a su vez ha conllevado incertidumbre, según lo señalan Arroyo y Cossio (2015)⁵⁰. Además, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), que los precios del petróleo han experimentado un descenso importante desde setiembre de 2015, ya que existe la expectativa de que la producción por parte de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) seguirá creciendo y supere el consumo.⁵¹ No obstante, también el FMI ha señalado que, según el comportamiento de los últimos meses del 2016, los precios subieron como consecuencia de un acuerdo entre los grandes productores para recortar la oferta.⁵²

En relación con los gastos, el presupuesto asignado a RECOPE disminuye en un 2,6%, con respecto al presupuesto definitivo 2016. A continuación se discute sobre las asignaciones por partida y sus correspondientes porcentajes.

La partida más importante del presupuesto es la de Materiales y Suministros (87,6% del presupuesto), pues comprende la compra de hidrocarburos, que asciende a ¢1.171.220 millones, y considera los seguros y fletes de importación, con un volumen de importación de 20,9 millones de barriles. El precio coctel CIF con arancel⁵³, asciende a US\$96,4/barril, el precio coctel CIF sin arancel a US\$55,93/barril y el precio coctel FOB⁵⁴ asciende a US\$53,07/barril. Los seguros y fletes de importación se espera alcancen un nivel de ¢37.551 millones.

Esta partida disminuye en un 1% con respecto a los recursos considerados en el presupuesto definitivo 2016. En relación con este gasto, la suma propuesta para el 2017 constituye la más baja de los últimos 4 años, lo cual guarda relación con el comportamiento de los precios internacionales del crudo, antes mencionado.

En relación con el contenido presupuestario asignado al Programa de Inversión, para el 2017 se cuenta con la suma de ¢30.005 millones. El gasto más importante se encuentra en la Partida Bienes Duraderos, en la cual se presupuestó la suma de ¢28.256 millones, y presenta una disminución del 23,5% con respecto al presupuesto definitivo 2016.

En la referida partida se incorporan proyectos de infraestructura relativos a ampliación de capacidad y almacenamiento de combustibles, obras de mejoramiento de facilidades portuarias y refinería, así como obras de mejoramiento de oleoductos y planteles. Estas obras se encuentran en ejecución y se espera que finalicen en el corto plazo, pues son proyectos que se han desarrollado durante varios años y según la administración, han presentado atrasos debido a los procesos de contratación y obtención de permisos, entre otros.

La ejecución de esta partida ha sido baja en años anteriores; no obstante, ha presentado un incremento gradual los últimos períodos. Para el 2017, RECOPE incorporó en su presupuesto inicial ¢17.836 millones de Inversiones en infraestructura y ¢12.169 millones en inversiones operativas, tales como los procesos empresariales de refinación, almacenamiento, trasiego y distribución a granel de combustibles.

⁵⁰ Arroyo Peláez Andrés y Cossio Muñoz Fernando, Impacto fiscal de la volatilidad del precio del petróleo en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, p13.

⁵¹ Fondo Monetario Internacional, Perspectivas de la Economía, enero 2016.

⁵² Fondo Monetario Internacional, Perspectivas de la Economía, enero 2017.

⁵³ Precio coctel CIF con arancel: considera el Precio promedio CIF (Cost, Insurance and Freight), que incluye el transporte, y seguro hasta el puerto de destino, así como los aranceles correspondientes.

⁵⁴ Precio coctel FOB: considera el precio promedio FOB (Free on Board), corresponde al precio pagado por la carga en el puerto de salida y no considera el transporte hasta su destino.

Dentro de los proyectos de inversión del 2017, destaca la ampliación y modernización del plantel de Gas Licuado de Petróleo(GLP) en Moín por la suma de ¢5.081 millones, financiada principalmente con recursos del préstamo crediticio suscrito con el sindicado de bancos BNP-Paribas Fortis y el Banco Société Générale (BNP-SG) por la suma de ¢4.584 millones. Además, la ampliación de la Terminal Portuaria Petrolera del Atlántico con ¢2.780 millones, financiada con recursos por colocación de bonos por un monto de ¢1.157 millones; así como el sistema de medición automática de tanques y prevención de derrames con ¢2.801 millones y la construcción e interconexión de tres tanques para gasolina súper, bunker y diésel en la Refinería con ¢1.580 millones, financiada con el remanente de colocación de bonos por ¢800 millones.

El presupuesto inicial de RECOPE para el 2017 no consideró los recursos para los conceptos de la Convención Colectiva 2016-2019, ya que a la fecha de aprobación del presupuesto no se contaba con la publicación del Voto N  2016007998 de la Sala Constitucional, el cual declaró con lugar el recurso interpuesto por RECOPE, para anular la resolución RIE-091-2015 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, referente a la exclusión del cálculo tarifario de los gastos asociados a los beneficios de la Convención Colectiva.

4.3 Instituto Nacional de Seguros (INS)

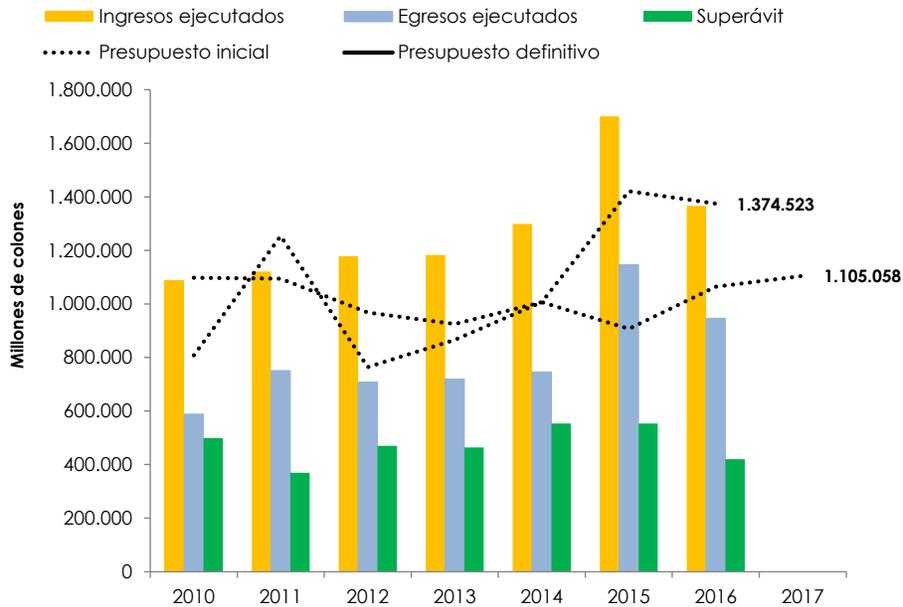
- El presupuesto inicial 2017 del INS decreció en un 19,6% comparado con el correspondiente al periodo 2016, producto de la disminución de recursos por Recuperación de Otras Inversiones y Superávit Libre.
- Se presupuestan ¢11.000 millones para financiar una línea de crédito a favor del fideicomiso que estará a cargo de las obras de ampliación de la carretera San José-San Ramón de Alajuela.
- El INS cuenta con cuatro sociedades anónimas cuyos presupuestos representan un 5,6% de la totalidad de recursos administrados por ese Instituto.
- El INS elimina el programa presupuestario denominado "INS Salud" y modifica el nombre del Hospital del Trauma S.A a INS Red de Servicios de Salud S.A.
- En el presupuesto inicial 2017 se registra un crecimiento de 6,1% en la partida de Remuneraciones.

CUADRO 24
INS: PRESUPUESTO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto Ejecutado		Presupuesto Definitivo	Presupuesto Inicial	Part. %	Var. %
	2014	2015	2016	2017		
TOTAL INGRESOS	1.299.300	1.700.721	1.374.523	1.105.058	100,0%	-19,6%
Ingresos corrientes	685.877	636.533	740.839	749.849	67,9%	1,2%
Ingresos no tributarios	685.877	636.533	740.839	749.849	100,0%	1,2%
Ingresos de capital	149.633	507.760	184.293	174.521	15,8%	-5,3%
Venta de activos	19	69	150	175	0,1%	16,7%
Recuperación de préstamos	132.468	490.722	183.227	169.897	97,4%	-7,3%
Otros ingresos de capital	17.145	16.969	916	4.449	2,5%	385,9%
Financiamiento	463.790	556.428	449.392	180.688	16,4%	-59,8%
Recursos de vigencias anteriores	463.790	556.428	449.392	180.688	100,0%	-59,8%
TOTAL EGRESOS	745.919	1.147.095	1.357.651	1.105.058	100,0%	-18,6%
Remuneraciones	52.989	55.947	60.379	64.078	5,8%	6,1%
Servicios	419.034	446.096	552.561	569.892	51,6%	3,1%
Materiales y suministros	5.965	8.015	10.560	11.636	1,1%	10,2%
Intereses y comisiones	-	-	1.917	31.302	2,8%	1532,9%
Activos financieros	229.870	577.785	633.860	335.616	30,4%	-47,1%
Bienes duraderos	15.507	13.860	11.501	42.110	3,8%	266,1%
Transferencias corrientes	22.554	45.391	62.227	50.408	4,6%	-19,0%
Transferencias de capital	-	-	24.645	-	0,0%	-100,0%
Cuentas especiales	-	-	-	15	0,0%	n.a
SUPERAVIT/DEFICIT (-)	553.381	553.626	16.872	-	n.a	n.a
PRESUPUESTARIO						

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

GRÁFICO 12
INS: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2010-2017
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

El Presupuesto inicial del Instituto Nacional de Seguros del año 2017, ascendió a $\text{¢}1.105.058$ millones, lo que evidencia un decrecimiento de 19,6% en comparación con los recursos totales presupuestados en el año 2016.

Por la naturaleza de las funciones que desarrolla el INS, la mayor proporción de recursos que percibe provienen de la cuenta Ingresos no tributarios, en la que se incorporan los recursos relacionados con la venta de seguros y reaseguros. Específicamente, para el período 2017, esta subpartida representa el 67,9% del total del presupuesto de ingresos de la entidad.

De acuerdo con lo indicado en el documento de Presupuesto inicial 2017 del INS, la disminución de ingresos responde al comportamiento de dos cuentas a saber: a) Recuperación de Préstamos; y b) Superávit Libre.

En lo que respecta a la cuenta Recuperación de préstamos, la disminución es el resultado de los periodos de vencimiento de los títulos valores en poder del INS, pues los plazos y condiciones vigentes, establecen el momento de recepción de los ingresos, lo que ha ocasionado variaciones importantes en dicha cuenta.

En cuanto a los ingresos presupuestados por concepto de Superávit Libre, es preciso señalar que la Administración es quien determina si incorpora estos recursos en el presupuesto inicial, así como su monto⁵⁵. De acuerdo con registros de la Contraloría General⁵⁶, en los últimos diez años el INS ha presupuestado recursos por este concepto, siendo que para el período 2017 ese monto se estimó en $\text{¢}180.688$ millones, $\text{¢}43.703$ millones menos que en el presupuesto inicial 2016.

⁵⁵ Se debe fundamentar en estimaciones financieras que demuestren la razonabilidad del monto propuesto y este último debe estar certificado y corregirse en caso de diferencias una vez aprobada la liquidación presupuestaria del periodo correspondiente.

⁵⁶ Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

Por el lado de los egresos, durante el periodo 2014-2017, las partidas de mayor importancia en el presupuesto del INS son las de Servicios y Activos Financieros.

Para el año 2017, la partida de Servicios representa el 51,6% del total de egresos, en ella se incorporan: los recursos de la actividad sustantiva del INS, relacionados con el cumplimiento de las obligaciones de los contratos de seguros (pagos ante eventual siniestro), los gastos por concepto de servicios comerciales y financieros, los destinados a la promoción de los seguros y al pago de los servicios que gestionan el INS a sus subsidiarias.

En la partida de Activos Financieros, a pesar de que en el nivel de partida se observa una disminución, se rescata la subpartida de Préstamos al Sector Privado, la cual muestra un incremento del 46,1% en relación con el monto incorporado en el Presupuesto Inicial 2016. Este aumento, se debe principalmente a la colocación de créditos hipotecarios individuales y corporativos, estratégicos y colaboradores del grupo INS.

Además, se incorporan ₡11.000 millones correspondientes a una línea de crédito a favor del fideicomiso que se constituya para el proyecto de ampliación de la carretera San José- San Ramón de Alajuela, a la luz de lo que establece la Ley N° 9292 denominada "*Desarrollo de Obra Pública Corredor Vial San José-San Ramón y sus radiales mediante Fideicomiso*" con fundamento en lo establecido en los artículos 1 y 3 de la Ley del Instituto Nacional de Seguros, N° 12.

Al respecto, mediante Oficio 01062 de 27 de enero del presente año, el ente contralor refrendó el contrato entre el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y el Banco de Costa Rica (BCR) para constituir un fideicomiso que permita la construcción de la carretera citada. Entre algunos de los aspectos señalados por la Contraloría General en ese oficio, se advierte que es fundamental mantener informada a la ciudadanía sobre el estado general del proyecto por medio de una estrategia de comunicación y sensibilización respecto de su ejecución, para que el ciudadano tenga claridad sobre aspectos básicos como las fases, plazos y tarifas de peaje.

No se omite indicar que, a pesar de que el INS cuenta con la base legal para otorgar el citado financiamiento, su materialización está sujeta a una serie de aspectos de legalidad de acuerdo con la normativa vigente; entre ellos, la suscripción de un contrato con el fiduciario del fideicomiso, una vez el fideicomiso esté debidamente constituido.

Finalmente, se considera relevante comentar dos aspectos adicionales; a saber:

- a) La Contraloría General improbo en el presupuesto inicial 2017, la suma de ₡15 millones correspondiente a los recursos para la Póliza básica de accidentes colectiva, con el propósito de cubrir a voluntarios que participan en la Eco-Romería (Cruz Roja Costarricense) y los brigadistas forestales voluntarios; debido a que no se aportó la base legal que faculta al INS para otorgar este tipo de donaciones⁵⁷.
- b) En el presupuesto inicial 2017 se registra un crecimiento de 6,1% en la partida de Remuneraciones pese a la disminución de 65 plazas⁵⁸. Lo anterior, responde a ajustes por costo de vida, la atención de las revaloraciones, aumentos de jornada, dedicaciones exclusivas, la inclusión de recursos por el traslado de personal de Insurance Servicios a la planilla del INS y el incremento en la subpartida de Suplencias, ya que en años anteriores, dichas contrataciones se realizaban con INS-Servicios y para el año 2017 serán directamente contratados por el INS.

⁵⁷ Las bases legales presentadas correspondían a la facultad de dichas instituciones para recibir donaciones; se carecía de la base legal que autorizaba al INS a realizar este tipo de donaciones.

⁵⁸ La Administración indica que a pesar de que en el 2016 el INS contaba con 65 plazas más a las aprobadas para el 2017, en términos presupuestarios la estimación del 2016 se realizó únicamente con las plazas ocupadas (gasto real) y no con todas las disponibles. Por lo cual la disminución de las 65 plazas no genera una disminución de los recursos estimados en la partida de Remuneraciones.

Sociedades Anónimas del INS

El INS cuenta para el cumplimiento de sus funciones con cuatro sociedades anónimas, fundamentadas en la Ley Reguladora del Mercado de Seguros N° 8653 y en la Ley Reguladora del Mercado de Valores N° 7732.

El siguiente cuadro resume el nombre de las sociedades anónimas del INS y su finalidad.

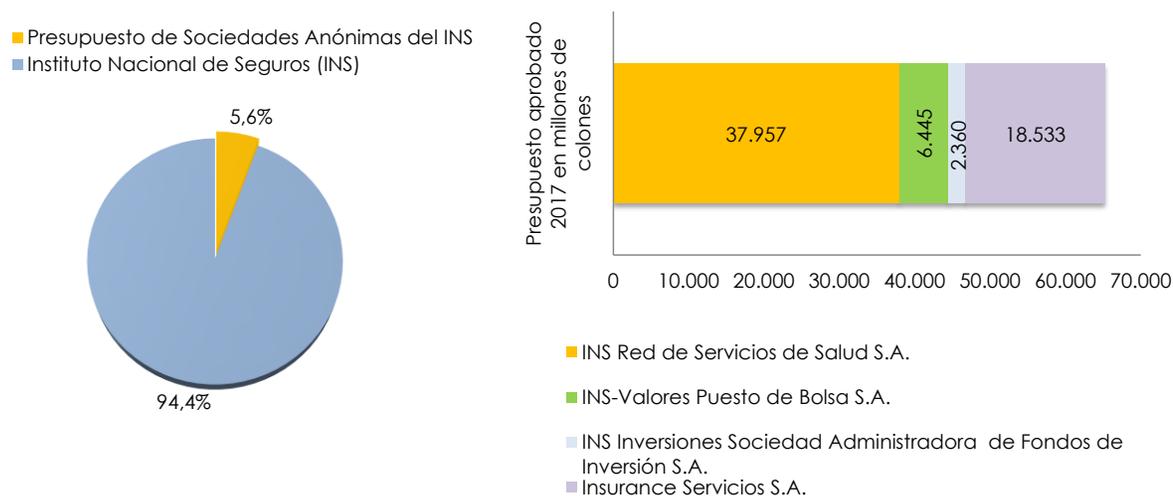
CUADRO 25
INS: FINALIDAD DE SOCIEDADES ANÓNIMAS DEL INS

INS-Valores Puesto de Bolsa S.A.	INS Inversiones Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	INS Red de Servicios de Salud S.A. 1/	Insurance Servicios S.A.
<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de Intermediación Bursátil. Asesoría profesional y personalizada en servicios bursátiles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de recursos financieros y desarrollo y asesoría en el campo de los fondos de inversión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión y entrega de servicios de salud preventivos y curativos, a través de los diferentes niveles del sistema de salud y de acuerdo a sus necesidades a lo largo del curso de la vida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de servicios auxiliares de seguros y las actividades necesarias para cumplir con dicho objeto.

1/ Institución reconocida como Hospital del Trauma S.A en el 2016 y años anteriores.
Fuente: CGR, Planes Anuales Operativos 2017.

El presupuesto inicial 2017 de las cuatro sociedades anónimas creadas por el INS asciende a ¢65.295 millones, lo que equivale a un 5,6% de la totalidad de los recursos administrados por el INS y estas sociedades, tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 13
INS Y SOCIEDADES ANÓNIMAS: DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTADOS 2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Adicionalmente del gráfico anterior se desprende que la sociedad que administra mayor cantidad de recursos es INS Red de Servicios de Salud S.A. (RSS). Esta sociedad cuenta con un presupuesto de ¢37.957 millones y representa el 3,2% del total de recursos administrados por el INS y sus sociedades; a saber, ¢1.170.353 millones.

Precisamente, en el año 2015, la Junta Directiva del INS aprueba la propuesta de creación de INS-Red de Servicios de Salud S.A.(RSS)⁵⁹; y en el 2016, el "Informe final de la Comisión Estratégica para el fortalecimiento de la Red de Servicios de Salud del Instituto Nacional de Seguros⁶⁰" el cual permite que la subsidiaria INS-Red de Servicios de Salud (RSS) brinde conjuntamente todos los servicios de salud que ofrece el INS, considerando la labor que se venía realizando en el Hospital del Trauma, junto con la efectuada por medio de la RED INS-Salud.

En línea con lo anterior, para el año 2017, el presupuesto del Hospital del Trauma se presenta como INS-Red de Servicios de Salud S.A. (RSS) y muestra un crecimiento con respecto al 2016 de un 32,2%, justificado por el aumento de ingresos en la venta de Servicios Médico-Asistenciales (servicios quirúrgicos, servicios de hospitalización, servicios de rehabilitación, etc.) producto de una mayor capacidad instalada (quirófanos y nuevos pisos) y del incremento en los servicios que brindará la subsidiaria en forma integrada.

Asimismo, el INS eliminó el programa presupuestario INS Salud, y para el año 2017, el INS presenta únicamente dos programas presupuestarios: Dirección Superior y Administración y Servicio de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo; este último con la mayor concentración de recursos; a saber, un 65,8% del monto total del presupuesto inicial aprobado y cuyo destino principal es la actividad aseguradora comercial, de seguridad social y reaseguradora del Instituto y la atención de las obligaciones derivadas de los contratos de seguros y reaseguros.

⁵⁹ Aprobado en Sesión Extraordinaria N° 9302 de 4 de diciembre de 2015.

⁶⁰ Oficio INS-HT-GS-00404-2016 del 6 de junio del 2016.

4.4 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

- El presupuesto del ICE para el período 2017 asciende a ₡1.836.235 millones, suma que presenta una disminución de un 0,8% en términos nominales respecto al presupuesto definitivo de 2016.
- De tales recursos el 77,2% (₡1.417.800 millones) provienen de Ingresos Corrientes - principal fuente, un 20,5% (₡376.075 millones) de Financiamiento y un 2,3% (₡42.360 millones) de Ingresos de Capital.

CUADRO 26
ICE: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto Ejecutado		Presupuesto Definitivo 2016	Presupuesto Inicial 2017	Part. %	Var. %
	2014	2015				
TOTAL INGRESOS	1.940.860	1.782.233	1.851.371	1.836.235	100,0%	-0,8%
Ingresos corrientes	1.596.982	1.400.146	1.412.869	1.417.800	77,2%	0,3%
Ingresos no tributarios	1.596.982	1.400.146	1.412.869	1.417.800	100,0%	0,3%
Ingresos de capital	11.035	28.719	48.308	42.360	2,3%	-12,3%
Recuperación y anticipos por obra de utilidad pública	125	67	58	120	0,3%	105,8%
Recuperación de préstamos	10.910	28.652	48.249	42.240	99,7%	-12,5%
Financiamiento	332.844	353.368	390.194	376.075	20,5%	-3,6%
Financiamiento interno	28.954	30.249	45.375	58.998	15,7%	30,0%
Financiamiento externo	168.842	134.323	72.260	124.093	33,0%	71,7%
Recursos de vigencias anteriores	135.048	188.795	272.559	192.984	51,3%	-29,2%
TOTAL EGRESOS	1.752.065	1.509.674	1.851.371	1.836.235	100,0%	-0,8%
Remuneraciones	413.933	395.909	401.535	366.516	20,0%	-8,7%
Servicios	332.434	316.771	354.407	387.130	21,1%	9,2%
Materiales y suministros	398.896	267.425	289.753	261.543	14,2%	-9,7%
Intereses y comisiones	112.628	121.816	174.626	189.073	10,3%	8,3%
Amortización	207.342	107.655	118.285	115.890	6,3%	-2,0%
Activos financieros	25.248	33.282	168.779	147.440	8,0%	-12,6%
Bienes duraderos	143.059	151.638	173.573	215.449	11,7%	24,1%
Transferencias corrientes	118.526	115.179	170.412	153.194	8,3%	-10,1%
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	188.795	272.559	n.a	n.a	n.a	n.a

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

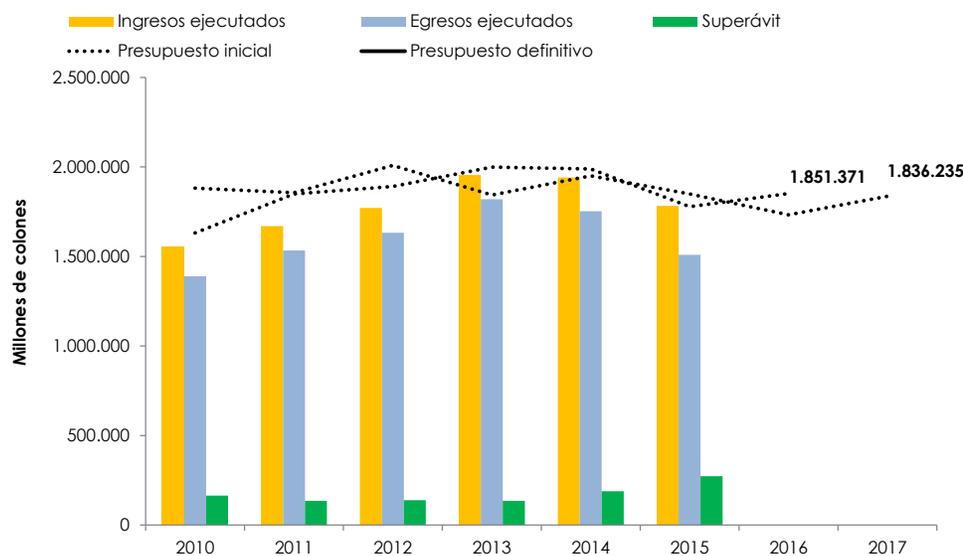
El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) es la institución responsable de brindar los servicios de electricidad y telecomunicaciones de acuerdo con lo establecido en la Ley de Creación y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las entidades públicas del sector de Telecomunicaciones.

En lo que corresponde al suministro eléctrico presente y futuro a nivel nacional, al ICE le corresponde el desarrollo de fuentes productoras de energía limpias y renovables, esencialmente hidráulicas, así como el desarrollo de fuentes alternativas; y en lo que se refiere a

la prestación de servicios de telecomunicación, tiene la responsabilidad de promover su establecimiento, mejora, extensión y operación; funciones que se vieron impactadas con la apertura de ese mercado.

Para el año 2017, el Instituto formuló un Plan Operativo Institucional, fundamentado en sus planes de negocio, en la Estrategia Grupo ICE 2014-2018 y en los lineamientos dictados en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018; el cual tiene como objetivo principal que los recursos económicos disponibles sean destinados a la ejecución de las actividades necesarias para mantener la operación normal de los servicios y la ejecución de los proyectos de inversión, en cumplimiento de las responsabilidades que legalmente le han sido asignadas.

GRÁFICO 14
ICE: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2010-2017
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

De seguido se detalla una descripción de las principales variaciones, así como de aspectos relevantes asociados con ese presupuesto 2017 (elementos fundamentales del Programa de Electricidad en materia de planificación y presupuesto), la cual debe interpretarse en su justa dimensión dado que el Consejo Directivo identificó la información correspondiente al sector telecomunicaciones, como secreto industrial, comercial o económico y por motivos estratégicos y de competencia, por lo que ha declarado ese componente de información como confidencial, bajo la potestad que le otorga a ese Instituto el artículo 35 de la Ley N° 8660; situación que obliga a la Contraloría General a resguardar del conocimiento de terceros tal información, en atención al imperativo expuesto en el artículo 11 de la Ley contra la corrupción y enriquecimiento ilícito en la función pública N° 8422.

Con respecto a la ejecución física del presupuesto 2017 del ICE, cabe indicar que las metas definidas en el Plan Operativo Institucional, así como los recursos presupuestados correspondientes, se distribuyeron en tres programas: Alta Dirección y Gestión Administrativa, Electricidad y Telecomunicaciones, programas que ejecutarán las acciones y proyectos necesarios para mantener la operación normal de los servicios, su desarrollo y su evolución.

El presupuesto del ICE para el periodo 2017 asciende a ¢1.836.235 millones, suma que presenta una disminución de un 0,8% en términos nominales respecto al presupuesto definitivo de 2016.

De tales recursos el 77,2% (¢1.417.800 millones) provienen de Ingresos Corrientes - principal fuente, un 20,5% (¢376.075 millones) de Financiamiento y un 2,3% (¢42.360 millones) de Ingresos de Capital.

La disminución del presupuesto antes mencionada (0,8%) se deriva de un rebajo tanto en los Ingresos de Capital (12,3%, ¢5.948 millones) como del Financiamiento (3,6%, ¢14.119 millones).

La variación en el rubro de Financiamiento se da por una menor presupuestación en Recursos de vigencias anteriores. Los otros ingresos que componen el Financiamiento presentan un incremento relativo de un 30,0% en Financiamiento interno⁶¹ y un 71,7% de externo.

Al igual que se ha comentado en periodos anteriores, los ingresos para el periodo 2014-2017 no muestran una tasa de crecimiento lineal, más bien su comportamiento ha sido variable, con crecimiento hasta el 2013; ello se ilustra en el Cuadro 26y el Gráfico 14

Ante el comportamiento de los ingresos, en el acto de aprobación del presupuesto para el periodo 2017, la Contraloría General de la República indicó al ICE, que durante el primer semestre de ese mismo periodo, implemente los mecanismos pertinentes para dar un seguimiento puntual al comportamiento de los ingresos y realizar los ajustes que procedan, de manera que se asegure el financiamiento de los gastos de acuerdo con la percepción real de esos recursos.

En lo que se refiere a los egresos, para el año 2017, el ICE presupuesta un total de ¢1.836.235 millones. La partida que tiene una mayor asignación económica con respecto al total presupuestado es Servicios, con un 21,1%, seguida por Remuneraciones con un 20,0% y Materiales y Suministros con un 14,2%, siendo estas tres cuentas las que constituyen los principales egresos de esta entidad para la ejecución de sus labores operativas y sustantivas.

Tal y como se ilustra en el Cuadro 26, al comparar las cifras correspondientes a los años 2016 y 2017, se reflejan disminuciones en las partidas de Remuneraciones (8,7%), Materiales y Suministros (9,7%), Amortización (2,0%), Transferencias Corrientes (10,1%) y Activos Financieros (12,6%). Por otra parte, la partida que presenta el mayor incremento es la de Bienes Duraderos con un 24,1%.

El programa de Electricidad es el que tiene el mayor porcentaje de asignación de recursos presupuestarios para el año 2017, de los cuales su egreso más importante lo constituye la partida de Materiales y Suministros, seguido de las Remuneraciones y de Intereses y Comisiones. Tales partidas incorporan los gastos relacionados con las actividades sustantivas del Instituto para satisfacer la demanda eléctrica y dar continuidad al servicio mediante la ejecución de proyectos de desarrollo.

De acuerdo con el Plan Operativo Institucional 2017, la formulación presupuestaria se fundamenta en los compromisos asignados en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 y en la estrategia establecida por el Grupo ICE; y de conformidad con ello el ICE se plantea como disposiciones básicas el garantizar el suministro eléctrico en condiciones de calidad, oportunidad y continuidad para satisfacer las necesidades de los clientes, expandir los sistemas a través de una matriz energética sostenida en fuentes renovables de energía y con ello optimizar la generación, transmisión y distribución, incrementar el valor agregado a los clientes, generar nuevos negocios a nivel nacional e internacional y potenciar la presencia del Grupo ICE en el Mercado Eléctrico Regional.

Para cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los recursos presupuestarios del año 2017 del Programa de Electricidad, en lo que a proyectos se refiere,

⁶¹ Préstamos directos y colocación de títulos valores.

corresponden a Ampliación de la Planta Cachí y Proyecto Hidroeléctrico Reventazón, Sistemas Fotovoltaicos, líneas de transmisión a la Obra Río Macho-San Miguel, Sistema de Transmisión San Isidro y Sistema de Transmisión El Este.

Adicionalmente, es importante señalar que a los proyectos de Generación del Sector Electricidad se les dedica el 25,2% del total del presupuesto de inversiones⁶², a los de Transmisión un 8,5%, a los de Distribución 17,2%, Operación Integrada del Sistema de Energía Nacional 7,5% y Otros Proyectos 41,6% (se aclara que dentro de este grupo se considera la adquisición de valores por un monto de ₡123.268 millones).

Finalmente cabe mencionar que, tal y como se ilustra en el gráfico anterior, los ingresos ejecutados del año 2014 al 2016 han presentado una disminución respecto a lo que se dio en el periodo 2010-2013. Igual comportamiento se refleja en los egresos. Aunado a tal disminución, durante ese mismo periodo 2014-2016, no se ejecutaron los recursos en su totalidad lo que ha generado un superávit, siendo el del año 2016 el más alto.

Lo anterior debe ser analizado por el Instituto Costarricense de Electricidad con el propósito de que evalúe el cumplimiento cabal y oportuno de las funciones que legalmente le han sido encomendadas.

⁶² ICE, Presupuesto Inicial 2017, Anexo 14.

4.5 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

- El presupuesto inicial 2017 del AyA fue aprobado por la suma de **¢241.952 millones**, lo que representa una variación del **18,6%** con respecto al presupuesto definitivo 2016.
- En el informe DFOE-AE-IF-14-2016, este Órgano Contralor destacó debilidades en el proceso tarifario, que repercuten en la recaudación eficaz de los ingresos por parte del AyA.
- El desempeño en la ejecución del programa de inversiones no presentó mejoras para el 2016, donde sólo se ejecutó el **64%**. Para el 2017 se asigna contenido al desarrollo de **200 proyectos**, lo que constituye un reto significativo para el AyA.

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados es una institución autónoma del Estado con personería jurídica y patrimonio propio. Fue creada mediante la Ley N° 2726 de 1961 con el objetivo de dirigir, fijar políticas, establecer y aplicar normas, realizar y promover el planeamiento, financiamiento y desarrollo del suministro de agua potable, y de la recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos.

CUADRO 27
AYA: PRESUPUESTO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto ejecutado		Presupuesto Definitivo 2016	Presupuesto Inicial 2017	Part. %	Var. %
	2014	2015				
TOTAL INGRESOS	201.544	230.415	204.079	241.952	100,0%	18,6%
Ingresos corrientes	139.155	140.869	122.816	134.167	55,5%	9,2%
Ingresos no tributarios	139.155	140.869	122.816	134.167	100,0%	9,2%
Ingresos de capital	4.760	3.334	4.367	7.011	2,9%	60,6%
Recuperación de préstamos	701	724	609	60	0,9%	-90,2%
Transferencias de capital	4.059	2.609	3.758	6.951	99,1%	85,0%
Financiamiento	57.629	86.213	76.896	100.774	41,7%	31,1%
Financiamiento interno	715	722	1.988	4.406	4,4%	121,6%
Financiamiento externo	19.022	28.203	19.490	37.148	36,9%	90,6%
Recursos de vigencias anteriores	37.892	57.287	55.418	59.221	58,8%	6,9%
TOTAL EGRESOS	144.204	158.245	204.079	241.952	100,0%	18,6%
Remuneraciones	51.662	54.313	63.181	67.873	28,1%	7,4%
Servicios	37.359	41.787	57.155	63.511	26,2%	11,1%
Materiales y suministros	8.123	9.312	12.773	12.289	5,1%	-3,8%
Intereses y comisiones	2.555	2.453	4.137	3.795	1,6%	-8,3%
Bienes duraderos	37.481	42.158	58.573	82.719	34,2%	41,2%
Transferencias corrientes	1.297	1.574	2.399	1.732	0,7%	-27,8%
Amortización	5.727	6.649	5.860	8.130	3,4%	38,7%
Cuentas especiales	-	-	-	1.902	0,8%	n.a
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	57.340	72.170	n.a	n.a	n.a	n.a

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Ingresos

La institución presentó el presupuesto inicial 2017 por la suma de \$241.952 millones, el cual se aprobó por ese mismo monto. Dicha cifra representa una variación del 18,6% con respecto al presupuesto definitivo 2016, según se muestra en el cuadro anterior.

Los ingresos más relevantes del Instituto provienen de la venta de servicios de agua y alcantarillado. Anteriormente, se alertó a la institución acerca de este ingreso, pues se presentó una desaceleración del ingreso por venta de agua y servicios de alcantarillado, debido al rebajo de tarifas a partir de julio de 2015. No obstante, el 29 de enero de 2016 la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) emitió la resolución tarifaria RIA-007-2016 que tuvo como consecuencia un incremento de un 8,3% de estos ingresos con respecto al presupuesto definitivo 2016.

Sobre este tema, el Órgano Contralor en el Informe de la Auditoría de carácter especial acerca de la razonabilidad del proceso tarifario efectuado por el AyA (N° DFOE-AE-IF-14-2016 del 22 de diciembre de 2016) destacó debilidades en el proceso tarifario que repercuten en la recaudación eficaz de los ingresos por parte del AyA, lo cual se reseña en el siguiente recuadro.

INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LA RAZONABILIDAD DEL PROCESO TARIFARIO EFECTUADO POR EL AYA

Se determinaron debilidades en el proceso tarifario a cargo del AYA, relativas a: i) falta de periodicidad en la ejecución de estudios tarifarios, ii) falta de oportunidad en el planteamiento de peticiones tarifarias ante la ARESEP, y iii) falta de un control sistemático acerca del cumplimiento de los requerimientos solicitados por la ARESEP.

En ese sentido, el AYA no ha establecido la buena práctica de efectuar un estudio tarifario periódico de naturaleza ordinaria, con el propósito de verificar si la tarifa vigente asegura el equilibrio financiero institucional, y así anticipar las necesidades y tomar los cursos de acción que aseguren la presentación oportuna de peticiones tarifarias ante la ARESEP.

Las debilidades apuntadas colocan en riesgo el equilibrio económico y financiero de la institución, y la prestación del servicio de acueductos y alcantarillados en observancia de los principios de eficiencia y continuidad. En razón de lo expuesto, se emitieron disposiciones a la presidenta ejecutiva del AYA, las cuales se encuentran en proceso de cumplimiento.

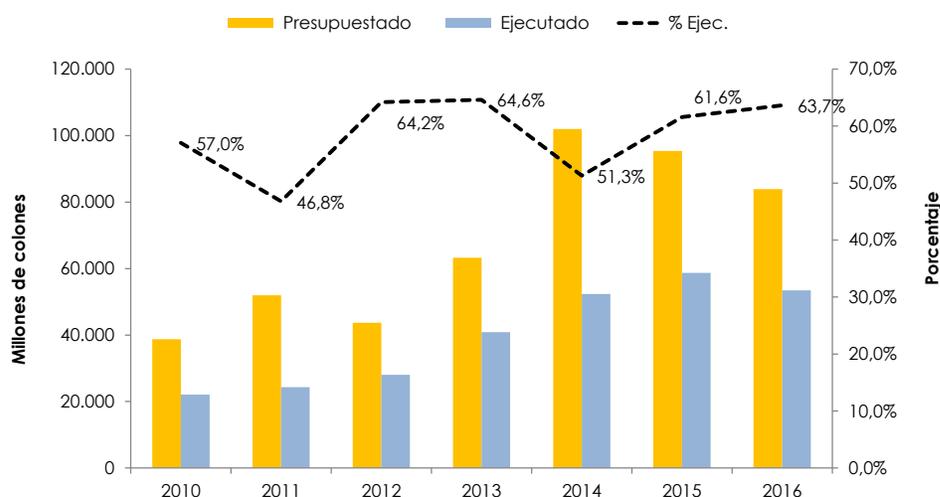
El segundo ingreso en importancia corresponde al rubro de financiamiento, específicamente a recursos de vigencias anteriores, por la suma de \$100.774 millones que representa un 41,7% del total de ingresos. Al respecto, el superávit del AyA presenta una tendencia creciente y para el 2017 se incrementó en un 6,9% con respecto al presupuesto definitivo 2016. Ello muestra subejecución del presupuesto, particularmente de recursos que no se emplearon oportunamente en inversión.

Al respecto, en el oficio de aprobación del presupuesto inicial 2017, N° DFOE-AE-0550 del 12 de diciembre de 2016, el Órgano Contralor enfatizó en que el superávit objeto de aprobación debe ser utilizado exclusivamente en el desarrollo del servicio, pues proviene de recursos tarifarios. Ello, de conformidad con el principio de servicio al costo aplicable a los recursos de esta naturaleza.

Egresos

En el presupuesto de egresos 2017, destaca el programa de inversiones con el mayor contenido presupuestario por un monto de $\text{¢}112.007$ millones, equivalente al 46,3% del presupuesto total. El histórico de ejecuciones de este programa se presenta seguidamente.

GRÁFICO 15
AYA: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA DE INVERSIONES, 2010-2016
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

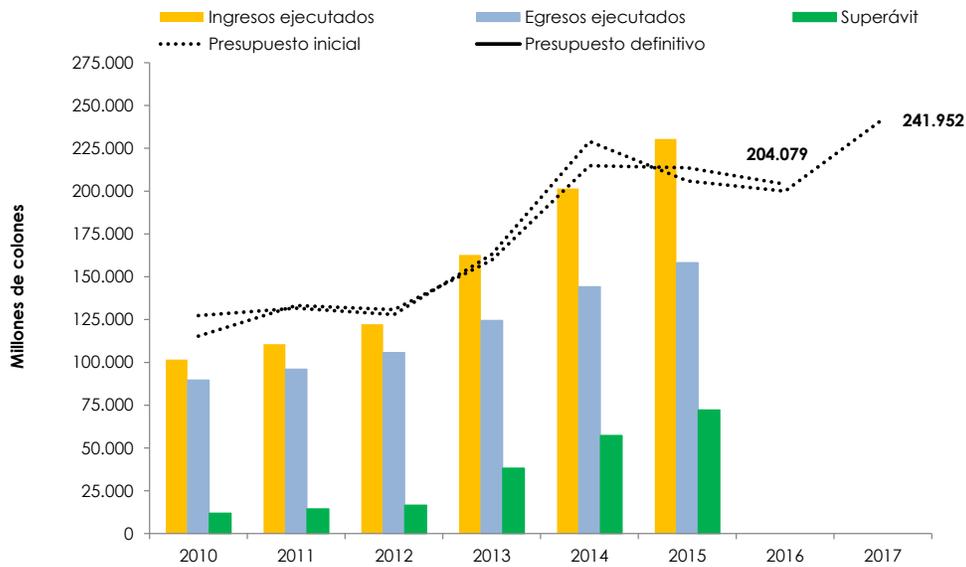
El gráfico anterior evidencia la recurrente ejecución parcial en las inversiones, lo cual constituye un punto crítico para el AyA. El desempeño en la ejecución no mejora para el 2016, pues del presupuesto de $\text{¢}83.905$ millones solo se ejecutó el 64%. Así, dado que en el presupuesto 2017 se asigna contenido al desarrollo de 200 proyectos, la ejecución de las inversiones constituye un reto significativo para el AyA.

Por su parte, las asignaciones presupuestarias de mayor importancia se mantienen similares con respecto a años anteriores, siendo los bienes duraderos, remuneraciones y servicios, los gastos con mayor representación. Estos concentran los gastos asociados al mantenimiento de los sistemas de acueductos y alcantarillado y al desarrollo de infraestructura.

En este sentido, destaca la partida de bienes duraderos con un 34,2% del total de egresos presupuestados. El contenido presupuestario en esta partida es por la suma de $\text{¢}82.719$ millones. Al respecto, en el precitado oficio N° DFOE-AE-0550 de aprobación presupuestaria se enfatizó en la necesidad de efectuar un estricto control y seguimiento de los proyectos de inversión, pues según el III informe de ejecución con corte al 30 de setiembre de 2016, la ejecución de esa partida fue de tan solo 18,5%.

En términos generales el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados experimenta debilidades en la ejecución de su presupuesto. El gráfico siguiente evidencia la brecha entre la recaudación de ingresos y la ejecución de los egresos, que da como resultado la generación de montos significativos de superávit.

GRÁFICO 16
AYA: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2010-2017
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

Según lo indicado por la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria en el informe DE-669-2016 del 18 de noviembre de 2016, en el 2017 el AyA deberá realizar esfuerzos para superar la ejecución del programa de inversiones q ha venido presentando en años anteriores, la cual promedia el 55%

4.6 Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y Consejos de Transporte

- El presupuesto del MOPT para el 2017 asciende a **¢462.706 millones**, por su parte el presupuesto de sus Consejos es de **¢487.244 millones**.
- El **66,8%** (**¢325.648 millones**) de los ingresos totales que perciben los Consejos corresponden a las transferencias que gira el MOPT.
- El presupuesto 2017 del CONAVI, representa el **78,7%** (**¢383.642 millones**) del total de recursos presupuestados por los Consejos del MOPT.
- El **94,0%** del total de los egresos presupuestados para el 2017 por el CONAVI, se destinarán a la partida de Servicios por un monto de **¢140.366 millones (36,6%)** y a Bienes Duraderos por la suma de **¢220.151 millones (57,4%)**.
- El presupuesto del CONAVI ha presentado un incremento del **191,9%** (**¢252.211 millones**) del año 2010 al año 2017, donde los programas con mayor crecimiento son el programa N° 2 “Conservación Vial” por un monto de **¢71.725 millones** y el programa N° 3 “Construcción Vial” con un incremento de **¢176.668 millones**.
- El CETAC representa el **12,3%** (**¢59.935 millones**) del total de los recursos presupuestados por los Consejos del MOPT para el 2017.
- El **89,5%** del total de gastos para el 2017 del CETAC se concentra en Bienes Duraderos con una representación del **38,2%** (**¢22.878 millones**), Transferencias Corrientes con un **33,9%** (**¢20.339 millones**) y Remuneraciones con una participación del **17,4%** (**¢10.425 millones**).

El presupuesto del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) para el 2017 asciende a **¢462.706 millones**, suma que presenta un aumento del 5,1% en términos nominales, respecto al presupuesto definitivo de 2016, principalmente al incremento en las transferencias de capital, especialmente a los Gobiernos Locales en cumplimiento al artículo 12 de la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, No. 9329 y a los recursos que se asignaran al CONAVI, donde destaca la incorporación de recursos para la construcción del acceso definitivo a la Terminal de Contenedores de Moín (TCM) y la contrapartida local correspondiente a la Ley de Aprobación del Financiamiento al Proyecto de Rehabilitación y Extensión de la Ruta Nacional No. 32 sección Cruce Ruta 4 – Limón, No. 9293.

Por su parte, el presupuesto para el año 2017 de los Consejos del MOPT (CONAVI, COSEVI, CNC, CTP y CETAC) asciende a la suma de **¢487.244 millones**, de los cuales el **66,8%** (**¢325.648 millones**⁶³) de los ingresos que perciben los Consejos corresponden a las transferencias que gira el MOPT. A continuación se muestra la distribución tanto de ingresos como de egresos de los Consejos del MOPT.

Como se puede observar del cuadro siguiente, **¢383.642 millones** corresponden al presupuesto inicial 2017 del CONAVI, el cual representa el **78,7%** del total de recursos presupuestados por los Consejos. De los citados recursos, la principal fuente de financiamiento con que cuenta el CONAVI para el 2017, corresponde a los ingresos de capital por la suma de **¢286.413 millones (74,7%)**, los cuales son transferidos por el MOPT hacia este Consejo, dichos recursos serán utilizados principalmente para:

- Atender lo dispuesto en los artículos N° 20, inciso b) y 22 de la Ley de creación del CONAVI, Ley N° 7798, como apoyo a proyectos y programas de inversión, rehabilitación y mantenimiento de la red vial nacional por un monto de **¢83.510 millones**.

⁶³ Conformado por **¢257.348 millones** de Transferencias Corrientes y de Capital a Órganos Desconcentrados aprobados en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2017, No. 9411 más **¢68.300 millones** incorporados al presupuesto del CONAVI por revalidación de saldos, correspondientes al contrato de préstamo suscrito entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (Eximbank), según lo dispuesto en la Ley N° 9293.

- Conservar, dar mantenimiento (rutinario y periódico), mejorar, rehabilitar y construir obras viales nuevas de la red vial nacional, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias y sus reformas por la suma de ¢96.089 millones.
- Financiar la implementación del diseño, rehabilitación y ampliación del proyecto de la Ruta Nacional N° 32, sección cruce Ruta No. 4 – Limón, correspondientes al contrato de préstamo suscrito entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (Eximbank), según lo dispuesto en la Ley N° 9293 por un monto de ¢68.300 millones⁶⁴.

CUADRO 28
CONSEJOS DEL MOPT: PRESUPUESTO INICIAL 2017
-MILLONES DE COLONES-

	CONAVI	COSEVI	CNC	CTP	CETAC	TOTAL
TOTAL INGRESOS	383.642	35.579	3.725	4.363	59.935	487.244
Ingresos corrientes	10.944	29.542	2.997	4.363	48.403	96.247
Ingresos tributarios	-	4	-	-	-	4
Ingresos no tributarios	3.835	15.272	-	-	2.860	21.967
Transferencias corrientes	7.109	14.265	2.997	4.363	45.542	74.276
Ingresos de capital	286.413	-	-	-	1.654	288.067
Transferencias de capital	286.413	-	-	-	1.654	288.067
Financiamiento	86.285	6.038	728	-	9.879	102.929
Financiamiento externo	47.281	-	-	-	-	47.281
Recursos de vigencias anteriores	39.004	6.038	728	-	9.879	55.649
TOTAL EGRESOS	383.642	35.579	3.725	4.363	59.935	487.244
Remuneraciones	8.369	7.186	1.219	2.358	10.425	29.557
Servicios	140.366	7.776	523	1.087	6.037	155.790
Materiales y suministros	4.995	2.472	43	112	256	7.877
Intereses y comisiones	8.794	-	8	100	-	8.902
Bienes duraderos	220.151	12.357	1.033	610	22.878	257.028
Transferencias corrientes	968	4.235	817	76	20.339	26.435
Amortización	-	-	82	11	-	93
Cuentas especiales	-	1.554	-	8	-	1.563

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

Por el lado de los egresos, el 94,0% del total presupuestado en el CONAVI para el 2017, se destinarán a la partida de Servicios por un monto de ¢140.366 millones (36,6%) y a Bienes Duraderos por la suma de ¢220.151 millones (57,4%).

⁶⁴ Recursos incorporados al presupuesto del CONAVI con base en lo establecido en el artículo 1 del decreto N° 39183-H sobre el "Procedimiento para la incorporación y desincorporación presupuestaria de las fuentes de financiamiento de crédito público externo y las autorizaciones de gasto asociadas al Presupuesto de la República".

Las principales subpartidas de Servicios son "Mantenimiento de vías de comunicación" la cual absorbe el 72,7% (¢101.992 millones) y la subpartida "Servicios de ingeniería" la cual consume el 19,9% (¢27.938 millones) de los recursos presupuestados.

Asimismo, las subpartidas que más sobresalen en Bienes Duraderos son "Vías de Comunicación Terrestre" por un monto de ¢189.411 millones (86,0% de la partida) y la subpartida "Terrenos" la cual representa el 12,4% (¢27.373 millones), estos recursos en su mayoría pertenecen al programa N° 3 "Construcción Vial" y principalmente se utilizan en la inversión de proyectos de carreteras en la red vial nacional y en la adquisición de terrenos por concepto de expropiaciones.

Por otra parte, el CETAC representa el 12,3% (¢59.935 millones) del total de los recursos presupuestados por los Consejos del MOPT. Su principal fuente de ingresos son las transferencias corrientes (76,0% del total de ingresos) las cuales se componen por:

- ¢21.250 millones que gira el Gobierno Central por medio del MOPT, con el fin de atender lo dispuesto en el artículo 2 inciso b) de la Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional, Ley N° 8316.
- ¢24.230 millones provenientes del Fideicomiso N° 3045 del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, correspondientes a la distribución de los impuestos de salida reservados a favor del CETAC, lo anterior, en cumplimiento al Contrato de Gestión Interesada del citado aeropuerto.
- ¢62 millones girados por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en cumplimiento del artículo 14 inciso h) de la Ley N° 4760⁶⁵.

A su vez, el 89,5% del total de gastos para el 2017 del CETAC se concentra en las siguientes partidas, Bienes Duraderos con una representación del 38,2% (¢22.878 millones), Transferencias Corrientes con un 33,9% (¢20.339 millones) y Remuneraciones con una participación del 17,4% (¢10.425 millones).

El 92,9% de la partida de Bienes Duraderos se compone de los recursos incorporados en la subpartida "5.02.05 Aeropuertos" por un monto de ¢11.354 millones (49,6%) y en la subpartida "5.03.01 Terrenos" por la suma de ¢9.907 millones (43,3%) los cuales serán utilizados para llevar a cabo las expropiaciones necesarias para realizar los proyectos planteados para el año 2017. Dentro de los proyectos definidos en la subpartida de Aeropuertos se tiene el siguiente detalle⁶⁶:

- Mejoramiento de Aeródromo de Golfito por ¢1.767 millones.
- Mejoramiento de Aeródromo Los Chiles por la suma de ¢1.683 millones.
- Mejoramiento de la pista del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós por un monto estimado de ¢708 millones.
- Mejoramiento de Aeródromo Quepos, La Managua por ¢3.200 millones.
- Mejoramiento de Aeródromo Drake por la suma de ¢3.026 millones.
- Mejoramiento de Aeródromo Puerto Jiménez por un monto estimado de ¢684 millones
- Mejoramiento de calle de rodaje y conexión del Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños Palma por la suma de ¢285 millones.

Ahora bien, con respecto a los gastos por Transferencias Corrientes los rubros más importantes los componen los recursos girados al Fideicomiso N° 3045 del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría por concepto de impuestos de salida en cumplimiento al artículo 2 inciso b) de la Ley N° 8316 por la suma de ¢15.954 millones (78,4% del total de la partida) y la transferencia girada a CORIPORT S.A. por ¢3.194 millones (15,7%) la cual corresponde al Contrato de

⁶⁵ Ley de Creación del IMAS; el cual indica que "...en el caso de los puestos libres de derechos en aeropuertos internacionales, una vez realizada la correspondiente declaratoria anual, el IMAS girará hasta un veinte por ciento (20%) de las utilidades referidas, al Consejo Técnico de Aviación Civil, como pago por el uso de las áreas correspondientes."

⁶⁶ Datos tomados del Presupuesto Ordinario 2017 del CETAC, páginas 68 a la 74.

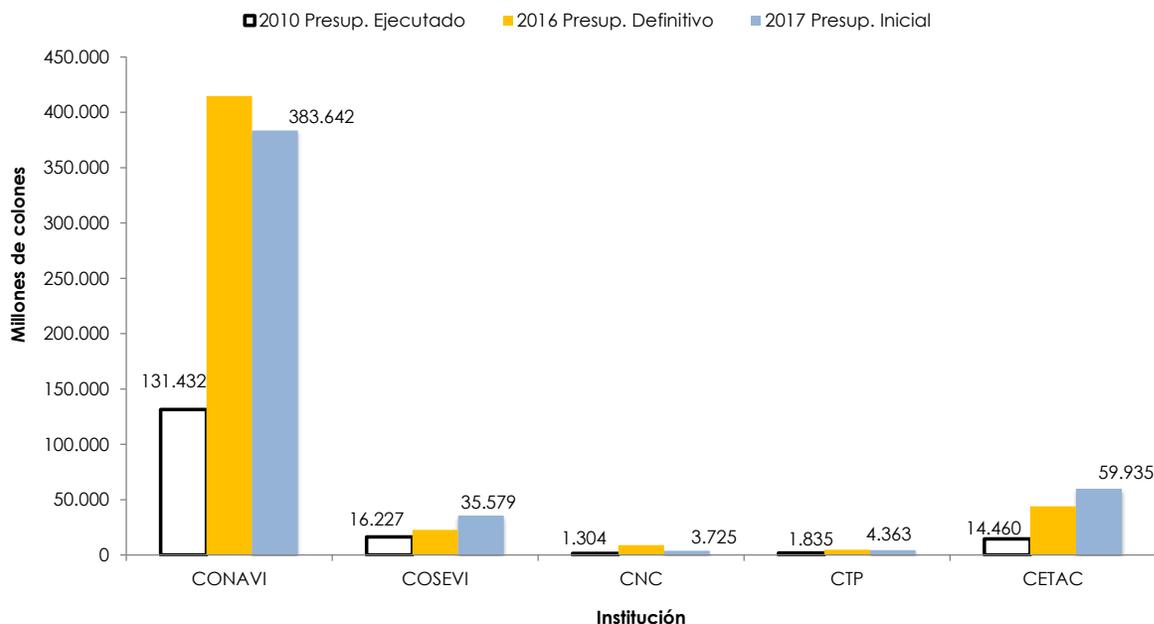
Concesión de Obra Pública con Servicio Público, denominado “Nueva Terminal de Pasajeros y obras conexas AEROPUERTO INTERNACIONAL DANIEL ODUBER QUIRÓS”.

El restante 9,0% de los recursos presupuestados por los Consejos del MOPT lo conforman el COSEVI con un presupuesto para el año 2017 de ₡35.579 millones (7,3%), el CTP con un presupuesto aprobado por ₡4.363 millones (0,9%) y el CNC con ₡3.725 millones (0,8%). Para estos dos últimos Consejos, el 100,0% de los recursos que perciben corresponden a las transferencias corrientes que realiza el Gobierno Central por medio del MOPT, por su parte, el 85,1% de los ingresos del COSEVI se conforman por ₡14.265 millones (40,1%) que se cobran como parte del Seguro Obligatorio Automotor (SOA)⁶⁷, ₡9.960 millones (28,0%) correspondientes a las multas por infracciones a la Ley de Tránsito N° 9078⁶⁸ y ₡6.038 millones (17,0%) correspondientes a recursos de vigencias anteriores (superávit libre).

Por su parte, en el presupuesto de gastos, la partida de mayor representación en el CNC y el CTP es la de Remuneraciones, mientras que para el COSEVI, la partida de Bienes Duraderos consume la mayor parte de sus gastos, específicamente la subpartida “5.02.02 Vías de comunicación terrestre” la cual entre otras cosas, ejecutará sus recursos en la colocación de dispositivos de seguridad en cruces ferroviarios constituidos por el cruce del tren con la carretera (Corredor San José – Curridabat, San José – Heredia y San José - Cartago) y en la contratación de una empresa encargada de dotar de sistemas fotovoltaicos a 76 sistemas de semáforos del Sistema Centralizado de Semáforos en el año 2017.

A continuación, en el siguiente gráfico, se muestra la evolución del presupuesto de gastos ejecutado del año 2010 en comparación con el presupuesto definitivo e inicial de los años 2016 y 2017 respectivamente de los Consejos del MOPT, donde se evidencia la relevancia que tiene el presupuesto del CONAVI en comparación con los demás Consejos.

GRÁFICO 17
CONSEJOS DEL MOPT: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS EGRESOS, 2010, 2016-2017
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

⁶⁷ En atención a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Administración Vial, Ley N° 6324.

⁶⁸ Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial.

El presupuesto del CONAVI ha presentado un incremento del 191,9% (¢252.211 millones) del año 2010 al año 2017, donde los programas con mayor crecimiento son el programa N° 2 "Conservación Vial" por un monto de ¢71.725 millones y el programa N° 3 "Construcción Vial" con un incremento de ¢176.668 millones.

Sobre el particular, se tiene que el programa de "Construcción Vial" para el año 2017 representa el 64,9% de los recursos presupuestados y el porcentaje de ejecución promedio de este programa para el período 2010 al 2015 es de 47,2%, situación que se origina principalmente por retrasos en estudios técnicos profundos o específicos, expropiaciones, permisos y traslado de los servicios públicos, así como otros aspectos particulares en los distintos proyectos.

Lo anterior, refleja un uso ineficiente de los recursos que administra este Consejo en pro del mejoramiento de las carreteras nacionales, siendo la institución que asigna más recursos para invertir en infraestructura del transporte.

Los principales proyectos⁶⁹ presupuestados para el 2017 en el programa de "Construcción Vial" por el CONAVI son los siguientes:

- Diseño y construcción de Circunvalación Norte, Ruta Nacional N° 39, sección Uruca - Calle Blancos.
- Construcción La Abundancia – Ciudad Quesada, Radial Florencia.
- Construcción de la carretera a San Carlos, sección Sifón – Ciudad Quesada (La Abundancia).
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N° 606, sección Guacimal – Santa Elena.
- Ampliación de la Ruta Nacional N° 126, intersecciones con avenidas 15 y 17 (calle Molinos) Heredia.
- Mejoramiento Ruta Nacional N° 147, sección Río Corrogres – Río Virilla.
- Construcción del paso a desnivel en la Rotonda de las Garantías Sociales y en la Intersección Guadalupe – La Bandera – UCR.
- Diseño y construcción del puente sobre el Río Virilla en la Ruta Nacional N° 32.
- Diseño y construcción del acceso definitivo a la Terminal de Contenedores de Moín.
- Diseño, rehabilitación y ampliación de la Ruta Nacional N° 32 carretera Braulio Carrillo, sección Intersección Ruta Nacional N° 4 (cruce Sarapiquí) – Limón.

Por tanto, el principal reto que enfrenta este Consejo para el presente año, es ejecutar de forma eficiente los proyectos mencionados, con miras a mejorar la infraestructura vial del país, generando de esta forma, un impacto positivo en el posicionamiento internacional del país en el tema de calidad de las carreteras, pues según el Informe de Competitividad Global 2016-2017 del Foro Económico Mundial, el país se ubica en la posición 125 entre 138 países evaluados en el pilar de calidad de carreteras⁷⁰, posición que se encuentra por debajo de la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, el cual espera alcanzar la posición 116 en el citado pilar para el año 2017.

⁶⁹ Datos tomados del Presupuesto Inicial 2017 del CONAVI, folios 110 al 121.

⁷⁰ Página 153 del informe.

4.7 Entidades de Educación Superior Estatal

- Para el 2017 el presupuesto de las universidades ascendió a la suma de **₡685.261 millones**.
- La transferencia del Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES) representa en promedio el 72% de los ingresos totales.
- Para el año 2017 el FEES, asciende a un monto total de **₡478.560 millones**.
- Si a los recursos transferidos vía FEES, se adiciona la transferencia a la Universidad Técnica Nacional (UTN), la relación FEES ajustado respecto al PIB para el año 2017 fue de 1,51%.
- En la negociación del FEES para el año 2017, se mantuvo la meta del 8% del PIB para la educación y del 1,5% del PIB para el FEES.

El presupuesto de las entidades de educación superior, para el período 2017, se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO 29
ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	UCR	UNA	ITCR	UNED	UTN	TOTAL
TOTAL INGRESOS	332.543	156.099	81.590	73.547	41.482	685.261
Ingresos corrientes	286.065	116.994	70.966	53.911	37.549	565.484
Ingresos tributarios	537	54	504	90	-	1.185
Ingresos no tributarios	16.734	6.305	4.522	7.913	4.881	40.355
Transferencias corrientes	268.794	110.635	65.940	45.908	32.668	523.944
Ingresos de capital	218	-	179	-	7	404
Recuperación de préstamos	218	-	179	-	-	397
Transferencias de capital	-	-	-	-	7	7
Financiamiento	46.259	39.105	10.445	19.637	3.926	119.372
Financiamiento interno	-	-	3.610	-	-	3.610
Recursos de vigencias anteriores	46.259	39.105	6.835	19.637	3.926	115.762
TOTAL EGRESOS	332.543	156.099	81.590	73.547	41.482	685.261
Remuneraciones	195.295	82.748	45.704	42.212	29.505	395.463
Servicios	26.664	10.091	5.989	8.547	3.232	54.523
Materiales y suministros	8.173	1.864	2.588	2.061	944	15.631
Intereses y comisiones	4.469	186	345	167	69	5.235
Activos financieros	20	10	500	-	-	530
Bienes duraderos	41.029	47.348	21.697	16.768	4.255	131.097
Transferencias corrientes	37.266	13.595	4.502	3.679	3.455	62.498
Amortización	3.220	231	261	114	23	3.849
Cuentas especiales	16.406	26	4	-	-	16.436

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

Como se observa para el período 2017, las universidades cuentan con un presupuesto total aprobado por $\text{€}685.261$ millones, sea un 2,5% menos que el presupuesto definitivo de 2016, que fue de $\text{€}703.023$ millones.

Lo anterior obedece básicamente a que en el año 2016 los recursos provenientes del préstamo con el Banco Mundial, se incorporan al presupuesto de dicho año mediante presupuestos extraordinarios. Situación que se espera también se produzca para el 2017, lo cual implica que una vez se contemplen esos recursos extraordinarios, resultará muy probable que el presupuesto total se incremente.

Como se ha comentado en informes anteriores, el principal ingreso de las universidades es el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES), que en promedio aporta, el 72% de los ingresos totales y para el año 2017 asciende, en términos absolutos, a la suma de $\text{€}478.560$ millones.

Dicho monto fue acordado en la Comisión de Enlace⁷¹ conformada por autoridades del gobierno y las universidades, para el año 2017, partiendo de la meta establecida anteriormente, del 8% del PIB dedicado a educación y del 1,5% del PIB para el FEES. Meta que está siendo valorada por la Comisión, para establecer finalmente los parámetros que regirán para lo que resta del quinquenio 2016-2020.

Cabe mencionar que, si dentro de los recursos asignados vía FEES se considera la transferencia que se realiza directamente a la UTN, la relación FEES ajustado respecto al PIB, estaría reflejando un resultado para el año 2017 de 1,51%. Sobre este particular, resulta pertinente señalar que a partir del año 2015 la UTN pasó a formar parte de CONARE⁷².

Sobre esta temática, cabe indicar que el acuerdo de adhesión suscrito entre las autoridades de gobierno y las universidades indica expresamente que: "los recursos presupuestarios destinados a la UTN, serán adicionados al FEES sin que para ello pierdan su pertinencia y destino institucionales. Estos recursos de la UTN crecerán en la misma proporción en que lo acuerde la Comisión de Enlace para el FEES".

El Gráfico 18 muestra la tendencia del FEES como porcentaje del PIB del año 2007 al 2017, comparado con la meta establecida en el mencionado convenio de financiamiento. Se adiciona a la serie, el escenario con UTN incluida. En relación con la transferencia de recursos por parte del Gobierno a las Universidades, debe considerarse que, en adición a los recursos del FEES, el Presupuesto ordinario de la República incluye una transferencia para financiar los gastos de operación de estas, por la suma de $\text{€}32.645$ millones para la UTN, y $\text{€}1.972,4$ millones para cada una de las demás universidades.

Por otra parte, en materia de fuentes de recursos nuevos, se debe indicar que el Instituto Tecnológico presupuestó por segunda vez, una parte del préstamo contraído con el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para mejoras en la infraestructura institucional, por un monto de $\text{€}3.610$ millones. Sobre este particular la institución ha indicado que requiere infraestructura que no pudo ser cubierta por medio del financiamiento con el Banco Mundial que se está ejecutando en la actualidad, y que, por lo tanto, se decidió optar por esa fuente de recursos adicionales.

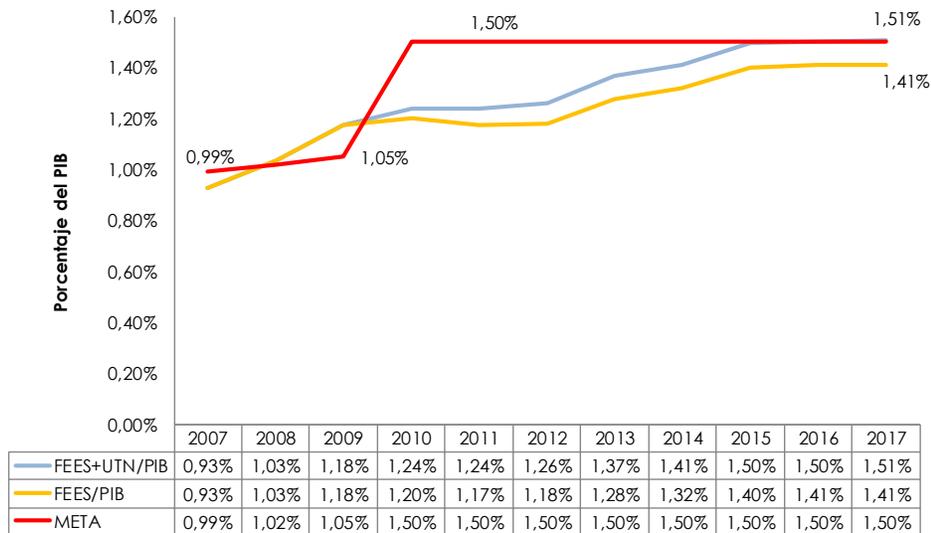
En lo concerniente al tema de crecimiento del presupuesto ejecutado por las universidades, se observa que el mismo ha sido en promedio de un 13%, del 2010 a la fecha. Específicamente para visualizar el crecimiento de los años 2015-2017, se presenta el Gráfico 19, en el que se observa que con respecto al presupuesto inicial 2016, se da un crecimiento de 12%, mientras

⁷¹ Creada mediante Decreto Ejecutivo N° 4437 del 23/12/1974 y sus reformas.

⁷² Mediante acuerdo suscrito el 2 de junio de 2015.

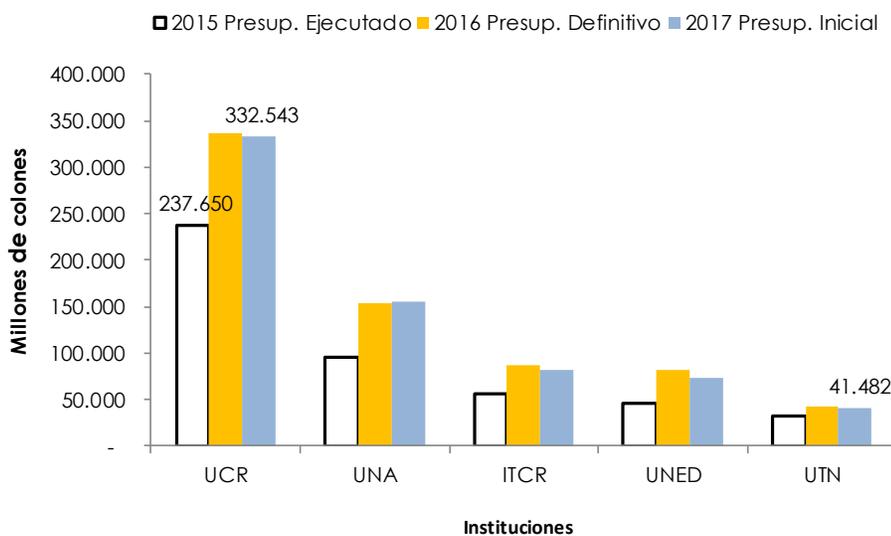
que con respecto al presupuesto definitivo 2016, más bien se da un decrecimiento, el cual obedece a que en el presupuesto inicial 2017 la mayoría de las entidades no han incorporado los recursos provenientes del préstamo con el Banco Mundial, como se indicó anteriormente.

GRÁFICO 18
FONDO ESPECIAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2007-2017
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP, de las universidades y del Departamento de Estadística Macroeconómica del BCCR.

GRÁFICO 19
ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS EGRESOS, 2015-2017
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

El proceso de aprobación presupuestaria de 2017 de las distintas universidades se caracterizó por la improbación de ciertas partidas. En el caso de la Universidad Nacional, la "Venta de Otros Servicios", presentó eventuales situaciones inciertas, sin mayor justificación, generando sobrestimaciones de ingresos, por un monto de ₡410,7 millones.

Otro aspecto que se improbó en la UNA, TEC y UNED fue lo correspondiente a gastos corrientes que se pretendían financiar con ingresos por concepto de superávit libre y específico. Lo anterior, por cuanto de acuerdo con los principios contenidos en el Título II de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, N° 8131 y lo dispuesto en la norma 2.2.3 de las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos (NTPP), no pueden financiarse con ese tipo de recursos, gastos de la actividad ordinaria de la institución que se requieren para su operación normal.

Del mismo modo, se improbó el contenido presupuestario de la subpartida de Edificios, en lo que respecta expresamente a la construcción de edificaciones que presenten una vinculación con la prestación de servicios directos al público, y cuyo costo sobrepase los ₡10,0 millones, y que se presupuestan para finalizar en el año 2017, por cuanto de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley N° 6750 Ley de Estímulo a las Bellas Artes, en caso de instituciones que proyecten la construcción de edificios para ese uso, deben destinar un porcentaje de recursos para la adquisición de obras de arte de producción nacional, aspecto que no se cumplió en los presupuestos sometidos a aprobación por parte de las distintas universidades, a excepción de la UNED, que sí contempló esa provisión de gasto.

Finalmente, se determinó que, en general, las universidades vincularon su presupuesto con el plan anual operativo de forma razonable, excepto la Universidad de Costa Rica, que muestra un porcentaje de vinculación de un 70,3% de su presupuesto 2017 con respecto a su Plan Anual Operativo (PAO), lo que implicó que el restante 29,7% no cuenta con metas específicas asignadas. No obstante, este Órgano Contralor determinó que dicho porcentaje se está asignado a los procesos de apoyo de las actividades sustantivas⁷³, por lo que en ese sentido se le indicó que será de exclusiva responsabilidad de ese Centro de enseñanza superior, fortalecer a futuro la vinculación de los procesos de planificación y presupuesto y adoptar las medidas pertinentes en la fase de formulación, específicamente en la programación física y la asignación de los recursos, de forma tal que se muestre una mayor vinculación entre el Plan y el Presupuesto. Ello repercutirá en una mejora en la evaluación de resultados y en la rendición de cuentas por parte de esa Universidad.

⁷³ Oficio OPLAU-708-2016 del 21 de noviembre de 2016.

4.8 Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

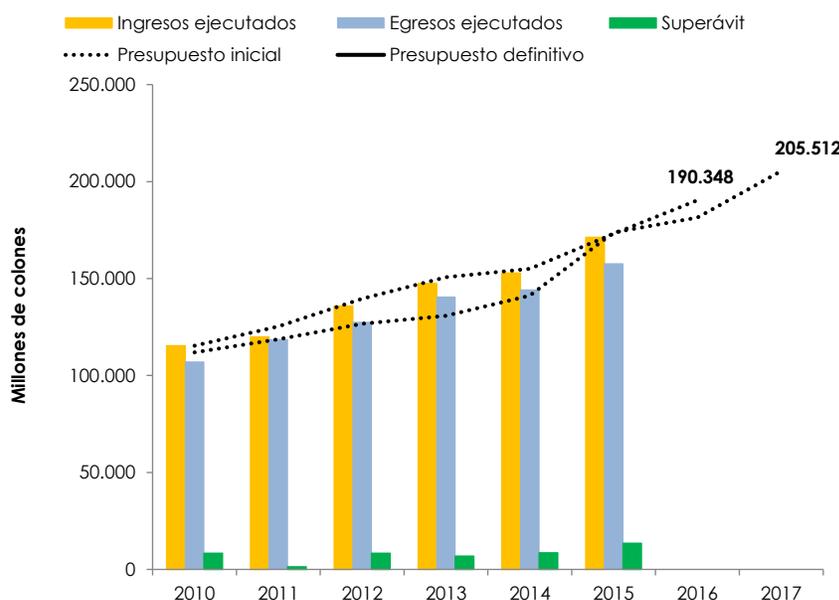
- Para el año 2017 el IMAS cuenta con un presupuesto aprobado por ₡205.512 millones, monto mayor al presupuesto inicial 2016 en ₡24.025 millones.
- Lo egresos de IMAS aumentaron en un 5,8%, con respecto a lo presupuestado en el 2016.
- El 85% del presupuesto del IMAS se destina a Inversión Social, en tanto el 15% restante a actividades administrativas.
- El IMAS tiene considerado en su presupuesto para el año 2017, ₡144.604 millones, que se distribuyen en los diferentes tipos de subsidios a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema.
- La Autoridad Presupuestaria autorizó 66 plazas por servicios especiales, para continuar con la implementación de la Estrategia Puente al Desarrollo, Estrategia para la Atención a los territorios indígenas y Estrategia Nacional CRDigit@l.

CUADRO 30
IMAS: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y DE EGRESOS, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto ejecutado		Presupuesto Definitivo 2016	Presupuesto Inicial 2017	Part. %	Var. %
	2014	2015				
TOTAL INGRESOS	152.830	171.268	194.310	205.512	100,0%	5,8%
Ingresos corrientes	145.746	162.913	178.748	196.000	95,4%	9,7%
Ingresos tributarios	304	278	632	693	0,4%	9,7%
Contribuciones sociales	29.299	29.214	32.132	35.151	17,9%	9,4%
Ingresos no tributarios	15.689	15.668	19.836	19.549	10,0%	-1,4%
Transferencias corrientes	100.453	117.753	126.149	140.608	71,7%	11,5%
Ingresos de capital	16	12	2.025	24	0,0%	-98,8%
Venta de activos	-	3	14	6	26,7%	-52,9%
Recuperación de préstamos	16	9	11	18	73,3%	55,5%
Transferencias de capital	-	-	2.000	-	0,0%	-100,0%
Financiamiento	7.068	8.342	13.538	9.488	4,6%	-29,9%
Recursos de vigencias anteriores	7.068	8.342	13.538	9.488	100,0%	-29,9%
TOTAL EGRESOS	144.217	157.726	194.310	205.512	100,0%	5,8%
Remuneraciones	13.825	15.196	17.201	20.535	10,0%	19,4%
Servicios	5.738	6.112	11.696	14.937	7,3%	27,7%
Materiales y suministros	8.576	7.978	10.663	11.303	5,5%	6,0%
Bienes duraderos	261	478	2.171	3.067	1,5%	41,3%
Transferencias corrientes	111.658	124.366	144.885	149.500	72,7%	3,2%
Transferencias de capital	4.159	3.597	7.695	5.776	2,8%	0,0%
Cuentas especiales	-	-	-	394	0,2%	394,00%
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	8.613	13.542	n.a	n.a	n.a	n.a

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

GRÁFICO 20
IMAS: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2010-2017
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

El IMAS, de acuerdo con las atribuciones contenidas en su Ley de Creación (Ley N° 4760 del 30 de abril de 1971), es la institución encargada de la atención a la población en pobreza extrema y pobreza, lo cual realiza a través de tres programas:

- Programa de Protección y Promoción Social
- Programa de Actividades Centrales
- Programa de Empresas Comerciales.

Para el año 2017 el IMAS el presupuesto se ubicó en un monto de ₡205.512 millones, monto mayor al presupuesto inicial 2016 en ₡24.025 millones. Dicho presupuesto se distribuye un 86,1% en el programa "Protección y promoción social", un 8,2% en el programa "Empresas Comerciales", 4,6% en "Actividades Centrales" y 1,1% en "SINIRUBE" (Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios)

El principal ingreso tributario lo constituye el "Impuesto específico a los Servicios de Hospedaje", creado por la ley N° 8343 y modificado por la Ley N° 9326. Impuesto que en el 2016 tuvo un aumento significativo en cuanto a su recaudación, producto de la determinación de una nueva base imponible⁷⁴ ligada a la Ley N° 9326 y del nombramiento de personal de planta adicional para mejorar la gestión de cobro. Cabe mencionar que, según las autoridades del IMAS, dichos nombramientos permitieron fortalecer las labores de fiscalización y determinación tributarias, y se logró inscribir a 63 nuevos agentes retenedores.

⁷⁴ La ley 8343 establecía un 30% del valor de la tarifa fijada para cada uso de cada habitación. La nueva ley 9326 establece: "A la base imponible se le aplicará mensualmente, por cada habitación, la siguiente escala de tarifas: a) Los negocios calificados con categoría "A" pagarán una tarifa mensual de un trece por ciento (13%) del salario base referido, por cada habitación. b) Los negocios calificados con categoría "B" pagarán una tarifa mensual de un diez por ciento (10%) del salario base referido, por cada habitación. c) Los negocios calificados con categoría "C" pagarán una tarifa mensual de un cinco por ciento (5%) del salario base referido, por cada habitación". Al ser ahora por habitación, se disminuye la probabilidad de evasión y además los porcentajes establecidos generan un mayor rendimiento para el IMAS.

Por su parte, el ingreso por Contribuciones Sociales presenta un incremento sostenido del 2014 al 2017, producto, según las autoridades del IMAS, de la implementación de un centro de llamadas y de nuevas estrategias de cobro.

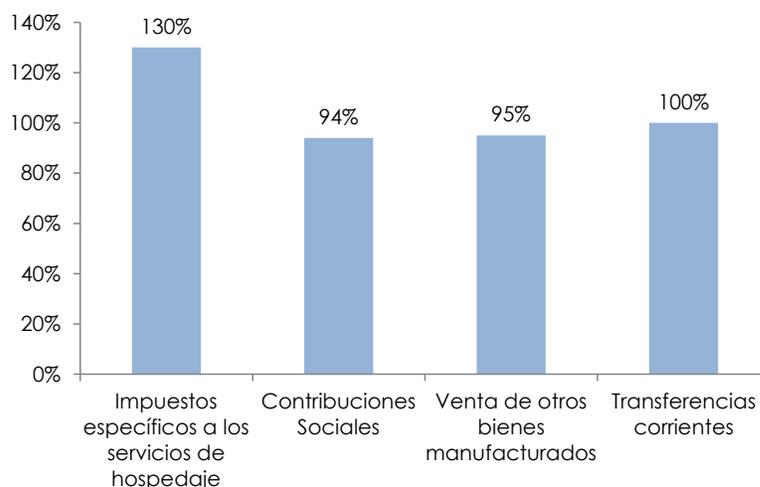
En cuanto a los ingresos no tributarios, el rubro más significativo es la “Venta de otros bienes manufacturados” que corresponde a la venta de bienes del programa Empresas Comerciales⁷⁵, el cual desde el año 2016 viene incrementándose, producto de la implementación de nuevas estrategias de mercadeo.

Con respecto al ingreso por transferencias corrientes, este aumentó para el año 2017 en un 12% producto del incremento en las transferencias del Gobierno Central (Ministerio de Educación Pública), para el programa “Avancemos”⁷⁶, y de los recursos girados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)⁷⁷.

En cuanto al ingreso por concepto de superávit, en el año 2016 disminuyó en $\text{€}4.050$ millones (30%), con respecto al año 2015, disminución que refleja una mayor ejecución de los recursos asignados al IMAS durante el año 2016.

En el gráfico siguiente, se muestra el porcentaje de ejecución promedio de los ingresos para el período 2010-2016, por tipo de ingreso, del IMAS.

GRÁFICO 21
IMAS: PORCENTAJE PROMEDIO DE EJECUCIÓN DEL INGRESO. 2010-2016
-PORCENTAJE



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

En cuanto a los egresos, en el 2017 se da un aumento del 5,8% con respecto a lo presupuestado en el 2016. El programa que presenta el mayor crecimiento es el de Protección y Promoción

⁷⁵ Mediante decreto N° 2617-T del 20 de noviembre de 1972, se le otorgó al IMAS la concesión para explotar y operar el puesto de ventas libre de derechos en la Terminal del Aeropuerto Juan Santamaría y en el decreto N° 19256-H-MEC-9 se le asignó la explotación de una tienda en el Depósito Libre Comercial de Golfito, con el propósito de contribuir con la sostenibilidad financiera de los programas de inversión social.

⁷⁶ Brinda un subsidio a personas entre los 12 a los 25 años del núcleo familiar en situación de pobreza para que se inserten en el sistema educativo, accediendo a una transferencia monetaria condicionada que permite retener a las personas en secundaria, con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida y de pobreza.

⁷⁷ Da aportes a familias de bajos ingresos con hijos (as) con una discapacidad permanente que sean estudiantes de una institución de educación superior, asimismo brinda el beneficio de prestaciones alimentarias a jóvenes de albergues con carencia de recursos familiares personales o laborales suficientes para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia y educación continua entre otros.

Social, debido a un incremento en las transferencias otorgadas por el Gobierno Central y en su mayor parte por FODESAF (78,4%), para la red de cuidado de la población infantil y adolescente.

Cabe mencionar que el 85% del presupuesto del IMAS se destina a Inversión Social, en tanto el 15% restante a actividades administrativas.

La partida de remuneraciones incluye los recursos destinados a cubrir los salarios de 1084 plazas, incluidas las contratadas por Servicios Especiales, consignadas en el Programa de Protección y Promoción Social, para la ejecución del componente "Avancemos".

Además contempla el contenido para la creación de 92 plazas por Servicios Especiales, de las cuales la Autoridad Presupuestaria autorizó 66 para continuar con la implementación de la Estrategia Puente al Desarrollo, Estrategia para la Atención a los Territorios Indígenas para disminuir los índices de pobreza y pobreza extrema de estas zonas marginadas y Estrategia Nacional CRDigit@l, para fomentar la disminución de la brecha digital en la sociedad costarricense para el año 2021.

En lo que respecta a la implementación de la Estrategia Puente al Desarrollo, cabe mencionar que recientemente la Contraloría General emitió el informe N.º DFOE-SOC-IF-23-2016, mediante el cual se determinaron una serie de oportunidades de mejora en esta materia en temas tales como: logros básicos por alcanzar por las familias, plazos para la elaboración del Plan de Intervención Familiar, tiempo de aprobación de requerimientos para las familias por parte de las instituciones involucradas con la estrategia y debilidades en el sistema de seguimiento y evaluación de la Estrategia Puente al Desarrollo. En cuyo caso, se giraron una serie de disposiciones a la Vicepresidencia de la República y al Presidente Ejecutivo del IMAS, que una vez ejecutadas coadyugarán a una mejora en la eficacia y eficiencia de esta Estrategia.

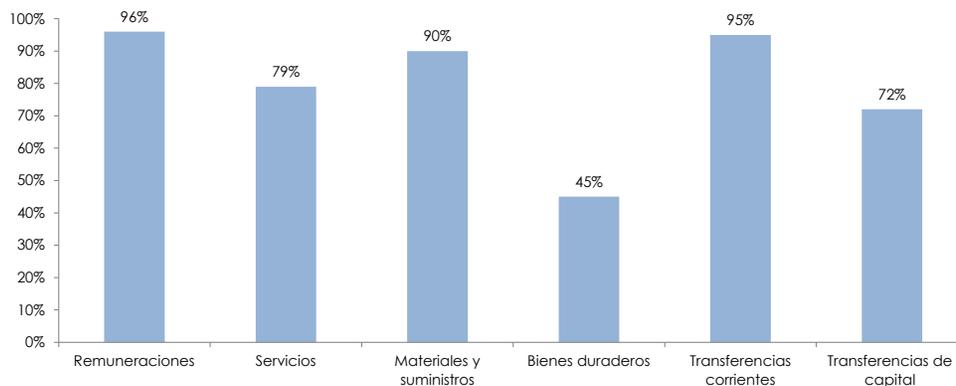
La partida de Bienes Duraderos presentó un aumento considerable en el año 2016 debido a que se presupuestó recursos para varios proyectos de construcción tales como: el Sistema Eléctrico de las oficinas de Alajuela y región Brunca, las oficinas de San Ramón y Cartago, el plantel de transportes y archivo central, y en el edificio central (la escalera de emergencia y los ductos de ventilación). Para el año 2017 el aumento de dicha partida se genera por la incorporación de una provisión para la adquisición de piezas y obras de colección, acorde con la Ley de Estímulo a las Bellas Artes Costarricenses N° 6750.

Por su parte, del monto total de las transferencias corrientes, $\$144.604$ millones se distribuyen por medio de los diferentes tipos de subsidios a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema, y $\$326$ millones se destinan a entidades privadas que fungen como coadyuvantes en la ejecución de la Oferta Programática institucional (Asociaciones, Fundaciones y otras entidades privadas sin fines de lucro).

De las transferencias de capital, $\$250$ millones van enfocados a proyectos de mejoramiento de vivienda y compra de lote y $\$5.261$ millones dirigidos a entidades privadas sin fines de lucro, vinculadas con la atención de la pobreza y pobreza extrema.

En el gráfico siguiente se muestra el porcentaje de ejecución promedio de las distintas partidas de los egresos del IMAS para el período 2010-2016, en cuyo caso, se desprende que las partidas que han presentada porcentajes de ejecución más bajos son las de Bienes Duraderos (45%), Transferencias de Capital (72%) y Servicios (79%).

GRÁFICO 22
IMAS: PORCENTAJE PROMEDIO DE EJECUCIÓN DEL EGRESO, 2010-2016
-PORCENTAJE



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Teniendo en consideración que el IMAS destinará para el año 2017 más de ₡144 mil millones para la atención de diferentes tipos de subsidios para las personas en condición de pobreza y pobreza extrema, la ejecución óptima de dichos recursos se constituye en un reto importante para las autoridades de dicho Instituto, de cara a que se tomen las acciones oportunas que resulten pertinentes, con el fin de que dichos recursos se ejecuten con eficacia y eficiencia, de forma tal que impacten en forma óptima en la población más vulnerable del país.

4.9 Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR)

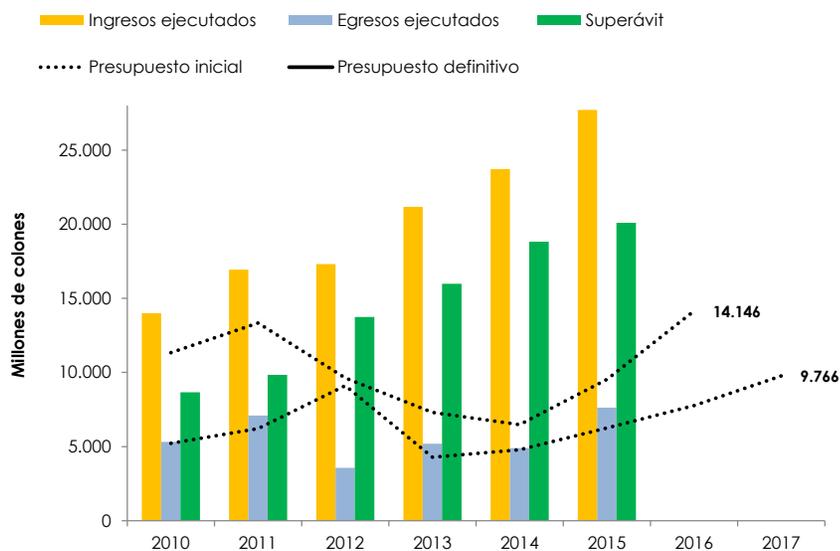
- En junio de 2016, entró a regir la nueva Ley de JUDESUR, N° 9356, la cual propuso un cambio en el ingreso y distribución de los recursos, reduciendo los ingresos para cubrir el gasto administrativo.
- Para el año 2017, el presupuesto de JUDESUR se presenta a aprobación de la Contraloría General por la suma de ¢15.800 millones, con un déficit presupuestario equivalente al 14,9% del total de Ingresos corrientes.
- El Presupuesto Inicial fue improbadado, por lo que para el año 2017 rige el presupuesto aprobado para el ejercicio del año anterior.
- Presentan presupuesto ajustado para el periodo 2017 por la suma de ¢9.766 millones el cual alcanza a cubrir los gastos por cinco meses.
- Diputados presentaron proyecto de Ley para modificar la Ley N° 9356.

CUADRO 31
JUDESUR: PRESUPUESTO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto Ejecutado		Presupuesto Definitivo	Presupuesto Inicial	Part. %	Var. %
	2014	2015	2016	2017*		
TOTAL INGRESOS	23.715	27.712	14.146	9.766	100,0%	-31,0%
Ingresos corrientes	7.324	8.348	6.190	5.235	53,6%	-15,4%
Ingresos tributarios	4.704	5.153	3.833	3.548	67,8%	-7,4%
Ingresos no tributarios	2.619	3.160	2.357	1.686	32,2%	-28,5%
Transferencias corrientes	-	35	-	-	0,0%	n.a
Ingresos de capital	405	548	315	281	2,9%	-10,9%
Recuperación de préstamos	405	548	315	281	100,0%	-10,9%
Financiamiento	15.987	18.816	7.640	4.250	43,5%	-44,4%
Recursos de vigencias anteriores	15.987	18.816	7.640	4.250	100,0%	-44,4%
TOTAL EGRESOS	4.899	7.621	14.146	9.766	100,0%	-31,0%
Remuneraciones	755	896	1.017	408	4,2%	-59,8%
Servicios	780	973	1.354	453	4,6%	-66,5%
Materiales y suministros	44	67	78	32	0,3%	-58,2%
Intereses y comisiones	-	3	-	-	0,0%	n.a
Activos financieros	1.010	1.387	1.369	300	3,1%	-78,1%
Bienes duraderos	65	234	472	-	0,0%	-100,0%
Transferencias corrientes	1.206	1.387	1.553	789	8,1%	-49,2%
Transferencias de capital	1.039	2.673	8.303	4.103	42,0%	-50,6%
Cuentas especiales	-	-	-	3.679	37,7%	n.a
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	18.816	20.092	n.a	n.a	n.a	n.a

*Corresponde al Presupuesto aprobado del año 2016 ajustado, ya que el Presupuesto Inicial 2017 fue improbadado.
Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

GRÁFICO 23
JUDESUR: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2010-2017
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

El Presupuesto inicial de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR), correspondiente al año 2017 es de ¢9.766 millones, y muestra un decrecimiento del 31,0% en comparación con el Presupuesto definitivo del año 2016. En el nivel general, las cuentas de ingresos como de gastos presentan disminuciones significativas, producto de la situación experimentada por dicha entidad durante el año 2016.

En junio del año 2016, entró a regir la nueva Ley Orgánica de JUDESUR, N° 9356⁷⁸, la cual propone un cambio en el ingreso y distribución de los recursos de esa institución, y consigna en su artículo 3 las siguientes fuentes de ingresos:

- El impuesto único del diez por ciento (10%) sobre la venta de las mercaderías almacenadas en las bodegas del Depósito Libre Comercial de Golfito⁷⁹.
- Los recursos generados de alquileres de locales, erogaciones de concesionarios, otros alquileres varios, los productos remanentes de los locales y cualquier otro ingreso proveniente del Depósito Libre Comercial de Golfito, distinto al impuesto establecido en el punto anterior.

El Transitorio VI establece que durante el primer año de vigencia de la Ley N° 9356, el impuesto único establecido en el artículo 40 será del 14%, a diferencia del 18% que regía en la ley anterior N° 7730, lo que explica la disminución de los ingresos tributarios en el año 2016 con respecto al 2015 y 2014, según se refleja en el Cuadro 31.

De los ingresos indicados en el artículo 3, el artículo 59 de la ley de marras establece entre otros aspectos, el destino de hasta un 15% de esos ingresos netos, (luego de deducir las comisiones

⁷⁸Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR) de 24 de mayo de 2016, publicada en la Gaceta N° 113, Alcance 96 del 13 de junio de 2016, la cual deroga a la Ley N° 7730.

⁷⁹ Desarrollado en el artículo 40 de la Ley N° 9356, que hace referencia a su aplicación.

bancarias y el pago del convenio con el Ministerio de Hacienda⁸⁰) para gastos de administración, operación, funcionamiento y construcción de JUDESUR, siendo estos recursos los únicos que se consignan para tales efectos.

Para el año 2017, el presupuesto de JUDESUR se presenta a aprobación de la Contraloría General por la suma de ¢15.800 millones, con un déficit presupuestario para gastos administrativos, equivalente al 14,9% del total de Ingresos corrientes (¢997,9 millones)⁸¹.

Al respecto, la Junta Directiva autorizó a la Dirección Ejecutiva de JUDESUR⁸² gestionar ante el Ministerio de Hacienda y Gobierno Central las acciones pertinentes para el giro a JUDESUR del monto de los recursos citados.

Es así como en el presupuesto 2017, JUDESUR incluyó recursos por la suma de ¢997,9 millones, justificados en una intención de transferencia de fondos del Gobierno Central, con el objeto de cubrir la actividad administrativa para todo el periodo; no obstante, esos recursos no fueron incluidos en el Presupuesto Ordinario de la República para ese año.

Esa situación, contraviene los principios de equilibrio presupuestario y sostenibilidad, respectivamente, los cuales disponen que el presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los gastos y las fuentes de financiamiento y que todas las fases del proceso presupuestario deben ejecutarse dentro de un marco que considere la sostenibilidad financiera en el tiempo de las operaciones de la institución⁸³.

En adición a lo anterior, el Presupuesto Inicial de JUDESUR presentaba las siguientes condiciones:

- a) Concentraba el 54% de sus ingresos en la cuenta "superávit específico", y se omitió la justificación y certificación respectiva, documentos necesarios para la aprobación presupuestaria⁸⁴.
- b) No se hizo referencia al método utilizado para la estimación de los ingresos tributarios que representaban el 24% de ese presupuesto, así como los cálculos de los recursos que proyectaban recibir en el año 2017.
- c) No se incorporó la totalidad del monto del Fondo de Capitalización Laboral correspondiente al 3%, según la Ley de Protección al Trabajador N° 7983, requisito indispensable para la aprobación del presupuesto.

Por las razones anteriormente expuestas y otras plasmadas en el oficio N°16905- DFOE-EC-0969 de 19 diciembre de 2016, se procedió a la improbación del Presupuesto Inicial 2017 de JUDESUR y de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley N° 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, rige para el año 2017 el presupuesto aprobado para el ejercicio presupuestario del año anterior, con los ajustes que procedan, por exclusión de los ingresos y gastos que, por su naturaleza, solo tenían eficacia para ese año.

JUDESUR presenta un presupuesto ajustado para el año 2017 de ¢9.766 millones que financia solo cinco meses.

El presupuesto ajustado de JUDESUR para el año 2017 es de ¢9.766 millones, concentrados principalmente en los ingresos provenientes del superávit específico, los cuales corresponden a ¢4.250 millones.

El citado presupuesto comprende únicamente el

⁸⁰ Por el ejercicio de las atribuciones de fiscalización y verificación que realiza el Ministerio de Hacienda, tanto en materia tributaria como aduanera, sobre el ingreso, la permanencia y el destino de las mercancías del Depósito.

⁸¹ Según acuerdo, artículo N° 14 de la Sesión Extraordinaria N° 201-2016 celebrada el 29 de noviembre de 2016, por la Junta Directiva de JUDESUR.

⁸² Acuerdo en firme ACU-09-828-2016, en la Sesión Ordinaria N° 828-2016, celebrada el 18 de noviembre de 2016.

⁸³ De acuerdo a lo establecido en la normas 2.2.3 inciso g) y l) de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTSPP).

⁸⁴ Según lo dispuesto en la norma 4.2.14 de las NTSPP.

financiamiento por 5 meses, en vista que, por lo dispuesto en la Ley N° 9356, no lograron el equilibrio financiero. Asimismo, JUDESUR manifiesta la necesidad de reformar esta norma legal para continuar con su operación durante el año 2017 y proceder a ajustar el presupuesto vigente mediante un presupuesto extraordinario.

Los egresos, se concentran principalmente en la partida de Cuentas Especiales, en la cual se incorpora el 37,7% de los recursos presupuestados para el periodo 2017. Sobre el particular, JUDESUR no remitió las justificaciones por las cuales se incluyen los recursos en esa partida.

Dentro de su Plan de Trabajo, JUDESUR proyecta dar continuidad a 28 proyectos de desarrollo, según se observa en el siguiente cuadro, los cuales están vigentes y en avance en sus etapas de ejecución; lo que justifica la concentración de gastos en la partida de Transferencias de capital⁸⁵, en la cual se concentran 26 de esos proyectos, pues son básicamente proyectos de inversión con un total de ₡4.103 millones. El fin de este rubro, además de promover e incentivar económicamente el desarrollo integral de los cantones de la zona sur, es proporcionar una fuente de recursos que coadyuven a solventar los problemas de generación de empleo e infraestructura.

No se incluye el financiamiento de proyectos nuevos y se incorporan recursos para atender los compromisos existentes en becas para secundaria y desembolsos de créditos universitarios.

PROYECTO DE REFORMA A LA LEY N° 9356, LEY ORGÁNICA DE JUDESUR

En el Alcance N° 21 a La Gaceta publicada el 30 de enero de 2017, se pone en conocimiento el Proyecto de Ley N° 20.208 denominado *Reforma del Inciso b) del Artículo 3, del Artículo 59 y del Transitorio IV de la Ley N° 9356, Ley Orgánica de JUDESUR*, el cual busca dotar de mayores recursos para cubrir los gastos administrativos, de operación, funcionamiento, construcción y mantenimiento de JUDESUR.

Además, da la autorización –por única vez– de la utilización del Superávit Específico acumulado para la reconstrucción de los locales quemados en el Depósito Libre de Golfito, la reparación y la sustitución del sistema eléctrico, la construcción del edificio administrativo de JUDESUR, así como para destinar ₡250 millones para la digitalización completa de los servicios aduanales y de atención a los usuarios del Depósito, la creación de su sitio web y la realización de programas de publicidad y mercadeo para su relanzamiento.

Este Proyecto de Ley logró el 23 de enero de 2017, la aprobación en primer debate de la redacción final. Luego de la votación en segundo debate el 8 de febrero, se trasladó al Departamento de Servicios Parlamentarios por segunda vez el 14 de febrero de 2017.

Sobre este tema, el Semanario Universidad, haciendo referencia al citado proyecto de ley de JUDESUR, publicó el 2 de febrero de 2017 lo siguiente: “*La estimación es que hasta diciembre, el 2016 cerró con el déficit de aproximadamente ₡900 millones, según Chaves. No obstante, Edwin Duarte, presidente de JUDESUR, explicó que todavía se está a la espera del resultado de una auditoría externa para conocer la cifra exacta de dicho desbalance, lo cual debe ser presentado a la Contraloría General de la República (CGR) el 15 de febrero*”.

⁸⁵ Asociación Cámara de Turismo del Golfo Dulce, Asociación de Desarrollo Integral de Ciudad Cortés de Osa, Asociación de Pequeños Productores de Buenos Aires, Asociación de Productores de Concepción Pilas de Buenos Aires, Asociación Grupo Acción Territorial del Sur, Asociación Hogar de Ancianos de Coto Brus, Asociación para el Desarrollo Sostenible del Territorio Buenos Aires – Coto Brus, Caja Costarricense de Seguro Social, Centro Agrícola Cantonal de Buenos Aires, Consorcio Cooperativo Red Eco-turística Nacional R.L (COOPRENA R.L.), Fundación Corcovado, Fundación Quirós Tanzi, Fundación Universidad de Golfito, Junta Administrativa del Liceo Pacífico Sur, Juntas de Educación, Unión Cantonal de Asociaciones de Osa y Universidad Estatal a Distancia (UNED).

CUADRO 32
JUDESUR: PROYECTOS DE DESARROLLO, PRESUPUESTO AJUSTADO 2017

N°	Descripción	Monto en millones de colones	N°	Descripción	Monto en millones de colones
1	Construcción de Ebais de Santa Cruz	141	15	Mejoramiento de la educación de las ciencias en colegios y liceos de la zona sur	87
2	II etapa construcción de las obras físicas y sistema hidráulico de la estación experimental acuícola del Sur	148	16	Obra de mantenimiento mayor y obra nueva menor 1era Etapa	32
3	Construcción y equipamiento de planta procesadora de granos y semillas básicos	33	17	Remodelación de las instalaciones del antiguo Liceo del Pacífico sur para la apertura de un centro de formación del INA en Puerto Cortés	593
4	Establecimiento de línea agroindustrial para el empaque, almacenamiento y comercialización de frijol	57	18	Compra de inmueble	58
5	Módulo de investigación; dos laboratorios para el análisis de aguas y suelos.	250	19	Construcción 2da etapa centro de visitantes del sitio arqueológico finca 6 y de la infraestructura de soporte para los cuatro sitios declarados patrimonio de la humanidad en la Península de Osa	5
6	Construir y equipar un centro de informática e instalar una malla para su protección	25	20	Compra de lote y construcción de hogar para el adulto mayor en Ciudad Cortés	150
7	Construcción de Ebais de Paso Canoas	141	21	Caminos de Liderazgo	58
8	Diseño y construcción del edificio de la Delegación Policial de Laurel de Corredores	809	22	Establecimiento de una unidad ejecutora Zona Baja para la operatividad del convenio JUDESUR -MTSS en el marco del programa Germinadora de Empresas	38
9	Compra de terreno en San Vito de Coto Brus, para construir el Centro Universitario de la UNED	186	23	Establecimiento de una unidad ejecutora Zona Alta para la operatividad del convenio JUDESUR -MTSS en el marco del programa Germinadora de Empresas	39
10	Construcción de acera perimetral y parqueo exterior del Hogar de Ancianos de Coto Brus	91	24	Implementación del proyecto conectandose (una computadora por niño)	223
11	Fomento a la producción apícola en Coto Brus mediante el establecimiento de 3 000 colmenas, con su plan de mantenimiento transporte y comercialización en beneficio de la Asociación de Desarrollo Específica para la producción de Apicultura de Sabalito Coto Brus	95	25	Proyecto para el mejoramiento de las condiciones de visitación turística, empleabilidad y conservación de las áreas silvestres protegidas del Pacífico Sur	259
12	Construcción de nueva infraestructura y ampliación	38	26	Construcción de Red de Turismo Rural Comunitario Sostenible del Sur	29
13	Mejoras en la superficie de riego en el sistema de drenajes con la construcción de cuatro puentes en el camino cantonal, con código 6-07-209 Ent. R.N. 611 de Comte (Super Sumary) a Alto Comte	290	27	Mejoramiento de la Comercialización de Maíz y Frijol, con capital de trabajo para la compra de la Cosecha de Granos de los Productores de la Asociación de Productores de Guagaral, Buenos Aire *	100
14	Paseo Marino Golfito	229	28	Siembra y mantenimiento de 458 hectáreas de palma en las fincas de los asociados a la cooperativa *	47
TOTAL					4.250

*Proyectos imputados en la partida Activos Financieros, los restantes en la partida Transferencias de Capital.
Fuente: Presupuesto ajustado para el periodo 2017 de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR).

4.10 Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería

- El presupuesto inicial para el año 2017 de la Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería alcanza **¢20.339 millones** y se incrementa en un **95,8%** con respecto al presupuesto definitivo del año 2016, debido a que se incorpora una mayor cantidad de recursos por concepto de superávit.
- Se presentan variaciones relevantes en las partidas de Bienes Duraderos y Transferencias de Capital por **691,2%** y **1.341,0%**.
- Se presenta un incremento en el superávit desde el año 2012 debido a niveles de ejecución menores a los propuestos.
- En el mes de setiembre de 2014 se refrendan los contratos de los Fideicomisos Fondo Especial de Migración, Fondo Social Migratorio y el FONATT.
- Los fideicomisos han recibido ingresos por **¢3.183 millones**, un **40,3%** del monto total presupuestado y han ejecutado egresos por **¢1.893 millones**, un **59,4%** del monto total recibido en los años 2015 y 2016.

Corresponde a la Junta Administrativa gestionar el presupuesto de la Dirección General de Migración y Extranjería que es la encargada de ejecutar la política migratoria, controlar el ingreso y egreso de personas al territorio nacional; promover la integración de personas extranjeras a la sociedad costarricense; regular la permanencia y actividades de las personas extranjeras en el país y coadyuvar en el combate contra los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes mediante la administración efectiva de los flujos migratorios que contribuyan al desarrollo y a la seguridad de Costa Rica. Asimismo, administrar el Fondo de Depósitos de Garantía, el Fondo Especial de Migración y el Fondo Social Migratorio, creados mediante la Ley N° 8764; también es la responsable de adquirir bienes y servicios, y suscribir los contratos respectivos; todo para el cumplimiento de los fines de la Dirección General, de conformidad con lo establecido en la Ley citada.

CUADRO 33
JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA:
PRESUPUESTO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto Ejecutado		Presupuest	Presupuest	Part. %	Var. %
	2014	2015	o Definitivo 2016	o Inicial 2017		
TOTAL INGRESOS	15.735	20.620	10.387	20.339	100,0%	95,8%
Ingresos corrientes	3.828	4.727	7.432	8.273	40,7%	11,3%
Transferencias corrientes	3.828	4.727	7.432	8.273	40,7%	11,3%
Financiamiento	11.907	15.894	2.955	12.066	59,3%	308,3%
Recursos de vigencias anteriores	11.907	15.894	2.955	12.066	59,3%	308,3%
TOTAL EGRESOS	4.497	5.192	10.387	20.339	100,0%	95,8%
Servicios	2.089	2.145	2.638	2.861	14,1%	8,4%
Materiales y suministros	1.133	1.298	1.976	2.471	12,1%	25,0%
Bienes duraderos	1.056	504	288	2.277	11,2%	691,2%
Transferencias corrientes	220	949	4.985	5.526	27,2%	10,8%
Transferencias de capital	-	296	500	7.205	35,4%	1341,0%
SUPRAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTAR	11.239	15.428	n.a	n.a	n.a	n.a

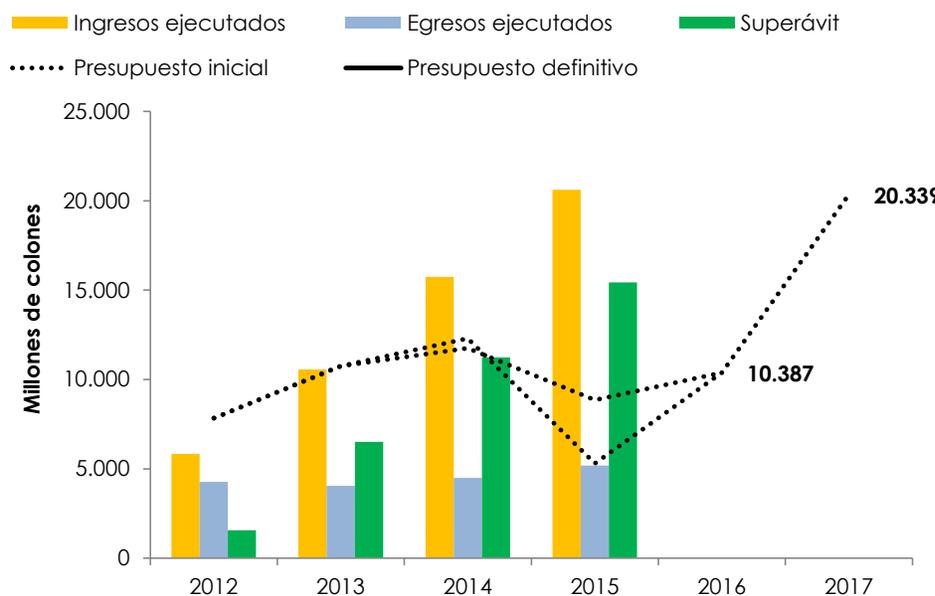
Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

El presupuesto inicial del año 2017 por un monto de ₡20.339 millones, consigna ingresos provenientes de dos fuentes, la transferencia corriente que le otorga el Gobierno Central por ₡8.273 millones y del superávit que mantiene dicha Dirección por ₡12.066 millones; estos recursos representan un incremento de un 95,8% con respecto al presupuesto definitivo del año 2016; lo cual obedece a que se incorpora una mayor cantidad de recursos por concepto de superávit, como se observa en el siguiente cuadro.

El presupuesto de egresos para el año 2017 presenta variaciones importantes en las partidas de Bienes duraderos y Transferencias de capital por 691,2% y 1.341,0%, respectivamente; motivado por la compra de equipo y programas de cómputo necesarios para llevar a cabo la función ya mencionada; así como para otras construcciones, adiciones y mejoras con el fin de dar atención al problema de insuficiencia de espacio físico que tiene la entidad, y de cumplir con lo establecido en la Ley N°7600. Las Transferencias de capital se incrementan como consecuencia del traslado de recursos a los tres Fideicomisos (explicado más adelante) que tiene la Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería y que financiarán los proyectos presentados por cada uno de los Fondos en Fideicomiso.

En cuanto al monto del superávit de la Junta, muestra un crecimiento a partir del año 2012, según se observa en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 24
JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2012-2017
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

El incremento del superávit ha obedecido a niveles de ejecución menores a los propuestos, que si bien los gastos responden a una planificación, no se están realizando a cabalidad, por lo que dicha Junta deberá reflexionar sobre el particular con el fin de tomar las acciones pertinentes para lograr una mejor ejecución de los recursos asignados.

Fideicomisos de la Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería

CUADRO 34
JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA:
PRESUPUESTO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2015-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Fideicomisos	Presupuesto Definitivo	% Ejec.	Presupuesto Definitivo	% Ejec.	Presupuesto Inicial
	2015		2016		2017
FONDO SOCIAL MIGRATORIO JADGME/BCR					
TOTAL INGRESOS	363	34,7%	536	70,9%	1.315
Transferencias Corrientes	363	34,7%	536	62,3%	434
Transferencias de Capital	-	-	-	-	836
Recursos de Vigencias Anteriores	-	-	-	-	45
TOTAL EGRESOS	363	22,0%	536	32,5%	1.315
Servicios	119	16,8%	284	45,4%	312
Materiales y Suministros	-	0,0%	9	77,8%	31
Bienes Duraderos	244	24,6%	243	15,6%	972
FONDO ESPECIAL DE MIGRACIÓN JADGME/BCR					
TOTAL INGRESOS	2.797	25,0%	2.806	46,0%	9.033
Transferencias Corrientes	2.542	17,5%	2.647	38,4%	2.647
Transferencias de Capital	255	100,0%	159	0,0%	6.111
Recursos de Vigencias Anteriores	-	-	-	-	275
TOTAL EGRESOS	2.797	15,2%	2.806	32,6%	9.033
Servicios	1.544	2,1%	1.816	43,2%	2.515
Materiales y Suministros	3	100,0%	10	100,0%	1.860
Bienes Duraderos	1.250	31,2%	980	12,1%	4.658
FONATT JADGME/BCR					
TOTAL INGRESOS	390	11,3%	1.003	63,9%	1.330
Transferencias Corrientes	243	1,6%	1.003	59,7%	1.030
Transferencias de Capital	147	27,2%	-	-	258
Recursos de Vigencias Anteriores	-	-	-	-	42
TOTAL EGRESOS	390	0,5%	1.003	29,7%	1.330
Servicios	211	0,0%	424	43,6%	935
Materiales y Suministros	32	0,0%	160	38,1%	87
Bienes Duraderos	147	1,4%	411	10,7%	308
Transferencias Corrientes	-	-	8	100,0%	-

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Con fundamento en lo establecido en los artículos 233 y 241 de la Ley N° 8764, Ley General de Migración y Extranjería, y 54 de la Ley N° 9095, Ley contra la Trata de Personas y la creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Personas Migrantes y la Trata de Personas (CONATT), se crean los Fideicomisos Fondo Especial de Migración⁸⁶ JADGME/BCR; Fondo Social Migración⁸⁷ JADGME/BCR y el FONATT⁸⁸ JADGME/BCR, cuyos refrendos a los contratos se dan en el mes de setiembre de 2014.

La Contraloría General de la República aprueba por primera vez los presupuestos de dichos Fideicomisos en el mes de abril de 2015 y el comportamiento se muestra en el cuadro anterior.

En términos generales, los fideicomisos han recibido ingresos por ₡3.183 millones, que representa un 40,3% del monto total presupuestado en los años 2015 y 2016 y han ejecutado egresos por ₡1.893 millones, que equivale a un 59,4% del monto total recibido en esos años.

La Junta Administrativa ha definido los siguientes procedimientos para realizar los desembolsos a los Fideicomisos: según la adquisición del bien o servicio; el recibido conforme del producto; por adjudicación de la contratación; o bien, según los avances del proyecto.

⁸⁶ Los recursos económicos del Fideicomiso serán destinados a cubrir los gastos corrientes y de capital de la Dirección General de Migración y Extranjería, en forma adicional al presupuesto ordinario y extraordinario otorgado por el Ministerio de Hacienda, de conformidad con las necesidades de operación e inversión definidas en el Plan Operativo de esa Dirección.

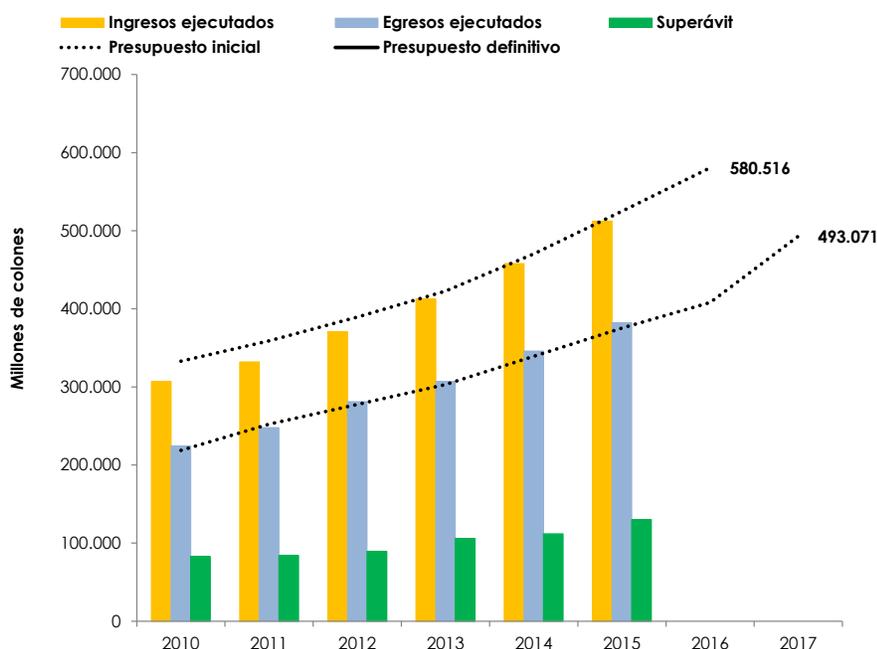
⁸⁷ Los recursos económicos del Fideicomiso serán destinados a apoyar el proceso de integración social de la población migrante, en los servicios nacionales de migración, salud, educación, seguridad y justicia, de conformidad con las necesidades de operación e inversión definidos en el Plan Anual Operativo de las diferentes instituciones comprendidas participantes como beneficiarias.

⁸⁸ Fondo Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes: Los recursos económicos del Fideicomiso serán destinados a la investigación, persecución y detección del delito de trata de personas, así como al combate del delito de tráfico ilícito de migrantes, según lo señalado en la Ley N° 9095, en apoyo a las instituciones públicas y las entidades u organizaciones no gubernamentales beneficiarias, de conformidad con las necesidades de operación e inversión definidos en el Plan Nacional Estratégico formulado por la CONATT y el presentado ante la Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería.

4.11 Gobiernos Locales

- La aprobación de los presupuestos municipales para el periodo 2017 se dio por un monto total de **¢493.071⁸⁹** millones (81 presupuesto iniciales), de los cuales 52 fueron aprobados totalmente y 29 en forma parcial.
- Los ingresos corrientes constituyen la principal fuente de financiamiento de la operación de los servicios municipales, de frente a una demanda creciente por parte de los ciudadanos.
- La recaudación de los ingresos propios depende principalmente de la gestión de la administración de cada municipalidad, por lo que el comportamiento ascendente de estos ingresos le presenta a las municipalidades el reto de mejorar los procedimientos para su recaudación.
- En vista del monto significativo por concepto del Impuesto a los combustibles para la red vial cantonal y a efectos de disminuir los niveles de subejecución, las administraciones municipales tienen un compromiso de fortalecer áreas estratégicas para mejorar el estado de dicha red vial.
- Los recursos de los presupuestos iniciales para el 2017 se dirigen principalmente a financiar gastos corrientes de las municipalidades, principalmente para remuneraciones.

GRÁFICO 25
GOBIERNOS LOCALES: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2010-2017
 -MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

⁸⁹ Este monto no incluye los presupuestos de las municipalidades de Montes de Oca, Aserri, Oreamuno, Vásquez de Coronado y Alajuelita por no presentación de ajustes en el sistema a tiempo.

CUADRO 35
GOBIERNOS LOCALES: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES-

	Presupuesto Ejecutado		Presupuesto Definitivo 2016	Presupuesto Inicial 2017 1/	Part. %	Var. %
	2014	2015				
TOTAL INGRESOS	457.819	512.076	580.516	493.071	100,0%	-15,1%
Ingresos corrientes	304.850	337.533	363.026	365.631	74,2%	0,7%
Ingresos tributarios	189.791	210.389	224.146	226.163	61,9%	0,9%
Ingresos no tributarios	106.550	120.306	131.013	133.900	36,6%	2,2%
Transferencias corrientes	8.508	6.839	7.866	5.568	1,5%	-29,2%
Ingresos de capital	39.341	37.803	59.272	78.991	16,0%	33,3%
Venta de activos	1.272	411	226	752	1,0%	233,0%
Recuperación y anticipos por obra de utilidad pública	26	19	48	623	0,8%	1191,3%
Recuperación de préstamos	-	97	-	-	0,0%	0,0%
Transferencias de capital	38.024	37.275	58.997	77.616	98,3%	31,6%
Otros ingresos de capital	18	1	-	-	0,0%	0,0%
Financiamiento	113.628	136.740	158.219	48.449	9,8%	-69,4%
Financiamiento interno	8.791	15.724	32.487	25.174	52,0%	-22,5%
Financiamiento externo	-	4	-	-	0,0%	0,0%
Recursos de vigencias anteriores	104.838	121.012	125.732	23.275	48,0%	-81,5%
TOTAL EGRESOS	346.019	382.227	580.516	493.071	100,0%	-15,1%
Remuneraciones	144.538	160.014	186.601	189.488	38,4%	1,5%
Servicios	58.656	67.508	103.145	91.556	18,6%	-11,2%
Materiales y suministros	32.084	33.012	47.716	41.346	8,4%	-13,4%
Intereses y comisiones	3.539	4.017	5.689	8.452	1,7%	48,6%
Activos financieros	4	2	10	1	0,0%	-95,1%
Bienes duraderos	61.750	64.501	156.906	95.835	19,4%	-38,9%
Transferencias corrientes	35.287	40.533	57.368	44.890	9,1%	-21,8%
Transferencias de capital	6.372	8.123	9.580	5.563	1,1%	-41,9%
Amortización	3.508	4.408	8.509	7.224	1,5%	-15,1%
Cuentas especiales	282	110	4.992	8.718	1,8%	74,7%
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	111.799	129.849	n.a	n.a	n.a	n.a

1/ No se consideran las municipalidades de Alajuelita, Aserrí, Montes de Oca, Oreamuno y Vásquez de Coronado, debido a que al 24 de enero de 2017 esas municipalidades no habían cumplido con los ajustes en el SIPP -en total una suma aproximada de ₡18.000 millones-

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

La aprobación externa de los presupuestos municipales para el periodo 2017 presenta los siguientes aspectos relevantes:

- Monto total aprobado $\$493.071$ millones⁹⁰ (81 presupuestos iniciales)
- 52 presupuestos iniciales aprobados totalmente
- 29 presupuestos iniciales aprobados parcialmente⁹¹.
- $\$3.000$ millones de ingresos improbados, entre los principales están:
 - Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, $\$975$ millones
 - Venta de servicios de saneamiento ambiental, $\$1.525$ millones
 - Licencias profesionales y comerciales, $\$499$ millones

El incumplimiento por parte de las municipalidades de determinados principios presupuestarios aplicables a la formulación, aprobación y presentación de los documentos presupuestarios a la Contraloría General, contrario a lo establecido en el bloque de legalidad, provoca la improbación de ingresos y gastos e inconvenientes en la ejecución del presupuesto.

La Contraloría General se ha referido a algunas debilidades en los procesos en la presupuestación, más recientemente con los casos de las municipalidades de Aserrí, Garabito y Puriscal (Informe N° DFOE-DL-IF-00004-2016 del 25 de agosto de 2016).

De ahí, la importancia de que la formulación presupuestaria cumpla rigurosamente con los requerimientos jurídicos y técnicos aplicables, de manera tal que el presupuesto exprese la asignación óptima de los recursos disponibles y reúna las condiciones para ser sometido a la fase de aprobación presupuestaria (interna y externa, según corresponda).

Una vez aprobados sus presupuestos iniciales, las 81 municipalidades disponen de recursos para ejecutar a partir de enero de 2017 por un monto total cercano a los $\$511.000$ millones⁹².

Ahora bien, los ingresos corrientes (que incluyen los impuestos municipales y la venta de servicios comunitarios, entre otros) muestran un crecimiento constante en los últimos años (2010-2016), el cual se repite con el presupuesto de ingresos para el 2017. Estos ingresos constituyen la principal fuente de financiamiento de la operación de los servicios municipales, de frente a una demanda creciente –en cantidad y calidad– de ellos por parte de los ciudadanos.

Principales incumplimientos que originan la improbación de ingresos

- Justificaciones aportadas no brindan suficiente información para determinar la factibilidad de la recaudación de los recursos.
- Ingresos no incorporados en la ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2017.

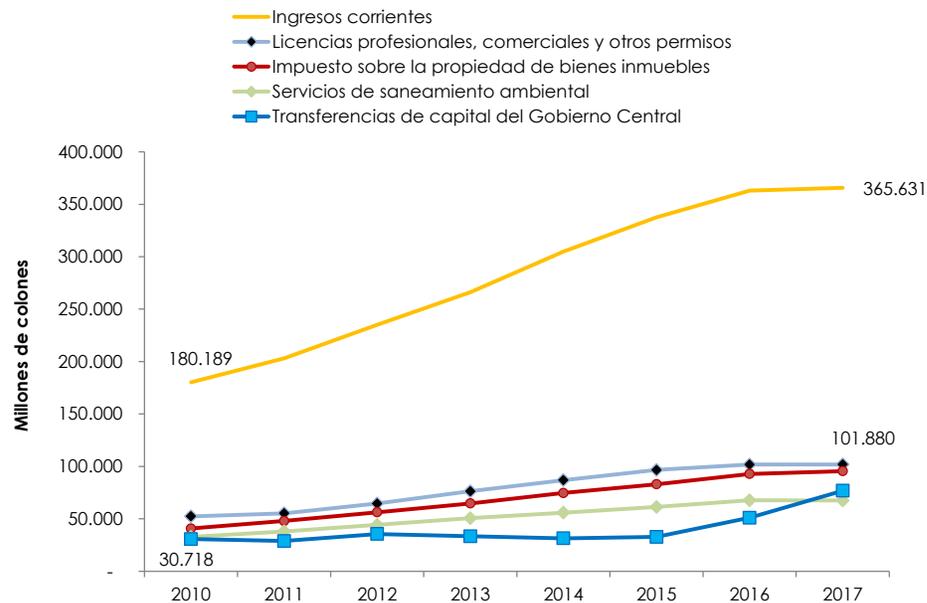
Efectos por la improbación de ingresos

- Trámite adicional de documentos presupuestarios.
- Atraso en la ejecución de recursos para obras y servicios comunitarios.
- Retraso en el cumplimiento de obligaciones con proveedores externos de bienes y servicios.
- Ajustes adicionales en los sistemas de información.

⁹⁰ Esta suma no considera el monto de los presupuestos iniciales 2017 de las municipalidades de Alajuelita, Aserrí, Montes de Oca, Oreamuno y Vásquez de Coronado – $\$18.000$ millones aproximadamente–, debido a que al 24 de enero de 2017 tenían pendiente el ajustar los datos registrados en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), acorde con lo señalado por el Órgano Contralor en los oficios de aprobación parcial respectivos.

⁹² Corresponde a $\$493.000$ millones de los presupuestos iniciales registrados en el SIPP, más los $\$18.000$ millones pendientes de ajustar en ese Sistema.

GRÁFICO 26
GOBIERNOS LOCALES: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES Y TRANSFERENCIAS DE CAPITAL, 2010-2017
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

La recaudación de los ingresos propios depende principalmente de la gestión de la administración de cada municipalidad, por lo que el comportamiento ascendente de estos ingresos le presenta a las municipalidades el reto de mejorar los procedimientos para su recaudación, por ejemplo, fortalecer la gestión de cobro⁹³, depurar las bases de datos y mejorar los procesos de planificación, entre otros.

Por su parte, las transferencias de capital, cuyo principal rubro corresponde al aporte para la red vial cantonal, financiado con el Impuesto a los combustibles -Ley N° 8114-, representan aproximadamente un 15% del total de los ingresos presupuestados por el Sector Municipal en el año 2017, mientras que en el presupuesto inicial 2016 este aporte representó un 7% aproximadamente. Esta variación obedece a la reforma de la Ley citada⁹⁴, la cual asigna recursos adicionales a las municipalidades.

Transferencias del Gobierno Central por concepto de la Ley de simplificación y eficiencia tributaria N° 8114

2016: ₡30.362 millones (Presupuesto inicial), más ₡20.257 millones (Presupuesto extraordinario)

2017: ₡79.777 millones

En vista del monto significativo de estos recursos y de su destino específico, a efectos de disminuir los niveles de subejecución, las administraciones municipales tienen un compromiso de fortalecer áreas estratégicas tales como:

- Planificación (Plan quinquenal)
- Establecimiento de indicadores para medir la eficiencia y eficacia en el uso de los fondos (incluye la calidad de las obras)

⁹³ Sobre el tema de la gestión de cobro véanse, entre otros, los informes de auditoría de carácter especial acerca de la morosidad en las municipalidades de las provincias de Limón y Puntarenas (N° DFOE-DL-IF-00010-2014 y DFOE-DL-IF-00012-2015, respectivamente).

⁹⁴ Ley N° 9329.

- Presupuestación, ejecución y control de los recursos
- Efectiva rendición de cuentas a la ciudadanía.

Estado de la red vial cantonal (kilómetros)-

Total de la Red vial cantonal	<u>33.066,8</u>
Excelente estado	4.168,2
Buen estado	8.041,5
Regular estado	10.792,5
Mal estado	6.583,3
Muy mal estado	3.481,3

Fuente: Índice de Gestión Municipal -IGM- 2015.

Total de plazas para el 2017 en el sector municipal: 15.047

Variación 2016-2017: 723 plazas adicionales (5% de incremento respecto 2016)

Variación 2015-2016: 374 plazas adicionales

Lo anterior, con el propósito que los recursos asignados se transformen oportunamente en proyectos de obras de calidad que mejoren el estado de la red vial cantonal, y así disminuir la acumulación de recursos sin ejecutar (Superávit)⁹⁵.

Precisamente, en lo que respecta a los recursos no ejecutados del período 2016 –Superávit–, 34 municipalidades incluyeron en el Presupuesto inicial para el 2017 un monto aproximado a ₡23.000 millones, lo que implica que tendrán disponibles los recursos desde los primeros días de enero de este año para ejecutar los programas y proyectos no

finalizados en el 2016. No obstante, las municipalidades que no consideraron estos recursos en el Presupuesto inicial retrasarán su ejecución hasta que cuenten con la aprobación de un presupuesto extraordinario.

Sobre el particular, el reto estriba en fortalecer los procedimientos internos para la planificación, presupuestación y ejecución de estos recursos, de forma tal que más municipalidades realicen su incorporación en los presupuestos iniciales⁹⁶, con el propósito de que se presten los servicios y se realicen las obras de manera más efectiva y oportuna en procura del desarrollo de los cantones.

CUADRO 36
GOBIERNOS LOCALES: GASTOS EJECUTADOS Y PRESUPUESTADOS, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES-

Clasificador económico	Ejecución		Presup. Definitivo	Presup. Inicial
	2014	2015	2016	2017
Gastos Corrientes	274.104	305.084	400.519	375.748
Gastos de Capital	68.122	72.624	166.486	101.398
Sumas sin asignación	282	110	4.992	8.701
Transacciones financieras	3.512	4.410	8.519	7.224
TOTAL	346.020	382.228	580.516	493.071

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

⁹⁵ Sobre la subejecución de recursos véase lo indicado en el párrafo final de la página 193 de la Memoria anual 2015.

⁹⁶ Sobre este tema la Contraloría General se refirió en el Informe denominado *Presupuestos Públicos 2016: Situaciones y Perspectivas*, página 105.

Los recursos de los presupuestos iniciales para el 2017 se dirigen principalmente a financiar gastos corrientes de las municipalidades, principalmente para remuneraciones -salarios, incentivos salariales, contribuciones patronales -.

En algunos presupuestos iniciales para el 2017 se hicieron propuestas de financiar la creación de plazas administrativas con recursos de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, N° 8114 - impuesto a los combustibles-; no obstante, dicho financiamiento no es procedente por cuanto no se ajusta al destino específico establecido en el artículo 5 de la Ley N° 8114 -Red vial cantonal (ver el Dictamen C-135-2003 de la Procuraduría General de la República).

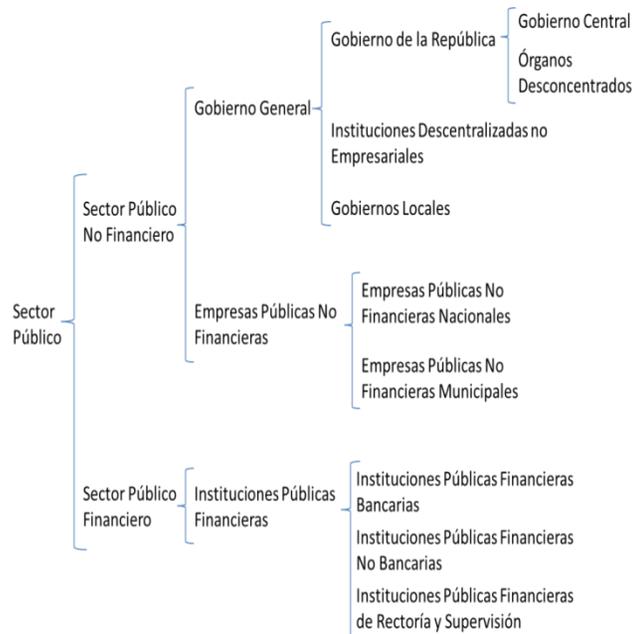
Al respecto, las autoridades tienen la responsabilidad de revisar las estructuras administrativas con el propósito de evaluar su funcionamiento y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales, así como de establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias. En particular, se requieren los estudios técnicos que demuestren la viabilidad financiera de la creación de plazas fijas y de ajustes salariales, dado que corresponden a un compromiso de gasto permanente.

Por otra parte, la asignación de los recursos para la atención de los objetivos y metas relacionados con los gastos de capital, principalmente en bienes duraderos, para la atención de la red vial cantonal, también muestran un incremento el cual responde principalmente a una mayor disponibilidad de recursos por concepto de la transferencia del Gobierno Central para la red vial cantonal.

Lo anterior plantea un desafío para las municipalidades en la ejecución de los recursos destinados a inversiones en infraestructura física de los cantones, por ejemplo, en lo que corresponde a la red vial cantonal, acueductos, alcantarillados, parques y otros, de forma tal que los resultados se materialicen en beneficio de los intereses, el bienestar y el desarrollo de las comunidades.

Anexos

ANEXO 1
CLASIFICADOR INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO



Gobierno Central (GC): Comprende las instituciones que cumplen funciones de gobierno en el ámbito nacional y que no son desconcentradas ni descentralizadas. Está conformado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y sus órganos auxiliares, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. Incluye además algunos títulos presupuestarios que no corresponden a instituciones.

Órganos Desconcentrados (OD): Son aquellas instituciones que se han creado para ejecutar actividades específicas con el fin de lograr una mayor agilidad en su ejecución, bajo la premisa de que una autoridad superior les ha otorgado en su calidad de subordinada, competencias

sobre una materia en particular que tienen un alcance nacional. Comprende aquellas organizaciones vinculadas al Gobierno Central a las que por ley o reglamento, se les ha otorgado un nivel de desconcentración mínima o máxima.

Instituciones Descentralizadas no Empresariales (IDNE): Son instituciones con personalidad jurídica plena y patrimonio propio que realizan función de gobierno en el ámbito nacional, a quienes les ha sido asignada una competencia específica en la satisfacción de un fin público determinado. Además, presentan cierto grado de autonomía administrativa, política y organizativa, pero están sujetas a la tutela administrativa del Estado. Incluye aquellos entes públicos no estatales con características similares al resto de las instituciones que conforman este grupo.

Gobiernos locales (GL): Son entes autónomos con jurisdicción territorial determinada, encargados de la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón. Incluye otras instituciones tales como Comités Cantonales de Deportes, federaciones, ligas y uniones relacionados con los Gobiernos locales.

Empresas públicas no financieras (EPNF): Incluye las empresas del Estado que desarrollan una actividad económica destinada a la producción y el intercambio de bienes y servicios para un mercado, incurriendo en costos de producción y fuentes de financiamiento propios de una empresa, que operan en régimen de competencia o de monopolio, la cual puede asumir distintas modalidades organizativas: órgano, institución autónoma, semiautónoma, ente público estatal o no estatal o ente privado.

Instituciones Públicas Financieras (IPF): Considera aquellas instituciones que llevan a cabo actividades financieras en la economía, desglosadas en Instituciones Públicas Financieras Bancarias, Instituciones Públicas Financieras no Bancarias e Instituciones Públicas Financieras de Rectoría y Supervisión.

ANEXO 2
PRESUPUESTOS APROBADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,
2017
-MILLONES DE COLONES-

	Nombre de la Institución	Monto aprobado	Estado del documento
1	Almacén Fiscal Agrícola de Cartago	420	Aprobado
2	Asilo de la Vejez de Cartago	427	Aprobado
3	Asociación Benefica Hogar de Ancianos Hortensia Rodriguez Sandoval de Bolaños	276	Aprobado
4	Asociación Cartaginesa Atencion Ciudadanos Tercera Edad (Ascate)	608	Aprobado
5	Asociación Católica La Posada de Belen Madre Teresa de Calcuta	555	Aprobado Parcialmente
6	Asociación Centro Diurno de La Tercera Edad Fuente del Saber	234	Aprobado
7	Asociación Centro Diurno y Albergue para Las Personas de La Tercera Edad de San Rafael de Oreamuno Cartago	178	Aprobado
8	Asociación Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)	1.122	Aprobado
9	Asociación Comunidad Encuentro	373	Aprobado Parcialmente
10	Asociación Cruz Roja Costarricense	8.031	Aprobado
11	Asociación de Adultos Mayores Casa San Antonio de Padua Pavas	182	Aprobado
12	Asociación de Amigos de La Tercera Edad	244	Aprobado
13	Asociación de Atencion Integral de La Tercera Edad de Alajuela	185	Aprobado
14	Asociación de Atencion Integral del Anciano San Cayetano	674	Aprobado
15	Asociación de Desarrollo Integral de El Roble	267	Aprobado
16	Asociación del Adulto Mayor de Cariari	338	Aprobado
17	Asociación del Hogar Jesus Maria y Jose Pavas	236	Aprobado Parcialmente
18	Asociación Gerontologica Costarricense (AGECO)	487	Aprobado Parcialmente
19	Asociación Hijos de Nuestra Señora de los desamparados Hogar de Ancianos Magdala	199	Aprobado
20	Asociación Hogar Crea Internacional Capitulo de Costa Rica	386	Aprobado
21	Asociación Hogar de Ancianos de Alfaro Ruiz	258	Aprobado
22	Asociación Hogar de Ancianos de Coto Brus	465	Aprobado
23	Asociación Hogar de Ancianos de Esparza	273	Aprobado
24	Asociación Hogar de Ancianos de Limon Victor Manual Casco Torres	226	Aprobado
25	Asociación Hogar de Ancianos Fray Casiano de Madrid	377	Aprobado
26	Asociación Hogar Nacional de Ancianos Santiago Crespo Calvo	328	Aprobado
27	Asociación Hogar para Ancianos de Orotina Pbro Jesus Ma. Vargas Vasquez	205	Aprobado
28	Asociación Hogar para Ancianos Pococi -Guapiles.	166	Aprobado
29	Asociación Hogar para Ancianos Presbitero Jafeth Jimenez Morales de Grecia	876	Aprobado
30	Asociación Josefina Ugalde Cespedes	443	Aprobado
31	Asociación Nicoyana de Atencion Al Anciano, Nicoya, Guanacaste	202	Aprobado

32	Asociación para la Promoción y Desarrollo de la Educación del Instituto Otto Silesky	580	Aprobado Parcialmente
33	Asociación Pro Atención a Ciudadanos Poaseños de la Tercera Edad	214	Aprobado
34	Asociación Pro Ayuda Adulto Mayor de Upala	798	Aprobado
35	Asociación Restauración a la Niñez en Abandono y Crisis para una Esperanza Renovada	241	Aprobado
36	Asociación Roblealto Pro-Bienestar del Niño	2.527	Aprobado Parcialmente
37	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)	19.725	Aprobado
38	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	241.952	Aprobado
39	Banco Central de Costa Rica (BCCR)	323.602	Aprobado
40	Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC)	70.000	Aprobado
41	Banco de Costa Rica (BCR)	430.031	Aprobado
42	Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	135.951	Aprobado Parcialmente
43	Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	613.286	Aprobado
44	Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	356.324	Aprobado
45	Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros SA	648	Aprobado
46	BCR Corredora de Seguros	3.973	Aprobado
47	BCR Pensión Operadora De Planes De Pensiones Complementarias SA	7.005	Aprobado
48	BCR Sociedad Administradora de Fondos de Inversión SA	8.411	Aprobado
49	BCR Valores Puesto de Bolsa SA	7.973	Aprobado
50	Bénemerito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	41.402	Aprobado
51	BN Corredora de Seguros	5.771	Aprobado
52	BN Sociedad Administradora de Fondos de Inversión SA	6.856	Aprobado
53	BN Valores Puesto de Bolsa SA	7.593	Aprobado
54	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias SA	12.808	Aprobado Parcialmente
55	Cable Visión	-	Improbado
56	Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	3.424.842	Aprobado
57	Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa R.L.	295	Aprobado
58	Centro Nacional de la Música (CNM)	5.393	Aprobado
59	Colegio San Luis Gonzaga	806	Aprobado Parcialmente
60	Colegio Universitario de Cartago	4.556	Aprobado Parcialmente
61	Colegio Universitario de Limón	2.649	Aprobado
62	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)	479	Aprobado Parcialmente
63	Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE)	27.089	Aprobado
64	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)	9.473	Aprobado
65	Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)	341.586	Aprobado Parcialmente
66	Consejo de Seguridad Vial (COSEVI)	35.579	Aprobado Parcialmente
67	Consejo de Transporte Público (CTP)	4.363	Aprobado Parcialmente
68	Consejo Nacional de Concesiones	3.725	Aprobado Parcialmente
69	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)	2.313	Aprobado Parcialmente
70	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	16.157	Aprobado Parcialmente
71	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONADIS)	11.477	Aprobado Parcialmente
72	Consejo Nacional de Producción (CNP)	65.944	Aprobado Parcialmente
73	Consejo Nacional de Rectores (CONARE)	12.537	Aprobado
74	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASIF)	1.510	Aprobado

75	Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	383.642	Aprobado
76	Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo	3.680	Aprobado
77	Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC)	59.935	Aprobado
78	Correos de Costa Rica SA	26.366	Aprobado
79	Depósito Agrícola de Cartago	691	Aprobado Parcialmente
80	Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y Centros de Atención Integral	31.591	Aprobado
81	Editorial Costa Rica	590	Aprobado
82	Empresa De Servicios Metropolitanos Esm Sociedad Anónima	-	Improbado
83	Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)	69.367	Aprobado Parcialmente
84	Empresa Hidroeléctrica Los Negros SA	1.739	Aprobado
85	Federación de Municipalidades de Cartago	110	Aprobado
86	Federación de Municipalidades de Guanacaste	192	Aprobado
87	Federación de Municipalidades de la Región Sur de la Provincia de Puntarenas (FEDEMSUR)	31	Aprobado Parcialmente
88	Federación de Municipalidades y Consejos Municipales de Distrito del Pacífico (FEMUPAC)	12	Aprobado Parcialmente
89	Federación Metropolitana de Municipalidades de San José (FEMETROM)	108	Aprobado
90	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA)	136	Aprobado
91	Fideicomiso 25-02 CONICIT-BCAC	755	Aprobado
92	Fideicomiso 544 FONAFIFO-BNCR	3.836	Aprobado
93	Fideicomiso 872 CTAMS-BNCR	8.182	Aprobado Parcialmente
94	Fideicomiso 955 Ministerio de Hacienda-BNCR	750	Aprobado
95	Fideicomiso Banco Nacional-MEP	22.017	Aprobado Parcialmente
96	Fideicomiso BCAC-IMAS-BANACIO/73-2002	1.213	Aprobado Parcialmente
97	Fideicomiso Cafetalero MH/MAG/BCR 2013	1.559	Aprobado
98	Fideicomiso CNP/BCR 3412	25.096	Aprobado Parcialmente
99	Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	55.511	Aprobado
100	Fideicomiso FINADE / BCR	45.340	Aprobado
101	Fideicomiso FONATT JADGME/BCR	1.330	Aprobado Parcialmente
102	Fideicomiso Fondo Especial de Migración JADGME/BCR	9.033	Aprobado
103	Fideicomiso Fondo Social Migratorio JADGME/BCR	1.316	Aprobado
104	Fideicomiso Fundación de Parques Nacionales Osa Corcovado Piedras Blancas	9	Aprobado
105	Fideicomiso INDER para compra y readecuación de deudas de productores de piña	1.147	Aprobado
106	Fideicomiso MTSS/PRONAMYPE-Banco Popular	4.035	Aprobado Parcialmente
107	Fideicomiso para los Servicios de Gestión Financiera para el Programa de Infraestructura de Transporte (PIT)	10.839	Aprobado
108	Fideicomiso Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio.	5.563	Aprobado Parcialmente
109	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	586.547	Aprobado
110	Fondo Nacional de Becas (FONABE)	52.110	Aprobado Parcialmente
111	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	22.094	Aprobado Parcialmente
112	Fundación Ayudenos para Ayudar	1.659	Aprobado
113	Fundación DEHVI	-	Improbado
114	Fundación Fomento y Promocion de La Investigacion y Transferencia de Tecnologia Agropecuaria de Costa Rica	454	Aprobado

115	Fundación Genesis para El Desarrollo de Personas En Riesgo Social	237	Aprobado Parcialmente
116	Fundación Hogar Manos Abiertas	619	Aprobado Parcialmente
117	Fundación Maria - Hogar de Ancianos	167	Aprobado
118	Fundación Museos Banco Central	1.186	Aprobado Parcialmente
119	Fundación Omar Dengo	19.174	Aprobado
120	Fundación Parque Marino	420	Aprobado
121	Fundación Parque Metropolitano La Libertad	1.152	Aprobado
122	INS Valores Puesto de Bolsa SA	6.445	Aprobado Parcialmente
123	INS Inversiones Sociedad Administradora de Fondos de Inversión SA	2.360	Aprobado
124	INS Red De Servicios De Salud S.A	37.957	Aprobado
125	INS Servicios S.A	18.533	Aprobado
126	Instituto Agropecuario Costarricense	1.510	Aprobado
127	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	1.836.235	Aprobado
128	Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)	18.272	Aprobado Parcialmente
129	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)	6.431	Aprobado Parcialmente
130	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)	4.737	Aprobado
131	Instituto Costarricens de Puertos del Pacífico (INCOP)	6.445	Aprobado
132	Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	43.961	Aprobado Parcialmente
133	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)	19.836	Aprobado Parcialmente
134	Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	51.365	Aprobado Parcialmente
135	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	17.742	Aprobado
136	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	205.512	Aprobado Parcialmente
137	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	126.318	Aprobado
138	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	8.451	Aprobado Parcialmente
139	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)	34.347	Aprobado
140	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	19.664	Aprobado Parcialmente
141	Instituto Nacional de Seguros (INS)	1.105.058	Aprobado Parcialmente
142	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	66.585	Aprobado
143	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)	14.638	Aprobado Parcialmente
144	Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)	81.590	Aprobado Parcialmente
145	Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería	20.339	Aprobado
146	Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	3.000	Aprobado
147	Junta Administrativa del Archivo Nacional	3.894	Aprobado Parcialmente
148	Junta Administrativa del Registro Nacional	40.536	Aprobado
149	Junta de Admiistración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)	59.086	Aprobado Parcialmente
150	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR)	-	Improbado
151	Junta de Protección Social (JPS)	245.416	Aprobado
152	Liga de Municipalidades de Heredia	82	Aprobado Parcialmente
153	Municipalidad de Abangares	4.578	Aprobado
154	Municipalidad de Acosta	1.846	Aprobado
155	Municipalidad de Alajuela	25.279	Aprobado
156	Municipalidad de Alvarado	1.717	Aprobado Parcialmente
157	Municipalidad de Atenas	1.822	Aprobado
158	Municipalidad de Bagaces	2.683	Aprobado

159	Municipalidad de Barva	3.022	Aprobado
160	Municipalidad de Belén	7.832	Aprobado Parcialmente
161	Municipalidad de Buenos Aires	3.829	Aprobado
162	Municipalidad de Cañas	3.468	Aprobado Parcialmente
163	Municipalidad de Carrillo Guanacaste	7.449	Aprobado
164	Municipalidad de Cartago	22.871	Aprobado
165	Municipalidad de Corredores	6.155	Aprobado Parcialmente
166	Municipalidad de Coto Brus	3.092	Aprobado
167	Municipalidad de Curridabat	10.966	Aprobado
168	Municipalidad de Desamparados	11.173	Aprobado Parcialmente
169	Municipalidad de Dota	1.363	Aprobado Parcialmente
170	Municipalidad de El Guarco	2.634	Aprobado
171	Municipalidad de Escazú	21.001	Aprobado
172	Municipalidad de Esparza	4.097	Aprobado
173	Municipalidad de Flores	2.164	Aprobado
174	Municipalidad de Garabito	5.373	Aprobado
175	Municipalidad de Goicoechea	15.788	Aprobado
176	Municipalidad de Golfito	3.670	Aprobado
177	Municipalidad de Grecia	6.722	Aprobado
178	Municipalidad de Guácimo	2.674	Aprobado
179	Municipalidad de Guatuso	1.690	Aprobado Parcialmente
180	Municipalidad de Heredia	17.497	Aprobado
181	Municipalidad de Hojancha	1.416	Aprobado
182	Municipalidad de Jiménez	1.510	Aprobado Parcialmente
183	Municipalidad de La Cruz	4.045	Aprobado Parcialmente
184	Municipalidad de La Unión	9.230	Aprobado
185	Municipalidad de León Cortés	1.362	Aprobado
186	Municipalidad de Liberia	8.390	Aprobado Parcialmente
187	Municipalidad de Limón	11.213	Aprobado Parcialmente
188	Municipalidad de Los Chiles	3.158	Aprobado
189	Municipalidad de Matina	4.371	Aprobado Parcialmente
190	Municipalidad de Montes de Oro	1.814	Aprobado Parcialmente
191	Municipalidad de Mora	3.689	Aprobado
192	Municipalidad de Moravia	5.022	Aprobado
193	Municipalidad de Nandayure	2.067	Aprobado
194	Municipalidad de Naranjo	5.559	Aprobado
195	Municipalidad de Nicoya	6.053	Aprobado Parcialmente
196	Municipalidad de Orotina	4.799	Aprobado
197	Municipalidad de Osa	6.092	Aprobado
198	Municipalidad de Palmares	2.473	Aprobado
199	Municipalidad de Paraíso	4.540	Aprobado Parcialmente
200	Municipalidad de Parrita	2.790	Aprobado
201	Municipalidad de Pérez Zeledón	9.209	Aprobado Parcialmente
202	Municipalidad de Poás	2.122	Aprobado
203	Municipalidad de Pococí	10.311	Aprobado
204	Municipalidad de Puntarenas	10.661	Aprobado Parcialmente
205	Municipalidad de Puriscal	2.338	Aprobado Parcialmente
206	Municipalidad de Quepos	4.408	Aprobado
207	Municipalidad de San Carlos	13.475	Aprobado

208	Municipalidad de San Isidro	2.465	Aprobado
209	Municipalidad de San José	70.068	Aprobado
210	Municipalidad de San Mateo	1.411	Aprobado
211	Municipalidad de San Pablo	2.771	Aprobado
212	Municipalidad de San Rafael	3.866	Aprobado
213	Municipalidad de San Ramón	7.098	Aprobado Parcialmente
214	Municipalidad de Santa Ana	12.268	Aprobado
215	Municipalidad de Santa Bárbara	2.017	Aprobado Parcialmente
216	Municipalidad de Santa Cruz	7.179	Aprobado
217	Municipalidad de Santo Domingo	5.170	Aprobado
218	Municipalidad de Sarapiquí	4.808	Aprobado Parcialmente
219	Municipalidad de Siquirres	3.453	Aprobado Parcialmente
220	Municipalidad de Talamanca	2.918	Aprobado Parcialmente
221	Municipalidad de Turrazú	1.140	Aprobado
222	Municipalidad de Tibás	6.558	Aprobado
223	Municipalidad de Tilarán	1.798	Aprobado Parcialmente
224	Municipalidad de Turrialba	4.721	Aprobado
225	Municipalidad de Turrubares	1.983	Aprobado
226	Municipalidad de Upala	3.270	Aprobado
227	Municipalidad de Valverde Vega	2.049	Aprobado
228	Municipalidad de Zarcero	1.487	Aprobado
229	Museo Nacional de Costa Rica	4.189	Aprobado
230	Oficina Nacional de Semillas (ONS)	652	Aprobado
231	Operadora de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social (OPC-CCSS)	4.609	Aprobado
232	Operadora de Planes de Pensiones Complementarias del Banco Popular y de Desarrollo Comunal SA	13.109	Aprobado
233	Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes	5.928	Aprobado
234	Patronato Nacional de Ciegos (PANACI)	196	Aprobado
235	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	57.710	Aprobado
236	Popular Sociedad Agencia de Seguros SA	3.570	Aprobado
237	Popular Sociedad de Fondos de Inversión SA	3.383	Aprobado Parcialmente
238	Popular Valores Puesto de Bolsa SA	6.705	Aprobado Parcialmente
239	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)	5.311	Aprobado
240	Radiográfica Costarricense SA (RACSA)	52.921	Aprobado Parcialmente
241	Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	1.300.495	Aprobado
242	Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)	12.693	Aprobado
243	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA)	11.862	Aprobado Parcialmente
244	Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA)	15.345	Aprobado
245	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)	31.431	Aprobado Parcialmente
246	Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (SINART)	7.834	Aprobado Parcialmente
247	Superintendencia de Pensiones (SUPEN)	5.192	Aprobado
248	Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)	11.976	Aprobado
249	Superintendencia General de Seguros (SUGESE)	4.524	Aprobado
250	Superintendencia General de Telecomunicaciones (SUTEL)	25.533	Aprobado
251	Superintendencia General de Valores (SUGEVAL)	5.567	Aprobado
252	Teatro Popular Melico Salazar	4.343	Aprobado Parcialmente
253	Temporalidades de La Iglesia Católica Diócesis de Tilarán	445	Aprobado

254	Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato 2526/Oc-Cr BID- Ministerio de Justicia y Paz	38.315	Aprobado
255	Unión Nacional de Gobiernos Locales	1.087	Aprobado
256	Universidad de Costa Rica (UCR)	332.543	Aprobado Parcialmente
257	Universidad Estatal a Distancia (UNED)	73.547	Aprobado Parcialmente
258	Universidad Nacional (UNA)	156.099	Aprobado Parcialmente
259	Universidad Técnica Nacional (UTN)	41.482	Aprobado
TOTAL		14.587.237	



Contraloría General de la República

Sabana Sur, Mata Redonda
Apartado Postal 1179-1000
San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2501- 8000 / Fax: (506) 2501- 8100
correo: contraloria.general@cgr.go.cr
<http://www.cgr.go.cr/>

Elaborado en la Contraloría General de la República,
todos los derechos reservados. Febrero 2017.

Publicaciones
●●●●● Cgr