



Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público

Contraloría General de la República

Primer Semestre de 2015

Resumen.....	9
Introducción	13
1 Situación y perspectivas de la economía costarricense al primer semestre de 2015.....	15
2 Situación fiscal del Gobierno y del sector público	17
2.1 Tendencia del gasto y del ingreso 2014-2015	17
2.2 Déficit financiero y presupuestario	20
2.3 Conclusión.....	21
3 Ejecución de los presupuestos públicos al primer semestre de 2015	22
3.1 Ingresos	22
3.1.1 Gobierno Central	23
3.1.2 Sector Descentralizado	28
3.2 Egresos	35
3.2.1 Gobierno Central	37
3.2.2 Sector descentralizado	43
3.2.3 Remuneraciones	51
3.2.4 Transferencias	57
3.2.5 Gasto Social	60
3.2.6 Otros aspectos	63
3.3 Comportamiento de la deuda	68
3.3.1 Comportamiento de la Deuda Pública del Sector Público	68
3.3.2 Servicio de la Deuda: Presupuesto y Modificaciones	70
3.3.3 Ejecución Presupuestaria del Título 230: Servicio de la Deuda.....	71
4 Análisis de la ejecución presupuestaria de algunas instituciones públicas y del sector municipal	74
4.1 Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	74
4.1.1 Régimen del Seguro de Enfermedad y Maternidad (Seguro de Salud)	74
4.1.2 Régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM)	78
4.2 Ministerio de Educación Pública (MEP)	83
4.3 Ministerio de Obras Públicas (MOPT) y sus Consejos	89
4.4 Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	94
4.5 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	98
4.6 Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)	101
4.7 Instituto Nacional de Seguros (INS)	105
4.8 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	108
4.9 Entidades de Educación Superior	112

4.10	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	114
4.11	Consejo Nacional de Producción.....	117
4.12	Ministerio de Seguridad Pública (MSP)	119
4.13	Gobiernos Locales	122
Anexos		129

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Sector Público: Gasto por clasificación económica y Sector Institucionales al Primer Semestre, 2014 y 2015.....	18
Cuadro 2 Sector Público: Ingresos por clasificación económica y Sector Institucional al Primer Semestre, 2014-2015.....	19
Cuadro 3 Sector Público: Ejecución presupuestaria de Ingresos al Primer Semestre, 2012-2015....	23
Cuadro 4 Gobierno Central: Ingresos Ejecutados al Primer Semestre, 2014-2015.....	24
Cuadro 5 Gobierno Central: Composición de los ingresos al primer semestre, 2013-2015	25
Cuadro 6 Órganos Desconcentrados: Ingresos Ejecutados al Primer Semestre, 2012-2015 -Millones de colones y porcentajes-.....	29
Cuadro 7 IDNE: Ingresos Ejecutados al Primer Semestre, 2012-2015	31
Cuadro 8 Empresas Públicas No Financieras: Ingresos Ejecutados al Primer Semestre, 2012-2015 - Millones de colones y porcentajes-	33
Cuadro 9 Instituciones Públicas Financieras: Ingresos Ejecutados al Primer Semestre, 2012-2015 - Millones de colones y porcentajes-	35
Cuadro 10 Sector Público: Ejecución Presupuestaria de Egresos al Primer Semestre, 2012-2015 ...	36
Cuadro 11 Gobierno Central: Egresos Ejecutados al primer semestre según objeto del gasto, 2012-2015	37
Cuadro 12 Gobierno Central: Egresos Ejecutados al Primer Semestre según Título, 2014-2015	39
Cuadro 13 Gobierno Central: modificaciones al presupuesto nacional, 2015	42
Cuadro 14 Órganos Desconcentrados: Egresos ejecutados por institución al primer semestre, 2012-2015	43
Cuadro 15 Órganos Desconcentrados: Egresos Ejecutados al primer semestre según Partida, 2012-2015	44
Cuadro 16 IDNE: Egresos ejecutados por institución al primer semestre, 2012-2015.....	45
Cuadro 17 IDNE: Egresos Ejecutados al primer semestre según Partida, 2012-2015	46
Cuadro 18 EPNF: Egresos ejecutados por institución al primer semestre 2012-2015	47
Cuadro 19 EPNF: Egresos Ejecutados al primer semestre según Partida, 2012-2015.....	48
Cuadro 20 IPF: Egresos ejecutados por institución al primer semestre, 2012-2015	49
Cuadro 21 IPF: Egresos Ejecutados al primer semestre según Partida, 2012-2015.....	50
Cuadro 22 Sector Público: Gasto en remuneraciones al Primer Semestre, 2014-2015.....	51
Cuadro 23 Sector Público: Gasto en Remuneraciones al Primer Semestre, 2015	52
Cuadro 24 Sector Público: Variación Porcentual Incentivos Salariales y Remuneraciones Básicas al Primer Semestre, 2011-2015.....	53
Cuadro 25 Gobierno Central: Plazas ocupadas y vacantes al primer semestre, 2015	56
Cuadro 26 Gobierno Central: Ejecución de las transferencias según destinatario, primer semestre 2015	58
Cuadro 27 Caja Única: Saldo en colones a inicio de año y al 30 de junio, créditos, porcentaje ejecutado y del total al primer semestre según titular, 2014-2015.....	59

Cuadro 28 Sector Público: Ejecución de otros gastos al primer semestre, 2013-2015.....	66
Cuadro 29 Sector Público: Saldo de la Deuda al 30 de junio del 2014 y 2015	68
Cuadro 30 Gobierno Central: Resumen de canjes Deuda Interna, 2012-2015	70
Cuadro 31 Servicio de la Deuda: Porcentaje de ejecución al Primer Semestre, 2007-2015.....	71
Cuadro 32 Presupuesto Nacional: Ejecución del Servicio de la Deuda 2009-2015	72
Cuadro 33 CCSS: Ingresos ejecutados al primer semestre según régimen, 2013-2015	74
Cuadro 34 SEM: Ingresos ejecutados al primer semestre, 2013-2015	75
Cuadro 35 SEM: Egresos ejecutados según Partida al primer semestre, 2013-2015.....	77
Cuadro 36 CCSS: Variaciones interanuales de ingresos y egresos del SEM	78
Cuadro 37 CCSS: Ingresos ejecutados del IVM al primer semestre, 2013-2015	79
Cuadro 38 CCSS: Egresos ejecutados del IVM al primer semestre, 2013-2015.....	81
Cuadro 39 CCSS: Variaciones interanuales de ingresos y egresos del IVM.....	82
Cuadro 40 Ministerio de Educación Pública: Egresos Ejecutados, 2007-2015	83
Cuadro 41 MEP: Egresos ejecutados por Programa al Primer Semestre, 2013-2015	84
Cuadro 42 MEP: Ejecución de egresos por partida al Primer Semestre, 2013-2015	85
Cuadro 43 MEP: Ejecución de transferencias corrientes al Primer Semestre, 2014-2015	85
Cuadro 44 MEP: Variación de egresos por partida al I Semestre, 2012-2015.....	86
Cuadro 45 CONAVI: Comportamiento de ingresos y egresos al Primer Semestre, 2012-2015	90
Cuadro 46 CONAVI: ejecución presupuestaria por programas al Primer Semestre de 2015.....	91
Cuadro 47 CONAVI: Ejecución presupuestaria de los proyectos de Construcción Vial al Primer Semestre, 2015	91
Cuadro 48 RECOPE: Ejecución Presupuesto de Ingresos al primer semestre, 2015	94
Cuadro 49 RECOPE: Ejecución de los Ingresos Corrientes al primer semestre, 2012-2015.....	94
Cuadro 50 RECOPE: Ventas según Principales Productos, 2015	95
Cuadro 51 RECOPE: Resumen Ventas según Principales Productos, 2015	95
Cuadro 52 RECOPE: Ejecución Presupuestaria según Programa al primer semestre, 2015	96
Cuadro 53 RECOPE: Ejecución del Programa de Inversión, 2012-2015	97
Cuadro 54 Instituto Costarricense de Electricidad: Comparativo de ingresos percibidos al 30 de junio, 2012-2015	98
Cuadro 55 Instituto Costarricense de Electricidad: Evolución del Programa de Electricidad	99
Cuadro 56 Instituto Costarricense de Electricidad: Egresos del programa de electricidad al 30 de junio 2015	99
Cuadro 57 Compañía Nacional de Fuerza y Luz: Presupuesto Inicial de Egresos, 2015	102
Cuadro 58 Compañía Nacional de Fuerza y Luz: Ejecución de la Deuda, 2012-2015	103
Cuadro 59 Instituto Nacional de Seguros: Ejecución Presupuesto de Ingresos al Primer Semestre, 2012-2015	106
Cuadro 60 Instituto Nacional de Seguros: Ejecución Presupuestaria según Programa al Primer Semestre, 2012-2015	107

Cuadro 61 Instituto Nacional de Seguros: Ejecución Presupuestaria al Primer Semestre según Objeto del Gasto, 2012-2015	108
Cuadro 62 AyA: Ejecución Presupuesto de Ingresos al primer semestre, 2013-2015	109
Cuadro 63 AyA: Ejecución Presupuestaria al primer semestre según Programa, 2013-2015	110
Cuadro 64 AyA: Ejecución Presupuestaria al primer semestre según Objeto del Gasto, 2013-2015	111
Cuadro 65 Instituciones de Educación Superior Universitaria Pública: Presupuesto de Ingresos definitivo 2015 y ejecutado al 30 de junio de 2015.....	112
Cuadro 66 Instituciones de Educación Superior: Egresos Ejecutados al Primer Semestre, 2013-2015	113
Cuadro 67 Instituciones de Educación Superior: Ejecución de la partida de bienes duraderos, 2015.....	113
Cuadro 68 ARESEP: Ejecución Presupuesto de Ingresos al Primer Semestre, 2012-2015.....	115
Cuadro 69 ARESEP: Ejecución Presupuestaria al Primer Semestre según Programa, 2012-2015 ..	116
Cuadro 70 ARESEP: Ejecución Presupuestaria al Primer Semestre según Objeto del Gasto, 2012-2015	116
Cuadro 71 Consejo Nacional de Producción: Ejecución Presupuesto de Ingresos al Primer Semestre, 2012-2015.....	117
Cuadro 72 Consejo Nacional de Producción: Ejecución Presupuesto de Egresos al Primer Semestre, 2012-2015.....	118
Cuadro 73 Consejo Nacional de Producción: Ejecución Presupuestaria al Primer Semestre según Objeto del Gasto, 2012-2015	118
Cuadro 74 Consejo Nacional de Producción: Resultados de algunas metas al Primer Semestre, 2015.....	119
Cuadro 75 Subprograma Seguridad Ciudadana: Ejecución presupuestaria Principales Subpartidas al Primer Semestre, 2014-2015	120
Cuadro 76 Subprograma Seguridad Ciudadana: Avance de Metas, Primer Semestre 2015	121
Cuadro 77 Gobiernos Locales: Ejecución de ingresos I semestre 2012-2015.....	123
Cuadro 78 Gobiernos Locales: Ingresos ejecutados I semestre 2012-2015.....	124
Cuadro 79 Gobiernos Locales: Ejecución de gastos Primer semestre 2012-2015.....	126
Cuadro 80 Gobiernos Locales: Ejecución de gastos al 30 de junio de 2015.....	126
Cuadro 81 Gobiernos Locales: Ejecución por objeto del gasto I semestre 2012-2015.....	127
Cuadro 82 Gobiernos Locales: Transferencias con cargo al Presupuesto de la República Primer semestre 2015.....	128
Cuadro 83 Gobiernos Locales: Recursos en Caja única del Estado Al 30 de junio de 2015.....	128

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Gobierno Central: Tasa de variación interanual de la recaudación acumulada a junio, 2014-2015	26
Gráfico 2 Gobierno Central: Transferencias acumuladas últimos doce meses	57
Gráfico 3 Gobierno Central: Gasto Social, 2009-2015	61
Gráfico 4 Comportamiento de la deuda del Gobierno Central y crecimiento real del PIB	69
Gráfico 5 Sector Transporte e Infraestructura: Presupuesto aprobado al I semestre de 2015	89
Gráfico 6 AyA: Porcentaje de Recaudación de Ingresos por Venta de Bienes y Servicios, 2012-2015.....	109
Gráfico 7 Gobiernos Locales: Cumplimiento de metas I semestre 2012-2015	122
Gráfico 8 Gobiernos Locales: Cumplimiento de metas por programa.....	123
Gráfico 9 Gobiernos Locales: Ingresos presupuestados por financiamiento interno I semestre 2012-2015	125
Gráfico 10 Gobiernos Locales: Ejecución de gastos Primer semestre 2012-2015	127

ANEXOS

Anexo 1 Asamblea Legislativa: Algunos Proyectos de Ley en Trámite sobre Temas Fiscales, 2015	129
Anexo 2 Gobierno Central: Ingresos y Egresos Ejecutados al Primer Semestre, 2008-2015 -Millones de colones y porcentajes-	131
Anexo 3 Gobierno Central: Disponibles Presupuestarios Anuales según Partida, 2008-2014 - Millones de colones y porcentajes-	132
Anexo 4 Gobierno Central: Disponibles Presupuestarios Anuales según Título, 2008-2014 -Millones de colones y porcentajes-	133

Resumen

Perspectivas de la economía mundial y de la economía y situación fiscal costarricenses

La economía mundial apunta hacia un moderado crecimiento del 3,3% en 2015 según el FMI (del 2,8% según el Banco Mundial y Naciones Unidas), luego de una revisión a la baja respecto a las proyecciones de inicio de año.

Para Costa Rica, la perspectiva económica es mejor que para sus similares en América Latina, aunque en julio el BCCR corrigió a la baja su estimación de crecimiento económico para el 2015, al ubicarla en 2,8%, frente al 3,4% estimado en enero.

Para 2016, aunque se prevé eventualmente un mayor crecimiento mundial, al igual que para Costa Rica, el BCCR señala riesgos importantes de orden interno y externo que pueden incidir sobre el crecimiento de nuestro país.

Respecto a otras variables económicas, los precios al consumidor prácticamente no crecieron durante el primer semestre de 2015: a junio la inflación presentó una variación acumulada de 0,08% (e interanual de 1,02%) resultados que ubican la inflación por debajo del límite inferior del rango meta del Programa Macroeconómico ($4\% \pm 1$ p.p.). Por su parte, las tasas de interés se han ido reduciendo paulatinamente durante el primer semestre (la tasa básica pasiva pasó de 7,20% a principio de año a 6,80% al 30 de junio, inferior a la presentada en el mismo periodo de 2014). Con respecto al tipo de cambio, se observa estabilidad, en el marco del sistema de flotación administrada adoptado por el BCCR a inicios de año.

En materia fiscal, las finanzas del Gobierno continúan debilitándose, y el BCCR estima que el déficit del Gobierno Central alcanzará 5,9% del PIB en 2015 y 6,6% en 2016, situación que preocupa a todos los sectores, y que la Contraloría General República remarcó como tema urgente en su Memoria Anual 2014. Sin medidas que conlleven reducciones sustanciales en el gasto y un aumento en la carga tributaria, el déficit fiscal continuaría creciendo al igual que la deuda gubernamental (que se espera supere el 45% el próximo año). El resto del Sector Público, con la salvedad principal del BCCR, presenta un comportamiento de leve superávit financiero, como ha sido lo normal.

Resulta, así, necesario ejecutar medidas adicionales de carácter estructural, para controlar el crecimiento del gasto, principalmente el de las remuneraciones y las transferencias, y aumentar la recaudación tributaria, mediante una efectiva gestión tributaria y reformas que se requieren al marco jurídico, en forma perentoria.

Si bien el Gobierno de la República y las señoras y señores diputados han presentado diversas iniciativas dirigidas a controlar el crecimiento del gasto y a avanzar hacia una mayor efectividad en la recaudación de ingresos y el combate a la evasión y la elusión, se requiere adoptar con urgencia acuerdos y decisiones para atender el grave problema fiscal que enfrenta el país.

Ejecución de los presupuestos públicos al primer semestre 2015

Al 30 de junio el sector público ha ejecutado ingresos por ₡12.390.067 millones, que según subsector institucional se distribuyen de la siguiente manera: Gobierno Central, ₡3.871.984 millones (31%); Instituciones Descentralizadas no Empresariales, ₡2.550.090 millones (21%); Empresas Públicas no Financieras, ₡2.452.052 millones (20%); Instituciones Públicas Financieras, ₡2.402.221 millones (19%); Órganos Desconcentrados, ₡831.381 millones (7%); y Gobiernos Locales, ₡282.339 millones (2%). Los recursos de vigencias anteriores representan el 28% de los

ingresos ejecutados por el sector público descentralizado, lo que debe ser objeto de atención por parte de la Administración, en especial para entidades receptoras de transferencias del Presupuesto Nacional.

Por su parte, los egresos ejecutados en el primer semestre 2015 ascienden a ¢9.518.660 millones, 3% más que a junio de 2014. Esta suma se distribuye, según subsector institucional, de la siguiente manera: Gobierno Central, ¢3.807.345 (40%); Empresas Públicas no Financieras, ¢1.954.493 millones (21%); Instituciones Descentralizadas no Empresariales, ¢1.724.774 millones (18%); Instituciones Públicas Financieras, ¢1.451.687 millones (15%); Órganos Desconcentrados, ¢445.134 millones (5%); y Gobiernos Locales, ¢135.225 millones (1%).

La ejecución de gastos del Gobierno Central en el primer semestre 2015 es 19% mayor que la observada en el primer semestre 2014; sin considerar el servicio de la deuda pública, el incremento se ubicaría en un 8,5%. Las remuneraciones son el principal rubro de egresos, con una ejecución de ¢1.053.354 millones. La variación observada respecto a junio 2014 es de un 9,5% nominal (8,4% real), que contrasta con una inflación acumulada del 0,08% a junio, medida a través del IPC. El aumento en las remuneraciones corresponde en un 76% a las remuneraciones básicas e incentivos salariales, mientras que las contribuciones a los fondos de pensiones explican el 16% del aumento. Al igual que en ejercicios anteriores, en el Gobierno Central el gasto en remuneraciones se ve impulsado por el Ministerio de Educación Pública, el Poder Judicial y el Ministerio de Seguridad Pública, instituciones que comprenden el 59%, 15% y 7% de las erogaciones en dicha partida, respectivamente. Por otra parte, se observa una variación importante en la amortización (53,9%) y los intereses (19,6%), asociadas al Servicio de la Deuda; a pesar de los canjes de deuda realizados por el Ministerio de Hacienda, el perfil de vencimientos muestra una concentración importante para este año, al tiempo que para 2015 se tiene programado la cancelación de dos cupones correspondientes a la colocación de eurobonos.

Hay algunos títulos presupuestarios que muestran un rezago importante. El caso de las Partidas Específicas, que no han ejecutado recursos en 2015; este título contempla los recursos que el Gobierno Central transfiere a los Gobiernos Locales para la ejecución de obras y proyectos concretos. Dicho comportamiento ha sido usual durante los últimos siete ejercicios -2015 inclusive- en los que el total del monto ejecutado en esta partida se transfiere a los Gobiernos Locales en la segunda mitad del año. Cabe destacar que por este concepto las municipalidades tienen un saldo disponible en Caja Única de ¢6.388 millones al 30 de junio. Destaca también la baja ejecución del MIVAH, con un monto de ¢1.318 millones (14,5% de su presupuesto).

Remuneraciones

Al primer semestre de 2015 el gasto del sector público en remuneraciones alcanza ¢2.538.638 millones, 7,4% más que durante el mismo período del año anterior, monto que representa un 8,8% del PIB estimado para 2015.

Uno de los puntos medulares en la discusión sobre el empleo público es la coexistencia de múltiples esquemas remunerativos y la diversidad en los incentivos existentes. Esto se refleja en la composición de la partida de remuneraciones y cómo cambia entre sectores e instituciones, así como las tasas de variación respectivas. Tal es el caso de los incentivos salariales y su ritmo de crecimiento, únicamente en los Gobiernos Locales y las IPF el gasto por incentivos salariales es menor que el monto ejecutado en remuneraciones básicas; al tiempo que para prácticamente todos los grupos los incentivos salariales crecen a tasas superiores que las remuneraciones básicas, con excepción de las IPF.

Aunado a los efectos de largo plazo de la política salarial, se debe considerar también su complejidad en el sector público, al existir encadenamientos de unas remuneraciones a otras,

como ocurre en el caso de la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas (Ley N° 6836).

Es urgente un mayor compromiso y una gestión más eficiente, y lograr los acuerdos necesarios para efectuar las reformas pertinentes, en materia de empleo público.

Transferencias del Gobierno Central

El gasto en transferencias del Gobierno Central al 30 de junio asciende a ¢1.225.783 millones, lo que implica un crecimiento nominal del 8% frente al monto devengado en el primer semestre de 2014. Este crecimiento es inferior al observado en los últimos cuatro años; sin embargo, el gasto en las transferencias presenta crecimientos superiores al crecimiento de la producción y del nivel general de precios.

Del total de transferencias devengadas, las pensiones representan aproximadamente un 29%, lo que evidencia que la dimensión de su cuantía y su posible incremento –dado el envejecimiento poblacional– requiere de un monitoreo técnico riguroso y constante sobre la sostenibilidad de los regímenes de pensiones.

La Contraloría ha señalado la necesidad de modificar la legislación en materia de destinos específicos para ajustarla a la realidad económica y social del país.

El gasto social del Gobierno Central

Al 30 de junio de 2015 se han devengado ¢1.707.992 millones en gasto social, para una variación del 9,1% respecto al primer semestre 2014. Como porcentaje del PIB, la inversión social se ha mantenido en los últimos tres años cercana al 6%. Durante el primer semestre del año en curso dentro total del gasto devengado en gasto social los rubros más importantes son educación (61%) y protección social (pago de pensiones) con un 31%; el gasto en salud representa el 7%, mientras que otros gastos sociales alcanzan el 1%.

La deuda del sector público y del Gobierno Central

El saldo de los pasivos internos y externos del sector público al 30 de junio de 2015 alcanza un monto de ¢16.390.122 millones, equivalente a un 58,0% del PIB, y un crecimiento del 10,3% con respecto al saldo del mismo periodo al 2014.

A junio de 2015 la deuda del Gobierno Central alcanza un monto de ¢11.593.030 millones, reflejando un crecimiento nominal de 10,5%. El 75% (¢8.694.536 millones) corresponde a pasivos internos, y ¢2.898.494 millones (25%) a créditos con organismos internacionales para financiar proyectos de inversión y a la colocación de bonos en el mercado internacional.

Introducción

En el contexto actual de estrechez fiscal y aumento del endeudamiento público, el presente informe de seguimiento semestral de la situación fiscal y presupuestaria del sector público costarricense al 30 de junio de 2015, constituye un insumo para generar transparencia y rendición de cuentas así para la toma de decisiones y control del legislador, de las autoridades hacendarias y de planificación, así como para el ciudadano.

Existen en la agenda nacional asuntos urgentes y de alta complejidad, sobre los cuales se requiere tomar decisiones. Temas como el empleo público, pensiones, ingresos tributarios, fraude fiscal, entre otros, deben ser abordados en una discusión responsable que genere las condiciones necesarias para la corrección del desbalance fiscal tanto en el corto, como en el mediano y largo plazo. Este informe pretende además ser una fuente de información para ese proceso de discusión.

El primer capítulo de este documento presenta el contexto económico tanto internacional como nacional en el cual se desenvuelve la política fiscal y presupuestaria, así como los riesgos presentes en dichos contextos en la coyuntura actual.

En un segundo capítulo se discute sobre la situación fiscal del Gobierno Central y del Sector Público al 30 de junio. Se comenta en general lo relativo al resultado financiero y presupuestario, la deuda pública y otros asuntos de importancia correspondientes a las cuentas fiscales.

El tercer capítulo profundiza en la ejecución, tanto del ingreso como del egreso, de los diferentes sectores institucionales. Se analizan como temas transversales, el tema de las remuneraciones, transferencias, gastos administrativos, entre otros.

En el cuarto capítulo, se presentan los resultados de la ejecución física y financiera al 30 de junio, de algunas instituciones del sector público seleccionadas por su materialidad e importancia estratégica.

Finalmente, se ha agregado a esta versión, un anexo estadístico resumen que contiene las series de algunas de las principales variables presupuestarias. De esta forma el legislador, las autoridades gubernamentales y los ciudadanos pueden contar con información numérica de fácil acceso, en diversos temas. Asimismo, para generar aún más transparencia y rendición de cuentas públicas, se coloca junto al informe en la página web de la Contraloría General, la base de datos detallada e histórica de la ejecución de los presupuestos públicos, desde 2010 hasta el 30 de junio de 2015.

1 Situación y perspectivas de la economía costarricense al primer semestre de 2015

La **situación económica mundial** para 2015 presenta un crecimiento moderado del 3,3%, de acuerdo con las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual fue revisado a la baja con respecto al 3,5% proyectado en abril. El Banco Mundial (BM) y Naciones Unidas (ONU) presentan una estimación menor y para 2015 pronostican un crecimiento mundial de 2,8%, también revisado a la baja con respecto a inicios de año¹.

Las revisiones a la baja se deben principalmente a la **menor actividad económica** registrada en el primer trimestre, particularmente en **Estados Unidos**, que crecería menos de lo esperado. En cuanto a las economías de mercados emergentes, se debe tomar en cuenta que la desaceleración del crecimiento es dada por situaciones como la caída de los precios de las materias primas y el deterioro de las condiciones financieras externas, los conflictos económicos por factores geopolíticos y los problemas estructurales de **China**. Por su parte, para la **Zona Euro** el FMI y el BM tienen previsto un crecimiento de 1,5% para 2015. En **América Latina**, al ser mayoritariamente una economía exportadora de materias primas, la reducción de los precios no solo del petróleo, sino que también del acero, hierro, aluminio, zinc, cobre y otros, afectará directamente su producción.

La **perspectiva económica para Costa Rica** es mejor que para sus similares en América Latina, sin embargo, el BCCR en su revisión del Programa Macroeconómico, corrigió a la baja el crecimiento de la producción en un 2,8% para 2015, menor al 3,4% estimado en enero pasado.

Según el BCCR, el **menor dinamismo** está relacionado a la baja en la actividad económica. La actividad económica creció 2,5%² en el primer semestre, cifra inferior a la presentada hace un año (3,7%). Esta desaceleración se da por el efecto del cierre de la planta de manufactura Intel³; a los problemas climatológicos que impactaron importantes cultivos agrícolas de exportación, siendo el banano y la piña los más afectados; el menor impulso de la demanda externa debido a un crecimiento mundial más débil y a un crecimiento más moderado del gasto interno, caracterizado por un deterioro en las expectativas de los consumidores y empresarios.

Para 2016, aunque se prevé eventualmente un mayor crecimiento mundial⁴ y para Costa Rica, el BCCR señala riesgos importantes de orden interno y externo que pueden incidir sobre el crecimiento de nuestro país.

Respecto a otras variables económicas, los **precios al consumidor** prácticamente no crecieron durante el primer semestre de 2015, a junio la inflación presentó una variación acumulada de 0,08% (e interanual de 1,02%), en ese orden y de 2,7% para el promedio de indicadores de inflación subyacente⁵. Estos resultados ubican la inflación por debajo del límite inferior del rango

¹ Fondo Monetario Internacional (WEO Julio 2015), Banco Mundial (GEP Julio 2015) y Naciones Unidas (WESP Mayo 2015).

² BCCR. Revisión de programa macroeconómico 2015.

³ La cual dejó de producir en el país entre octubre y noviembre de 2014.

⁴ Para 2016 se prevé que el crecimiento mundial eventualmente se fortalezca y alcance 0,5 p.p. (puntos porcentuales) más de lo proyectado a 2015, según FMI, BM y la ONU, principalmente por una previsión de mejora en las economías avanzadas.

⁵ Definido como una medida que refleja más fielmente la tendencia subyacente de la inflación y logra capturar el movimiento más permanente del nivel general de precios, aislando las variaciones en precios relativos. (Medidas de núcleo inflacionario para Costa Rica, BCCR 2002)

meta del Programa Macroeconómico 2015-16 ($4\% \pm 1$ p.p.)⁶ y estuvieron influidos por las bajas presiones inflacionarias del exterior afectadas por la caída de las cotizaciones de las materias primas, como el petróleo. También la estabilidad del tipo de cambio, la ralentización de la actividad económica y los ajustes a la baja en las tarifas de los servicios eléctricos, han influido en los bajos niveles de inflación observados.

Las **tasas de interés**, por su parte, se han ido reduciendo paulatinamente durante el primer semestre. La tasa básica pasiva a inicio de año se encontraba en 7,20% y para el 30 de junio de 2015 se encontraba en 6,80%, inferior a la presentada en el mismo periodo de 2014. Esta situación es resultado del menor crecimiento de la demanda crediticia del sector privado, del acceso al crédito externo por parte del sector público, y por último de una política monetaria menos restrictiva gracias a la poca presión inflacionaria⁷.

Con respecto al **tipo de cambio**, a inicios de año, el BCCR cambió su sistema de bandas cambiarias por flotación administrada, donde se ha presentado una estabilidad de la moneda.

En **materia fiscal**, las finanzas del Gobierno continúan debilitándose y el BCCR advierte que aunque en la corriente legislativa existen proyectos de ley tendientes a mejorar la situación financiera del Gobierno, la revisión del Programa Macroeconómico 2015-2016 no consideró los efectos de su eventual aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. Según estimaciones del BCCR, el déficit del Gobierno Central alcanzará el 5,9% del PIB en el 2015 y el 6,6% en el 2016, situación que preocupa a todos los sectores y que la Contraloría General República remarcó como tema urgente en la Memoria Anual 2014. Sin medidas que muestren reducciones sustanciales en el gasto y un aumento en la carga tributaria, el déficit fiscal continuaría creciendo al igual que la deuda gubernamental, que se espera supere el 45% el próximo año.

Cabe mencionar que el BCCR señala también una serie de **riesgos**. En el **campo externo** destaca un crecimiento mundial menor al previsto, así como una desaceleración de la **economía de China**, que ante una eventual caída de los mercados financieros asiáticos, podría transferirse y generar un menor crecimiento global y por ende también de la economía costarricense. Otros riesgos incluyen una eventual subida de tasas de interés que dificultaría la dinámica de recuperación de la zona Euro; una eventual volatilidad en mercados financieros internacionales dado por un ajuste en la tasa de interés de referencia por parte del Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos; y un ajuste en el precio de las materias primas debido a eventos no predecibles relacionados con factores climáticos o conflictos políticos en los países productores de petróleo.

A **nivel interno**, un deterioro de las finanzas públicas mayor al previsto, cuyo financiamiento genere presiones sobre las tasas de interés locales, pese a la liquidez prevalecte; y efectos adversos por fenómenos climatológicos como Niño y su impacto sobre la actividad agropecuaria, la infraestructura vial, los costos de producción y la capacidad de crecimiento de la economía costarricense.

Ante esta coyuntura es imperativo que se tomen las decisiones responsables y comprometidas por parte del Gobierno, la Asamblea Legislativa y de los diversos actores tal y como ya lo mencionara esta Contraloría en su Memoria Anual 2014.

⁶ Según el BCCR, se mantuvo el rango de la meta de inflación sustentado en 4 puntos: el efecto de los determinantes del desvío será transitorio, la evolución de los determinantes macroeconómicos de la inflación hace prever su retorno al rango objetivo en 2016 (agregados monetarios y crediticios, brecha del producto y expectativas de inflación), en ausencia de medidas que procuren una solución al problema estructural de las finanzas públicas.

⁷ La tasa de política monetaria ha sido disminuida de 5,25% a 3,50% entre febrero y julio, dada la liquidez prevalecte.

2 Situación fiscal del Gobierno y del sector público

Durante el 2015, el débil crecimiento de la economía aumenta los valores relativos del gasto y la deuda del Gobierno Central, no así la carga tributaria, que se mantiene estable en comparación con 2014, por tal motivo se precisa de ajustes de carácter estructural tanto en gastos como en ingresos, con el fin de dar sostenibilidad a las cuentas fiscales.

El resto del Sector Público, con la salvedad principal del BCCR, presenta un comportamiento de leve superávit financiero, como ha sido lo normal.

2.1 Tendencia del gasto y del ingreso 2014-2015

En el Gobierno Central, el **gasto total sin amortización** aumenta un 9,9% durante el primer semestre del 2015, que aun cuando inferior a 11,7% de igual período en 2014, supera la tasa de crecimiento de la economía, la cual en términos nominales se espera de 5,9% en 2015. Como resultado, se presenta un cociente gasto/PIB del 9,8% en 2015, contra 9,4% en 2014.

En el **gasto primario** –sin intereses de deuda ni amortización– el cambio a la baja es más notable, pues la tasa de crecimiento pasa de 12,4% a 8,4%; no obstante, igualmente el cociente gasto/PIB sube de 8,2% a 8,4%.

De los componentes del gasto primario, **las remuneraciones** tienen una tasa de crecimiento del 9,5%, mientras otras categorías como las **adquisiciones y transferencias** corrientes, y el **gasto de capital** (en este caso, también por transferencias), se presentan con una evolución más moderada (7,6% en conjunto).

Se ha observado en relación con este menor crecimiento de las transferencias, un mayor giro de recursos de Caja Única a los órganos e instituciones beneficiarias, cuyos saldos disminuyen en algunos casos, y que por tratarse de giro de fondos de tesorería no afectan el gasto devengado.

El citado aumento de las remuneraciones tiene relación con los aumentos salariales otorgados al iniciar los últimos dos semestres, vinculados a las tasas de inflación experimentadas en períodos precedentes, mientras el número de plazas ocupadas tiene un crecimiento interanual moderado, pero superior al crecimiento económico⁸. En las otras categorías, se relaciona con el ritmo de la ejecución del presupuesto, que fue mayor en el 2014.

Entre los otros grupos institucionales, la tasa de aumento del gasto sin amortización también se ha reducido, e igualmente el cociente gasto/PIB, con la excepción de las Instituciones Descentralizadas No Empresariales, cuyos mayores ingresos por transferencias corrientes han facilitado cierto dinamismo del gasto.

En el caso de las Empresas Públicas no Financieras, se presenta una disminución extraordinaria en los gastos, originada en el inicio de operaciones del Fideicomiso UNO PH Reventazón ICE-Scotiabank 2013. Esa entidad ejecutó pagos sustanciales al ICE en el 2014, por concepto de construcción de obras, realizadas desde el inicio del proyecto en el 2012 hasta el 2014. Para 2015 se presenta solamente la ejecución atribuible al ejercicio. Se adicionan a este efecto las

⁸A inicio de semestre, el número de plazas ocupadas en el Gobierno Central pasó de 125.054 a 128.728, un crecimiento del 2,9%, mientras que el PIB creció a una tasa de 2,5% de acuerdo con el Programa Macroeconómico. Debe mencionarse también un mayor crecimiento de las contribuciones patronales –especialmente a la JUPEMA–, mientras los incentivos crecen en 10,0%.

menores compras de combustibles por parte de RECOPE, por motivo de precios inferiores a 2014.

Esa dinámica, bastante extraordinaria en la inversión real de las empresas públicas, se observa como tendencia de estancamiento en otros subsectores institucionales. Las tasas de crecimiento son negativas en el gasto de capital, con la salvedad del Gobierno donde se presenta una tasa de 8,3% que, si bien relevante y superior a la del PIB nominal, es inferior a la del gasto corriente que es del 10,0%. Ver el siguiente cuadro.

CUADRO 1
SECTOR PÚBLICO: GASTO POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA Y SECTOR INSTITUCIONALES
AL PRIMER SEMESTRE, 2014 Y 2015
-MILES DE MILLONES DE COLONES-

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		OD		IDNE		EPNF		IPF	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Gastos corrientes	2.309,1	2.539,1	103,1	108,6	394,9	353,4	1.483,8	1.625,0	1.902,2	1.611,2	968,7	1.015,6
Remuneraciones	955,7	1.046,6	59,6	62,7	51,5	53,4	736,2	803,4	248,4	258,3	215,8	226,6
Compras B y S	70,0	74,4	27,9	28,5	81,3	77,8	238,8	257,7	1.431,7	1.096,1	403,5	399,0
Intereses	317,3	379,0	1,5	1,7	0,3	0,9	3,0	5,6	86,8	101,7	271,8	303,9
Transf. Corrientes	966,2	1.039,1	14,1	15,7	261,9	221,3	505,7	558,3	135,3	155,1	77,6	86,0
Gasto de capital	197,7	214,1	26,9	24,6	86,3	88,5	48,8	48,3	435,4	227,6	70,6	65,7
C. prést. y valores	0,0	2,5	0,0	0,0	2,3	2,8	8,1	8,8	0,9	0,2	357,4	362,7
Amortización	683,1	1.051,6	1,8	2,1	2,7	0,4	2,2	2,2	148,4	93,6	6,8	7,7
Total	3.190,0	3.807,3	131,8	135,2	486,2	445,1	1.542,8	1.684,3	2.487,0	1.932,6	1.403,4	1.451,7
Gasto primario ^{1/}	2.189,6	2.374,2	128,5	131,4	481,0	441,0	1.529,5	1.667,7	2.250,8	1.737,1	767,5	777,4
Crecimiento anual (%)	12,4%	8,4%	12,9%	2,3%	16,5%	-8,3%	8,9%	9,0%	19,3%	-22,8%	12,3%	1,3%
Porcentaje del PIB	8,2%	8,4%	0,5%	0,5%	1,8%	1,6%	5,7%	5,9%	8,4%	6,1%	2,9%	2,8%
Gasto sin amortización	2.506,8	2.755,7	130,0	133,1	483,5	444,7	1.540,6	1.682,1	2.338,6	1.839,0	1.396,6	1.443,9
Crecimiento anual (%)	11,7%	9,9%	12,6%	2,4%	16,4%	-8,0%	2,5%	9,2%	17,7%	-21,4%	23,6%	3,4%
Porcentaje del PIB	9,4%	9,8%	0,5%	0,5%	1,8%	1,6%	5,8%	6,0%	8,8%	6,5%	5,2%	5,1%

1/ Gasto sin transacciones financieras ni intereses.

2/ Siglas: OD, Órganos Desconcentrados, IDNE, Instituciones Descentralizadas No Empresariales, EPNF, Empresas Públicas No Financieras, IPF, Instituciones Públicas Financieras.

Fuente, Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Por otra parte, en el primer semestre **los ingresos** presentan niveles similares al 2014 en términos del PIB, a excepción de las instituciones públicas financieras, donde se presenta una fuerte recuperación de inversiones por parte del INS, y las Empresas Públicas No Financieras, por motivo de menores ventas de servicios de construcción vinculados al proyecto hidroeléctrico Reventazón, como se comentó.

En el caso del Gobierno Central, para el primer semestre se ha dado un leve incremento de dicho indicador, en razón de una tasa de crecimiento del 8,0% que supera la del PIB. Este resultado se explica por una mayor concentración en los primeros meses del año, por motivos como el dividendo del INS al Gobierno cancelado por primera vez en 2015; la liquidación en

marzo 2015 de un mayor impuesto sobre utilidades del 2014 de algunas empresas públicas; la retención a cuenta del impuesto sobre la renta en los pagos por tarjeta electrónica, que constituye un adelanto del impuesto a cancelar en meses subsiguientes y que se liquidará al final del período.

No obstante lo anterior, debe indicarse que, dada la evolución de la actividad económica del país, el BCCR, en la Revisión del Programa Macroeconómico 2015-2016, revisó a la baja algunas de las variables macroeconómicas que se utilizaron en su oportunidad para establecer los ingresos del Presupuesto de la república del período 2015, lo cual implicó que se reestimaran tales ingresos a un monto de ¢4.027.399 millones, lo que implica una disminución de ¢172.722 millones, con respecto al monto presupuestado (¢4.200.121 millones).

CUADRO 2
SECTOR PÚBLICO: INGRESOS POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA Y SECTOR INSTITUCIONAL
AL PRIMER SEMESTRE, 2014-2015
-MILES DE MILLONES DE COLONES-

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		OD		IDNE		EPNF		IPF	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Ingr. corrientes	1.807,3	1.951,7	160,6	174,9	449,5	442,1	1.735,1	1.925,0	2.230,3	1.781,2	994,2	1.082,8
Ingr. Tributarios	1.674,1	1.807,7	104,9	113,6	23,1	24,5	39,5	44,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Contrib. Sociales	30,5	32,2	0,0	0,0	134,9	146,4	1.055,9	1.150,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingr. No Tribut.	10,4	21,3	54,2	59,6	61,6	62,1	163,7	171,5	2.227,5	1.777,2	1.058,6	1.050,7
Transf. corrientes	92,3	90,5	1,5	1,7	229,8	209,0	476,0	558,5	2,7	4,0	24,5	32,1
Ingr. de capital	0,0	0,8	15,0	12,2	111,2	118,4	23,3	15,2	11,8	27,0	166,1	433,5
Transf. de capital	0,0	0,8	14,3	12,0	110,4	117,6	3,8	4,3	1,8	8,7	51,8	51,1
Resto	0,0	0,0	0,7	0,2	0,8	0,8	19,5	10,9	10,0	18,3	114,2	382,4
Financiamiento	1.363,6	1.919,5	88,4	95,2	203,5	270,9	524,8	609,9	657,5	643,8	770,7	885,9
Crédito	1.348,1	1.879,0	3,6	2,4	7,8	14,8	0,1	5,1	277,3	93,6	7,8	6,4
R. Vig. Anteriores	15,5	40,5	84,8	92,8	195,7	256,1	524,7	604,8	380,2	550,2	664,2	774,3
R. Emisión Monet.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	98,8	105,2
Total	3.171,0	3.872,0	264,0	282,3	764,2	831,4	2.283,2	2.550,1	2.899,5	2.452,1	1.931,1	2.402,2
Ingresos propios ^{1/}	1.715,1	1.861,2	159,8	173,4	220,4	233,9	1.278,6	1.377,4	2.237,5	1.795,6	1.084,0	1.433,1
Crecimiento anual	8,3%	8,5%	11,8%	8,5%	4,0%	6,1%	9,5%	7,7%	11,0%	-19,8%	13,1%	32,2%
Porcentaje del PIB	6,4%	6,6%	0,6%	0,6%	0,8%	0,8%	4,8%	4,9%	8,4%	6,4%	4,1%	5,1%
Ingr. sin financiamiento	1.807,3	1.952,5	175,6	187,1	560,7	560,5	1.758,4	1.940,2	2.242,0	1.808,2	1.160,3	1.516,3
Crecimiento anual	8,4%	8,0%	9,8%	6,6%	0,4%	0,0%	3,9%	10,3%	10,8%	-19,3%	13,3%	30,7%
Porcentaje del PIB	6,8%	6,9%	0,7%	0,7%	2,1%	2,0%	6,6%	6,9%	8,4%	6,4%	4,3%	5,4%

1/ Ingresos corrientes y de capital excepto transferencias.

2/ Siglas: OD, Órganos Desconcentrados, IDNE, Instituciones Descentralizadas No Empresariales, EPNF, Empresas Públicas No Financieras, IPF, Instituciones Públicas Financieras.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

En el primer semestre del 2015, se debe destacar que, en el caso de los **ingresos de financiamiento** del Gobierno Central, aumentan considerablemente según se observa en el cuadro anterior, situación derivada de las colocaciones internas para afrontar mayores amortizaciones de deuda.

A pesar de acrecentadas amortizaciones de la deuda, la captación de deuda interna también ha sido considerable, por lo que el saldo se ha mantenido estable hasta junio. La utilización adicional de la emisión internacional, contribuirá a moderar el incremento de la deuda en el resto del año, aunque la previsión pasiva apunta a cerca del 43% del PIB, contra 39,3% en 2014⁹. Dicho aumento incidirá invariablemente en un mayor gasto de intereses como proporción del PIB en el segundo semestre y en el 2016, considerando las tasas de interés real relativamente altas que se están presentando ante el descenso de la inflación, como lo expone el BCCR en el Plan de Endeudamiento para el Segundo Semestre.

Por último, **el superávit o recursos de vigencias anteriores** es una fuente de financiamiento con aumento significativo en todos los grupos institucionales. Parcialmente se debe a un mayor grado de incorporación de dichos recursos de vigencias anteriores a junio, en comparación con 2014, que realizan las instituciones por medio de presupuestos extraordinarios.

2.2 Déficit financiero y presupuestario

Al primer semestre del 2015 continúa empeorando el desbalance financiero del **Gobierno Central**, pues el cociente déficit/PIB aumenta de 2,6% a 2,8%. Para 2014 el déficit finalizó en 5,7%, y el Programa Macroeconómico vigente incorpora un indicador de 5,9% del PIB en el 2015.

Las **Empresas Públicas No Financieras** presentan un menor déficit financiero, debido a las economías por la disminución en el costo de los hidrocarburos, y menos inversión real ante el avance de los proyectos hidroeléctricos y otras obras. Es también el caso de las **instituciones públicas financieras**, por causa de la recuperación de inversiones en títulos del Estado.

También es importante mencionar que, acumulado a junio, el Gobierno Central presenta un superávit presupuestario, lo que se puede atribuir al ingreso y registro del eurobono en el mes de marzo, y a otras captaciones internas, que aún no se habían utilizado al concluir el primer semestre.

⁹ El Plan de Endeudamiento del Banco Central y el Ministerio de Hacienda para el Segundo Semestre, contempla un nivel de deuda del 43,5%.

CUADRO 5
SECTOR PÚBLICO: DÉFICIT PRIMARIO, FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO AL PRIMER SEMESTRE, 2014 Y 2015
-MILES DE MILLONES DE COLONES-

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		OD		IDNE		EPNF		IPF	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Superávit Primario	-382,2	-421,7	47,1	55,7	79,7	119,4	228,9	272,5	-8,8	71,1	392,9	738,9
% del PIB ^{1/}	-1,4	-1,5	0,2	0,2	0,3	0,4	0,9	1,0	0,0	0,3	1,5	2,6
Superávit Financiero	-699,5	-803,2	45,6	54,0	77,2	115,7	217,8	258,1	-96,6	-30,8	-236,3	72,3
% del PIB	-2,6	-2,8	0,2	0,2	0,3	0,4	0,8	0,9	-0,4	-0,1	-0,9	0,3
Superávit Presupuestario	-19,0	64,6	132,2	147,1	278,0	386,2	740,4	865,8	412,5	519,4	527,6	950,5
% del PIB	-0,1	0,2	0,5	0,5	1,0	1,4	2,8	3,1	1,5	1,8	2,0	3,4

1/ Porcentajes sobre el PIB anual

2/ Siglas: OD, Órganos Desconcentrados, IDNE, Instituciones Descentralizadas No Empresariales, EPNF, Empresas Públicas No Financieras, IPF, Instituciones Públicas Financieras.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP, SIGAF y BCCR.

2.3 Conclusión

La situación fiscal del Gobierno Central ha venido presentando un gasto sin amortización que se ha expandido a tasas anuales superiores a la del PIB, mientras los ingresos escasamente han alcanzado el ritmo de la economía nacional. Esta es una situación observada a lo largo de varios años, durante el decenio en curso.

Como consecuencia, el déficit financiero ha venido aumentando, lo que provoca una insostenibilidad de la deuda ampliamente reconocida. Se hace necesario ejecutar medidas de impacto adicionales, de carácter estructural, para el control del crecimiento del gasto, principalmente en cuanto a las remuneraciones y las transferencias, y aumentar la recaudación tributaria, mediante una efectiva gestión tributaria y reformas que se requieren al marco jurídico, en forma perentoria.

Como referencia más reciente de lo que esta Contraloría ha expuesto acerca de esta materia, la Memoria Anual 2014 incluye referencia a esta situación junto con recomendaciones tanto en el tema de los ingresos, como en el de la gestión pública y los gastos.

La recaudación tributaria se ha mantenido apenas estable por muchos años, con tendencia a disminuir ante la anulación en 2015 del Impuesto a las personas jurídicas, la alta evasión y elusión tributarias, y las vulnerabilidades derivadas de la baja actividad económica y otros factores, mientras el gasto, pese a algunos esfuerzos de contención en algunas partidas distintas a los disparadores, sigue en aumento tendencial.

A ese respecto, si bien el Gobierno de la República y las señoras y señores diputados han presentado diversas iniciativas dirigidas a controlar el crecimiento del gasto y avanzar hacia una mayor efectividad en la recaudación de ingresos y el combate a la evasión y la elusión, se requiere adoptar con urgencia acuerdos y decisiones, para atender el grave problema fiscal que enfrenta el país.

3 Ejecución de los presupuestos públicos al primer semestre de 2015

En la presente sección se analiza la ejecución presupuestaria del Gobierno Central y el sector descentralizado durante el primer semestre de 2015. En este acápite se comenta lo relativo a la ejecución de ingresos y egresos del Gobierno Central y sector público descentralizado y comportamiento de la ejecución del servicio de la deuda pública.

Las cifras correspondientes a la ejecución presupuestaria del Gobierno Central tienen como fuente el Sistema Integrado de Gestión para la Administración Financiera (SIGAF), del Ministerio de Hacienda, así como la correspondiente liquidación de ingresos al 30 de junio emitida por Contabilidad Nacional.

Por su parte, las cifras del sector descentralizado y municipal tienen como fuente el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de esta Contraloría General, mediante consulta realizada el día 06 de agosto de 2015 y con fecha de corte al 30 de junio. De acuerdo con las Normas Técnicas de Presupuesto Público¹⁰, las instituciones deben ingresar su información presupuestaria y de planificación en este sistema¹¹. En lo que respecta a la clasificación institucional, se incluye a los fideicomisos en la categoría de la institución que lo administra. Los comentarios sobre la ejecución presupuestaria de ingresos y egresos del sector municipal se incluyen en el acápite 4.13.

3.1 Ingresos

En total, al 30 de junio de 2015 el sector público ha ejecutado ingresos por ₡12.390.067 millones¹². Todos los grupos institucionales muestran porcentajes de ejecución superiores a los vistos en el primer semestre de 2014, salvo los Gobiernos Locales (-4 p.p. respecto junio 2014) y las Empresas Públicas No Financieras (-7,5 p.p. respecto al mismo periodo del año anterior). Destaca el caso de las Instituciones Públicas Financieras, con una ejecución del 74%, que se explica principalmente por una mayor ejecución de los recursos de vigencias anteriores y los ingresos por recuperación de préstamos.

A pesar de la mayor ejecución de ingresos, es preciso tener presente el **peso de los ingresos por recursos de vigencias anteriores**, lo cual es indicativo de la limitada capacidad de ejecución por el lado de los egresos, lo que obliga a las instituciones a incorporar saldos de períodos anteriores. En promedio, los recursos de vigencias anteriores representan el 28% de los ingresos ejecutados por el sector público descentralizado, situación que debe ser objeto de atención por parte de la Administración, en especial para entidades receptoras de transferencias del Presupuesto Nacional.

¹⁰ A la fecha de extracción de las cifras presupuestarias para la elaboración de este informe se encontraban pendientes de digitar las siguientes instituciones: Laboratorio Costarricense de Metrología, Agencia de Protección de Datos de los Habitantes, Museo Histórico Juan Santamaría, Patronato Nacional de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes, Instituto Costarricense sobre Drogas, Museo Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, Instituto Meteorológico Nacional, Colegio San Luis Gonzaga, Consejo de Salud Ocupacional, Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, Dirección Nacional de CEN-CINAI, Patronato Nacional de Ciegos y las Municipalidades de Liberia, Puntarenas, San Pablo, Limón, Los Chiles, Palmares y Siquirres. La normativa presupuestaria (norma presupuestaria 4.3.14 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público de la CGR, Resolución R-DC-24-2012) establece que la información sobre la ejecución presupuestaria debe ser remitida a esta Contraloría de forma trimestral, a más tardar en los siguientes quince días hábiles después del vencimiento del trimestre respectivo.

¹¹ Cabe señalar que la integridad de estas cifras es responsabilidad de la institución.

¹² Cifras sin consolidar.

En los acápites subsiguientes se comentará con más detalle la ejecución de ingresos al primer semestre para cada sector institucional. En la sección 4.13 se comenta lo relativo a la ejecución presupuestaria de ingresos y egresos de los Gobiernos Locales.

CUADRO 3
SECTOR PÚBLICO: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE INGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Sector ^{1/}	Ingr. Ejec. I Sem 2012	Ingr. Ejec. I Sem 2013	Ingr. Ejec. I Sem 2014	Ingr. Ejec. I Sem 2015	% Ejec.	Part. %	Var. %	% PIB
Gobierno Central	2.632.114	2.890.410	3.170.962	3.871.984	49,3%	31,3%	22,1%	13,5%
Órganos Desconcentrados	666.444	631.639	764.162	831.381	58,7%	6,7%	8,8%	2,9%
IDNE	2.021.092	2.118.588	2.283.181	2.550.090	58,5%	20,6%	11,7%	8,9%
Gobiernos Locales	213.421	239.318	264.004	282.339	59,8%	2,3%	6,9%	1,0%
EPNF	2.306.315	2.577.222	2.899.537	2.452.052	46,5%	19,8%	-15,4%	8,5%
IPF	1.663.910	1.832.022	2.019.917	2.402.221	74,1%	19,4%	18,9%	8,3%
TOTAL	9.503.298	10.289.199	11.401.763	12.390.067	54,8%	100,0%	8,7%	43,0%

1/ IDNE: Instituciones Descentralizadas No Empresariales, EPNF: Empresas Públicas No Financieras, IPF: Instituciones Públicas Financieras.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP, SIGAF y BCCR.

3.1.1 Gobierno Central

El **total de ingresos** ejecutados al primer semestre de 2015 fue de ₡3.871.984,4 millones (49%) de avance respecto del presupuesto), compuestos en un 50,4% por ingresos corrientes (₡1.951.657,0 millones), en un 49,6% proveniente del financiamiento (₡1.919.488,1 millones), principalmente interno y por un aporte marginal de ingresos de capital (₡839,3 millones). La tasa de variación de los ingresos totales en el primer semestre de 2015 fue de 22,1% (20,9% en términos reales), respecto al mismo período del año anterior.

Los **ingresos corrientes** al primer semestre de 2015 están constituidos en un 92,6% por ingresos tributarios, en un 1,7% por contribuciones sociales, en 1,1% por ingresos no tributarios y un 4,6% por transferencias corrientes. Los ingresos corrientes crecieron a una tasa nominal de 8,0% en los primeros seis meses del año 2015 (6,9% en términos reales), en relación con el mismo período de 2014.

En el primer semestre de 2015, los **ingresos tributarios** alcanzaron un monto de ₡1.807.679,2 millones, con un porcentaje de ejecución del 46,5%¹³, y un crecimiento nominal de 8,0% con respecto al mismo período de 2014 (versus 9,5% en 2011, 11,7% en 2012, 8,7% en 2013, y 8,1% en 2014).

¹³ Dada la evolución de la actividad económica del país, el BCCR, en la Revisión del Programa Macroeconómico 2015-2016, revisó a la baja algunas de las variables macroeconómicas que se utilizaron en su oportunidad para establecer los ingresos del Presupuesto de la República del período 2015, lo cual implicó que se reestimaran tales ingresos a un monto de ₡4.027.399 millones, lo que implica una disminución de ₡172.722 millones, con respecto al monto presupuestado (₡4.200.121 millones). Así, el crecimiento nominal del PIB previsto por el BCCR en julio 2014 de un 9,2% se rebajó a 5,9% (3,3 puntos porcentuales menos), y esa entidad disminuyó la previsión del consumo privado de 9,2% al 5,4% (3,8 puntos porcentuales menos), además, durante el 2015, se ha presentado una apreciación de la moneda y un menor crecimiento de las importaciones, entre otras.

Los ingresos tributarios totales del Gobierno Central están conformados por un total de 30 impuestos. No obstante, la recaudación se concentra en cinco impuestos, los cuales aportan aproximadamente el 90,0% del total de la recaudación tributaria en el primer semestre del año. Estos impuestos son: impuesto general sobre las ventas (35,7%), impuesto sobre los ingresos y las utilidades (32,2%), impuesto único por tipo de combustible (12,4%), impuesto selectivos de consumo (5,9%) y los derechos de importación aduanera (3,6%). Mayor detalle de lo anteriormente mencionado se observa en los cuadros siguientes.

CUADRO 4
GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE, 2014-2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingreso	I Sem 2014		I Sem 2015		Variación		
	Monto	%	Monto	%	Absoluta	Nominal	Real ^{1/}
TOTAL	3.170.962	100,0%	3.871.984	100,0%	701.022	22,1%	20,9%
Ingresos Corrientes	1.807.336	57,0%	1.951.657	50,4%	144.321	8,0%	6,9%
<i>Ingresos tributarios^{2/}</i>	1.674.118	92,6%	1.807.679	92,6%	133.561	8,0%	6,9%
Impuesto general sobre las ventas	628.903	37,6%	645.726	35,7%	16.824	2,7%	1,6%
Impuesto sobre ingresos y utilidades	497.304	29,7%	582.856	32,2%	85.552	17,2%	16,0%
Impuesto único a los combustibles ^{4/}	207.143	12,4%	224.128	12,4%	16.985	8,2%	7,1%
Impuesto selectivo de consumo	96.078	5,7%	106.529	5,9%	10.451	10,9%	9,8%
Derechos de importación aduanera	66.306	4,0%	65.758	3,6%	-548	-0,8%	-1,8%
Otros ingresos tributarios	178.384	10,7%	182.681	10,1%	4.297	2,4%	1,4%
<i>Contribuciones Sociales</i>	30.508	1,7%	32.176	1,6%	1.668	5,5%	4,4%
<i>Ingresos no tributarios</i>	10.439	0,6%	21.328	1,1%	10.889	104,3%	102,2%
<i>Transferencias corrientes</i>	92.272	5,1%	90.474	4,6%	-1.797	-1,9%	-2,9%
Ingresos de capital	0	0,0%	839	0,0%	839	-	-
Financiamiento^{3/}	1.363.626	43,0%	1.919.488	49,6%	555.862	40,8%	39,3%
<i>Financiamiento interno</i>	744.744	54,6%	1.280.611	66,7%	535.867	72,0%	70,2%
<i>Financiamiento externo</i>	603.333	44,2%	598.407	31,2%	-4.927	-0,8%	-1,8%
<i>Recursos de vigencias anteriores</i>	15.548	1,14%	40.471	2,1%	24.922	160,3%	157,7%

^{1/} Las cifras de ingresos fueron deflatadas con el índice de precios al consumidor (IPC).

^{2/} La distribución porcentual (%) de los ingresos tributarios no se realiza contra el total de ingresos, sino contra el total de tributarios.

^{3/} La distribución porcentual (%) del financiamiento no se realiza contra el total de ingresos, sino contra el total del financiamiento.

^{4/} Si al monto del primer semestre de 2014 se le hubiera incorporado el monto de ₡24,028 millones correspondientes al pago del componente interno del impuesto que se realizó en enero de 2014, pero que la Contabilidad Nacional registró como ingreso de diciembre de 2013, al primer semestre de 2015 se reflejaría un decrecimiento nominal en la recaudación de este impuesto de -3%.

Fuente: CGR, con base en Liquidaciones de ingresos de la Contabilidad Nacional a junio de cada año.

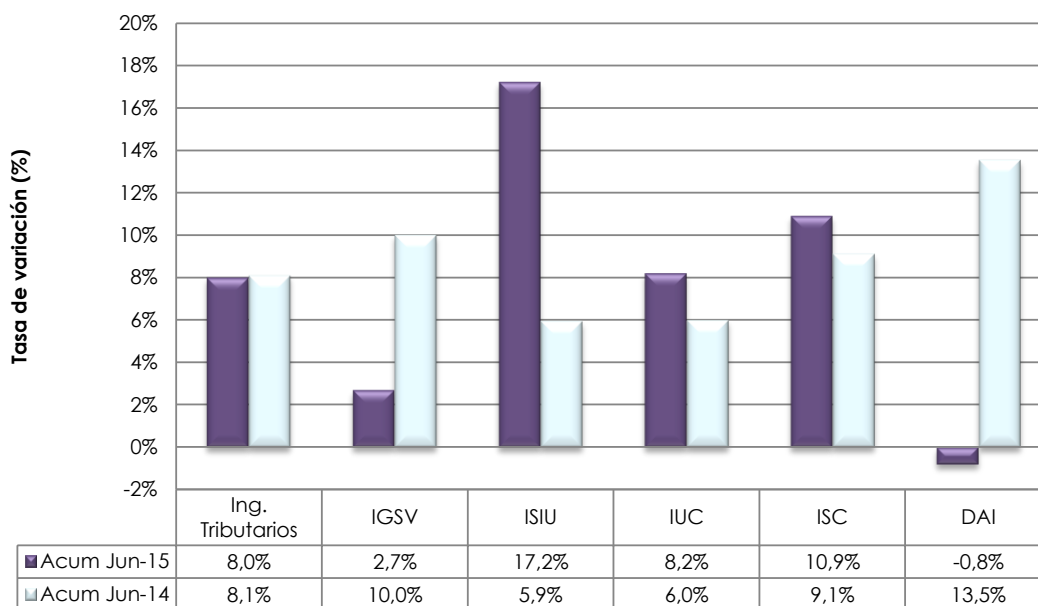
CUADRO 5
GOBIERNO CENTRAL: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Ingresos	I Sem 2013	I Sem 2014	I Sem 2015
TOTAL	2.890.410	3.170.962	3.871.984
Ingresos Corrientes	1.667.623	1.807.336	1.951.657
<i>Ingresos tributarios</i>	<i>1.548.600</i>	<i>1.674.118</i>	<i>1.807.679</i>
Impuesto general sobre las ventas	571.677	628.903	645.726
Impuesto a los ingresos y utilidades	469.399	497.304	582.856
Impuesto único por tipo de combustible	195.344	207.143	224.128
Impuesto selectivo de consumo	88.043	96.078	106.529
Derechos de importación aduanera	58.400	66.306	65.758
Otros ingresos tributarios	165.736	178.384	182.681
<i>Contribuciones Sociales</i>	<i>28.363</i>	<i>30.508</i>	<i>32.176</i>
<i>Ingresos no tributarios</i>	<i>6.799</i>	<i>10.439</i>	<i>21.328</i>
<i>Transferencias corrientes</i>	<i>83.862</i>	<i>92.272</i>	<i>90.474</i>
Ingresos de Capital	-	-	839
Financiamiento	1.222.787	1.363.626	1.919.488
Ingresos como porcentaje del total			
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%
Ingresos Corrientes	57,7%	57,0%	50,4%
<i>Ingresos tributarios</i>	<i>53,6%</i>	<i>52,8%</i>	<i>46,7%</i>
Impuesto general sobre las ventas	19,8%	19,8%	16,7%
Impuesto a los ingresos y utilidades	16,2%	15,7%	15,1%
Impuesto único por tipo de combustible	6,8%	6,5%	5,8%
Impuesto selectivo de consumo	3,0%	3,0%	2,8%
Derechos de importación aduanera	2,0%	2,1%	1,7%
Otros ingresos tributarios	5,7%	5,6%	4,7%
<i>Contribuciones Sociales</i>	<i>1,0%</i>	<i>1,0%</i>	<i>0,8%</i>
<i>Ingresos no tributarios</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,6%</i>
<i>Transferencias corrientes</i>	<i>2,9%</i>	<i>2,9%</i>	<i>2,3%</i>
Ingresos de Capital	0,0%	0,0%	0,0%
Financiamiento	42,3%	43,0%	49,6%
Ingresos como porcentaje del PIB			
TOTAL	11,7%	11,9%	13,7%
Ingresos Corrientes	6,8%	6,8%	6,9%
<i>Ingresos tributarios</i>	<i>6,3%</i>	<i>6,3%</i>	<i>6,4%</i>
Impuesto general sobre las ventas	2,3%	2,4%	2,3%
Impuesto a los ingresos y utilidades	1,9%	1,9%	2,1%
Impuesto único por tipo de combustible	0,8%	0,8%	0,8%
Impuesto selectivo de consumo	0,4%	0,4%	0,4%
Derechos de importación aduanera	0,2%	0,2%	0,2%
Otros ingresos tributarios	0,7%	0,7%	0,6%
<i>Contribuciones Sociales</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>
<i>Ingresos no tributarios</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,1%</i>
<i>Transferencias corrientes</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,3%</i>
Ingresos de Capital	0,0%	0,0%	0,0%
Financiamiento	5,0%	5,1%	6,8%

Fuente: CGR, con base en Liquidaciones de ingresos de la Contabilidad Nacional, MINHAC.

En el siguiente gráfico se pueden observar las tasas de crecimiento de los principales ingresos tributarios en el primer semestre del 2015, en comparan con las tasas de crecimiento que se presentaron en el mismo semestre del año anterior:

GRÁFICO 1
GOBIERNO CENTRAL: TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL DE LA RECAUDACIÓN ACUMULADA A JUNIO, 2014-2015



Siglas: IGSV, Impuesto general sobre las ventas; ISIU, Impuesto sobre ingresos y utilidades; IUC, Impuesto único a los combustibles; ISC, Impuesto selectivo de consumo; DAI, Derechos arancelarios de importación.

Fuente: CGR, con base en Liquidaciones de ingreso de la Contabilidad Nacional.

El comportamiento observado al primer semestre de 2015 en el caso de los ingresos tributarios (8,0%) es muy similar al crecimiento observado al mismo semestre del año anterior (8,1%). No obstante, sobre los principales ingresos tributarios resulta pertinente efectuar los siguientes comentarios:

El impuesto a los **ingresos y las utilidades** creció en el primer semestre de 2015 a una tasa nominal de 17,2% en contraposición con la tasa de 5,9% observada en el mismo periodo del año anterior (con una variación acumulada en los últimos doce meses de 12,9%). El mayor rendimiento del impuesto se justifica principalmente por el mayor aporte realizado por pagos de entidades financieras en marzo de 2015; por la implementación por parte del Ministerio de Hacienda de la retención del 1,77% en los pagos realizados con tarjetas de débito y crédito que adelanta el pago de dicho Impuesto y que posteriormente debe ser liquidado al final del período; y por el crecimiento sostenido del impuesto sobre las remesas al exterior, en parte derivado de los efectos de la reforma al artículo 59 de la Ley del Impuesto sobre la renta, introducida mediante Ley N° 9274 de noviembre de 2014.

El **impuesto general sobre las ventas**, principal ingreso tributario, presenta un crecimiento nominal muy bajo, de 2,7% al primer semestre de 2015, en contraposición con el 10,0% que creció en el mismo semestre de 2014.

La baja en el rendimiento del impuesto al primer semestre de 2015, se debe al menor dinamismo observado en la actividad económica nacional (2,5% de crecimiento del PIB a junio 2015, medido a través de la tendencia ciclo real, versus el 3,8% que se presentó un año atrás, según datos del BCCR), el comportamiento a la baja de la inflación local (1,02% acumulado en los últimos doce meses), una apreciación del colón con respecto al dólar y menor crecimiento de las importaciones.

El **impuesto único por tipo de combustible** creció a una tasa nominal de 8,2% en el primer semestre de 2015 y en el primer semestre de 2014 lo hizo a una tasa del 6,0%. Se debe hacer la salvedad de que la Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda registró ₡24.028 millones en diciembre de 2013 que fueron pagados por RECOPE en enero de 2014. Por esta razón, por el lado del componente interno del impuesto, el año 2014 quedó con 11 meses de recaudación. Si dicho monto se hubiera registrado como un ingreso de 2014, la tasa de crecimiento de la recaudación de este impuesto al primer semestre de 2015 sería de -3,0%. Con dicho ajuste, se observa un menor rendimiento del Impuesto al primer semestre de este año, originado por una menor cantidad de litros de combustible importados y producidos por RECOPE, incluida una disminución significativa de búnker, derivado de una menor generación térmica por parte del ICE.

El **impuesto selectivo de consumo** creció a una tasa nominal del 10,9% al primer semestre de 2015, respecto al mismo período del año anterior. En la recaudación de este impuesto está incidiendo positivamente la mayor importación de vehículos, mercancía que tiene un aporte muy significativo en el total recaudado de este impuesto (en los primeros seis meses del año pesó en promedio el 70,0% de la recaudación total del impuesto). Según datos proporcionados por la Dirección General de Aduanas (DGA, se determinó un crecimiento significativo en el número de vehículos y de motocicletas importadas, mercancías que han crecido al primer semestre de 2015 a tasas interanuales del 18,8% y 27,3%, respectivamente.

El **Derecho Arancelario a la Importación (DAI)** es un impuesto que en su totalidad se recauda en aduanas. Al 30 de junio de 2015 se observó que este impuesto decreció a una tasa nominal del -0,8%, después de haber presentado una tasa de crecimiento del 13,5% en el mismo semestre del año anterior. El menor rendimiento del DAI en el primer semestre de este año se explica por el escaso dinamismo de las importaciones sin regímenes especiales y sin hidrocarburos, las cuales al primer semestre de 2015 están decreciendo a una tasa de -0,7%. En los primeros semestres de 2013 y 2014 dichas importaciones habían crecido a tasas del 1,5% y 5,9%, respectivamente. A lo anterior también se debe agregar la disminución observada en el tipo de cambio. En el primer semestre de 2015 el tipo de cambio promedio de venta fue de ₡540,8 por US\$1, mientras que en el primer semestre de 2014 este fue de ₡545,4 por US\$1. (Variación cambiaria de -0,8%).

En el caso de las **contribuciones sociales**, estas crecieron en el primer semestre de 2015 a una tasa nominal de 5,5%. El moderado crecimiento de las contribuciones sociales se explica por la reforma que por medio de la Ley N°. 9104 del 10 de diciembre de 2012 se realizó al artículo 70 de la Ley N° 7531 Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, lo cual derivó que cerca del 50% de la población pensionada que antes cotizaba entre un 10% y un 12%, quedara exenta de la contribución. También incide en el menor crecimiento de las contribuciones sociales los bajos ajustes salariales que se han presentado en el primer semestre de 2015.

Los **ingresos no tributarios** presentaron un mayor rendimiento en el primer semestre de 2015 en relación con el 2014, con una tasa de crecimiento nominal de 104,3%. El fuerte crecimiento de estos ingresos se explica principalmente por el pago realizado en abril de 2015, por primera vez desde la apertura del mercado de seguros, del Instituto Nacional de Seguros (INS) (por un monto de ₡11.211,4 millones) correspondiente al traspaso de dividendos del 25% de las

utilidades netas de esa entidad, según lo establecido en la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, Ley N°. 8653 de julio de 2008.

Las **transferencias corrientes** a junio de 2015 ascendieron a un monto de ¢90.474,3 millones; lo que representó un decrecimiento nominal de -1,9% en comparación con el primer semestre de 2014 (¢92.271,6 millones) en donde crecieron a una tasa del 10,0%. La baja en la ejecución de las transferencias corrientes se explica fundamentalmente por dos razones: por un lado en el caso de las transferencias de FODESAF se observó una disminución de -2,4% en comparación con el primer semestre de 2014, explicado en su mayoría por la menor ejecución de las transferencias: FODESAF-MEP-Comedores Escolares Juntas Ley N° 8783 y FODESAF-IMAS-Jefas de Hogar Ley N° 8783. La otra razón tiene que ver con el hecho de que en el primer semestre de 2015 no ingresó una transferencia del exterior correspondiente a una donación de la Unión Europea para el programa de seguridad ciudadana, misma que en el caso del primer semestre de 2014 si se dio por un monto de ¢3.030,7 millones.

Por su parte, al 30 de junio de 2015, **el financiamiento del Gobierno Central** creció a una tasa nominal del 40,8% (39,3% en términos reales), en donde los ingresos por financiamiento interno crecieron un 72,0% (70,2% en términos reales) y los ingresos por financiamiento externo decrecieron a una tasa de -0,8% (-1,8% en términos reales). El mayor incremento del financiamiento interno obedece a la mayor necesidad del Gobierno Central de atender una cantidad considerable de vencimientos de títulos valores en el mercado interno.

En el caso del financiamiento externo se debe indicar que en marzo de este año, y al amparo de la Ley N° 9070, se dio la cuarta y última colocación de bonos (Eurobonos) en el mercado internacional por un monto de US\$1.000 millones. Mayor detalle de la ejecución del Servicio de la Deuda Pública se encuentra en el acápite 3.3.

3.1.2 Sector Descentralizado

3.1.2.1 Órganos Desconcentrados (OD)

Los **Órganos Desconcentrados (OD)**¹⁴ presentan a junio 2015 una ejecución del 58,7% para un total de ¢831.380,8 millones de ingresos ejecutados, en comparación con el 55,4% de ejecución a junio 2014. Los niveles de ejecución presentan niveles superiores al 50% en los últimos 4 años, con una tendencia creciente desde junio 2013.

Dentro de este sector, cinco instituciones concentran el 70,0% de los ingresos ejecutados, a saber, el FODESAF (32,1%), el CONAVI (26,4%), el FONABE (4,4%), el Consejo Técnico de Aviación Civil (4,0%) y el COSEVI (3,5%).

El **FODESAF** presenta una caída de 3,8% en términos nominales de junio a junio 2014-2015 en la ejecución de sus ingresos, pasando de 53,2% de ejecución en junio 2014 a 48,7% en junio 2015, ya que la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda no trasladó ¢19.937 millones que estaban proyectados para ingresar a las arcas del FODESAF en el mes de abril de 2015, lo que afectó los ingresos efectivos del Fondo durante el primer semestre de 2015.

En lo que respecta al **CONAVI**, en comparación a junio de 2014, incrementó la ejecución de sus ingresos un 20,4% en términos nominales, debido primordialmente al aumento de los recursos de vigencias anteriores, sumado a los incrementos en el financiamiento externo (¢7.417,7 millones)

¹⁴ Según el clasificador institucional del sector público, los órganos desconcentrados son "...aquellas organizaciones vinculadas al Gobierno Central a las que por ley o reglamento, se les ha otorgado un nivel de desconcentración mínima o máxima. Algunas entidades que se encuentran en este grupo son: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Consejo Nacional de Vialidad, Consejo Técnico de Aviación Civil, entre otras.

por concepto del crédito con el Banco Centroamericano de Integración Económica para el Programa de Infraestructura Vial (PIV I) Ley N° 8845.

Por su parte, **FONABE y COSEVI** (75,6% y 95,1% de ejecución respectivamente) presentan un incremento en sus ingresos ejecutados a junio 2015 de 10,7% y 22,5% respectivamente y el Consejo Técnico de Aviación Civil (ejecución de 155%), ejecutó ingresos con un aumento de 66,9% nominales para el mismo periodo, principalmente por la ejecución de superávit específico y libre.

En términos generales, la ejecución de los ingresos de la OD presentada a junio de 2015 presenta un incremento del 8,8% nominal (¢67.219,1 millones) con respecto a junio 2014.

Para este 2015 se presenta una recomposición de los ingresos, con una mayor participación de los recursos de vigencias anteriores, que desplazan a las transferencias corrientes, en comparación al mismo periodo de 2014. El aumento en la ejecución es por lo tanto explicada por el incremento en los recursos de vigencias anteriores, las contribuciones sociales y en las transferencias de capital. Este aumento es contrarrestado por la caída en las transferencias corrientes por ¢20.794,5 millones.

CUADRO 6
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS: INGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Ingresos	2012	2013	2014	2015	Part. %
TOTAL PRESUPUESTADO	1.162.446,5	1.248.681,6	1.378.907,1	1.416.491,0	
TOTAL EJECUTADO	666.443,8	631.638,7	764.161,7	831.380,8	100,0%
<i>variación nominal</i>	13,4%	-5,2%	21,0%	8,8%	
<i>% ejecución</i>	57,3%	50,6%	55,4%	58,7%	
Recursos de vigencias anteriores	208.242,2	156.873,4	195.726,2	256.080,1	30,8%
<i>variación nominal</i>	9,5%	-24,7%	24,8%	30,8%	
<i>% ejecución</i>	125,1%	110,9%	121,0%	210,3%	
Transferencias corrientes	183.304,5	202.223,0	229.838,4	209.043,8	25,1%
<i>variación nominal</i>	11,3%	10,3%	13,7%	-9,0%	
<i>% ejecución</i>	45,4%	44,6%	48,3%	44,0%	
Contribuciones sociales	112.524,5	123.336,5	134.941,2	146.384,6	17,6%
<i>variación nominal</i>	13,0%	9,6%	9,4%	8,5%	
<i>% ejecución</i>	49,3%	49,6%	50,2%	50,1%	
Transferencias de capital	81.144,8	68.193,6	110.383,7	117.567,5	14,1%
<i>variación nominal</i>	35,5%	-16,0%	61,9%	6,5%	
<i>% ejecución</i>	40,0%	31,3%	39,5%	43,7%	
Ingresos no tributarios	56.490,0	51.990,3	61.622,8	62.091,9	7,5%
<i>variación nominal</i>	-5,0%	-8,0%	18,5%	0,8%	
<i>% ejecución</i>	50,6%	50,5%	58,0%	57,8%	
Otros	24.737,8	29.021,8	31.649,5	40.212,9	4,8%
<i>variación nominal</i>	81,1%	17,3%	9,1%	27,1%	
<i>% ejecución</i>	50,2%	34,6%	36,2%	26,7%	

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP.

Los **recursos de vigencias anteriores**, pasaron de ¢195.726,2 millones a ¢256.080,1 millones a causa de un 45,4% de aumento del superávit específico del CONAVI y de un 18,2% de aumento

del superávit libre del Fideicomiso Cafetalero MH/MAG/BCR. El superávit del CONAVI presenta una ejecución del 378,2%, ya que al 30 de junio de 2015 no se había aprobado la incorporación del superávit real del periodo en el presupuesto, correspondiente a recursos de diversas fuentes que no se ejecutaron el año anterior; estos recursos se incorporan en el presupuesto del CONAVI en julio de 2015, por lo que no se incorporan en este informe, de acuerdo con lo indicado en el Informe Semestral 2015 de la entidad.

Aunado a lo anterior, el incremento en los ingresos de los OD se debe también al aumento en las **contribuciones a la seguridad social** del FODESAF, donde se evidencia un aumento en la contribución patronal del sector privado, y al crecimiento de las transferencias de capital, principalmente del sector público, a la Unidad Ejecutora del Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social¹⁵.

Las **transferencias corrientes**, que representan el 25,1% de los ingresos ejecutados de las OD, presentó una caída de 9,0% nominal de junio 2014 a junio 2015, principalmente por el no ingreso de los fondos antes mencionados a FODESAF.

3.1.2.2 Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE)

Las **Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE)**¹⁶ presentan a junio 2015 una ejecución del 58,5% para un total de ₡2.550.090,1 millones de ingresos ejecutados, en comparación con el 55,4% de ejecución a junio 2014. Los niveles de ejecución presentan una tendencia similar en los últimos cuatro periodos analizados. Dentro de este sector, cuatro instituciones concentran el 81,1% de los recursos ejecutados, a saber, la CCSS (63,7%), la UCR (7,1%), el IMAS (3,7%) y el INA (3,0%).

La **CCSS**, presenta un crecimiento de 11,4% nominal en el monto ejecutado, de junio 2014 a junio 2015, ya que las contribuciones al seguro de salud y a las pensiones tanto patronales como del trabajador aumentaron en promedio un 7% nominal de junio 2014 a junio 2015.

La **UCR**, creció un 11,0% nominal en el monto ejecutado de junio 2014 a junio 2015, principalmente por un incremento en las transferencias corrientes del sector público, específicamente del FEES que aumentó un 14,0% nominal para el mismo periodo.

El **IMAS**, aumentó su ejecución de ingresos en un 20,6% nominal de junio 2014 a junio 2015. Las transferencias corrientes del sector público aumentaron un 34% en términos nominales, mientras que las contribuciones sociales disminuyeron un 6,4% en términos nominales, principalmente por la reducción de los recursos provenientes de las empresas privadas debido a la baja en las ventas, de éstas, que afectan directamente el porcentaje de aporte al IMAS, según indica el informe semestral 2015.

En términos generales, para este sector institucional, la ejecución presentada a junio de 2015 evidencia un incremento del 11,7% nominal (₡266.908,8 millones) con respecto a junio 2014, donde a partir de junio de 2013 se observa un crecimiento paulatino.

¹⁵ Contrato 2526/OC-CR BID-Ministerio de Justicia y Paz.

¹⁶ Según el Clasificador Institucional del Sector Público, las Instituciones Descentralizadas no Empresariales 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 público determinado. Incluye aquellos entes públicos no estatales con características similares al resto de las instituciones que conforman este grupo." Entre las entidades que están en este grupo se pueden citar: Caja Costarricense de Seguro Social, Universidad de Costa Rica, Instituto Mixto de Ayuda Social, entre otros.

Las razones principales de este crecimiento recaen en tres cuentas, las contribuciones sociales, los recursos de vigencias anteriores y las transferencias corrientes.

CUADRO 7
IDNE: INGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Ingresos	2012	2013	2014	2015	Part. %
TOTAL PRESUPUESTADO	3.407.043,4	3.710.589,2	4.123.230,7	4.358.587,6	
TOTAL EJECUTADO	2.021.092,5	2.118.588,2	2.283.181,3	2.550.090,1	100,0%
<i>variación nominal</i>	16,1%	4,8%	7,8%	11,7%	
<i>% ejecución</i>	59,3%	57,1%	55,4%	58,5%	
Contribuciones sociales	880.727,9	964.749,0	1.055.921,4	1.150.262,6	45,1%
<i>variación nominal</i>	10,1%	9,5%	9,5%	8,9%	
<i>% ejecución</i>	48,7%	48,7%	49,5%	49,4%	
Recursos de vigencias anteriores	429.699,3	465.173,0	524.723,8	604.821,9	23,7%
<i>variación nominal</i>	34,1%	8,3%	12,8%	15,3%	
<i>% ejecución</i>	128,4%	102,9%	94,2%	140,4%	
Transferencias corrientes	511.898,3	471.701,5	475.991,4	558.529,2	21,9%
<i>variación nominal</i>	35,5%	-7,9%	0,9%	17,3%	
<i>% ejecución</i>	57,5%	55,1%	48,5%	50,9%	
Ingresos no tributarios	143.191,4	167.054,3	163.703,7	171.519,8	6,7%
<i>variación nominal</i>	-30,6%	16,7%	-2,0%	4,8%	
<i>% ejecución</i>	51,5%	57,3%	54,1%	53,6%	
Ingresos tributarios	30.570,7	40.063,3	39.493,2	44.684,9	1,8%
<i>variación nominal</i>	14,1%	31,1%	-1,4%	13,1%	
<i>% ejecución</i>	52,3%	60,0%	47,7%	52,0%	
Recuperación de préstamos	22.943,4	7.483,4	19.445,8	10.912,5	0,4%
<i>variación nominal</i>	258,7%	-67,4%	159,9%	-43,9%	
<i>% ejecución</i>	99,3%	18,3%	41,0%	27,6%	
Otros	2.061,4	2.363,7	3.902,1	9.359,1	0,4%
<i>variación nominal</i>	-13,3%	14,7%	65,1%	139,9%	
<i>% ejecución</i>	13,5%	11,2%	21,3%	17,0%	

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP.

Las **contribuciones sociales** aumentaron ₡94.341 millones con respecto a junio de 2014, para un monto de ₡1.150.262,6 millones. Las contribuciones al seguro de salud y a las pensiones aumentaron en promedio un 7% nominal de junio 2014 a junio 2015, según se mencionó anteriormente. La recaudación de este rubro se ve influenciado por los aumentos salariales decretados por el gobierno tanto en el sector público y sector privado, y el aumento de personas cotizantes de un 1,8% de acuerdo con los datos de la Dirección de Estadísticas Actuariales de la CCSS. Es importante resaltar que este Órgano Contralor, encontró en cuanto a la determinación y proyección del ingreso por contribuciones al SEM, que "únicamente se están contemplando los ingresos por cotizaciones, sin considerar la variable de "otros ingresos", que también forman parte del financiamiento del Seguro, tales como la inversión y sus intereses, variable que según la técnica actuarial, requiere de un análisis y proyección específica"¹⁷. Al

¹⁷ Informe N° DFOE-SOC-IF-10-2015 Sobre la función actuarial que se ejecuta en el seguro de salud de la CCSS. (Agosto, 2015).

representar la CCSS el 94% del monto ejecutado en contribuciones sociales para junio de 2015 y siendo el seguro por salud el 69% de la ejecución de ingresos de la CCSS, una inadecuada estimación de los ingresos futuros en este rubro, representa un riesgo en la toma de decisiones.

Los ingresos por **recursos de vigencias anteriores**, aumentaron un 15% en términos nominales de junio 2014 a junio 2015. Particularmente el superávit específico, aumentó 57% en términos nominales, principalmente por un aumento del 106% en la ejecución de este rubro por parte de la CCSS. De acuerdo con la CCSS, esto muestra una recuperación de la entidad, ya que le permite contar con reservas o capital de trabajo para gastos de la actividad ordinaria de carácter permanente y nuevas inversiones.

La tercera razón del crecimiento en los ingresos de las IDNE, se debe al aumento en **transferencias corrientes** de ₡82.537,7 millones de junio 2014 a junio 2015, principalmente las del sector público a la CCSS, las universidades públicas y el IMAS (90% del total de transferencias). Un aumento en las transferencias a FODESAF por el régimen de pensiones, así como un crecimiento del FEES en un 14%, como se ampliará en el acápite 0 correspondiente a transferencias y 4.2 sobre la ejecución presupuestaria del MEP.

3.1.2.3 Empresas Públicas No Financieras (EPNF)

Las **Empresas Públicas No Financieras (EPNF)**¹⁸ presentan a junio 2015 una ejecución del 46,5% para un total de ₡2.452.052,1 millones de ingresos ejecutados, en comparación con el 53,9% de ejecución a junio 2014. Siendo el nivel de ejecución de este junio 2015, el más bajo desde junio 2013. Dentro de este sector, la concentración de ingresos ejecutados a junio 2015 se da en cuatro instituciones, el ICE, RECOPE (29,3%), CNFL (6,7%) y la JPS (5,2%).

RECOPE, presenta una reducción en la ejecución de ingresos de junio 2015 a junio 2014 de un 31,2%, debido principalmente a la disminución de ventas de hidrocarburos por parte de RECOPE al ICE (Factor Térmico), ya que este no está requiriendo de las cantidades de productos como el Diésel 50, Búnker C, Búnker Bajo Azufre que utilizó el año anterior, en razón del nivel de los embalses para la generación de la electricidad, de acuerdo con lo reportado por esta institución en su Informe semestral (sin el efecto ICE, las ventas aumentaron con respecto a junio del 2014 un 4,4%, lo que no fue suficiente para anular la caída generada por la falta de compras de combustible para generar energía).

La **CNFL** reporta ventas por electricidad muy similares a las de un año atrás. Tal y como se indicará más adelante en el apartado relacionado exclusivamente la institución, hay un desfase e insuficiencia que se ha presentado en las fijaciones tarifarias por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y tal y como indica la CNFL en su informe semestral 2015. El pasado 26 de febrero la ARESEP reconoció al ICE un 15,22% y un 23,2% en las tarifas de generación y transmisión, respectivamente, lo cual, no ha sido equiparado en las tarifas de ventas de energía afectando el margen de operación y limitando así la incorporación de más ingresos.

La **JPS** aumentó en más de ₡11.000 millones la venta de lotería con respecto a junio de 2014 y se evidencia un aumento en la ejecución de 47,3% en junio 2014 a 50% en junio 2015.

¹⁸ Según el clasificador institucional del sector público, las empresas públicas no financieras son "las empresas del Estado que desarrollan una actividad económica destinada a la producción y el intercambio de bienes y servicios para un mercado,... que operan en régimen de competencia o de monopolio..." Algunas de las principales entidades son: el Instituto Costarricense de Electricidad, la Reinadora Costarricense de Petróleo y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, entre otras.

En términos generales, para este sector institucional, la ejecución presentada a junio de 2015 evidencia una reducción del 15,4% nominal con respecto a junio 2014, donde los ingresos tributarios y el Financiamiento externo presentan la mayor disminución, compensada levemente por un aumento de los recursos de vigencias anteriores.

CUADRO 8
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS: INGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Ingresos	2012	2013	2014	2015	Part. %
TOTAL PRESUPUESTADO	5.017.694,7	5.009.287,3	5.374.873,4	5.273.759,7	
TOTAL EJECUTADO	2.306.315,3	2.577.222,3	2.899.537,1	2.452.052,1	100,0%
<i>variación nominal</i>	3,9%	11,7%	12,5%	-15,4%	
<i>% ejecución</i>	46,0%	51,4%	53,9%	46,5%	
Ingresos no tributarios	1.748.947,6	1.926.191,1	2.227.516,8	1.777.221,1	72,5%
<i>variación nominal</i>	3,2%	10,1%	15,6%	-20,2%	
<i>% ejecución</i>	43,7%	46,9%	50,8%	40,2%	
Recursos de vigencias anteriores	360.825,7	293.869,3	380.204,5	550.228,3	22,4%
<i>variación nominal</i>	-8,6%	-18,6%	29,4%	44,7%	
<i>% ejecución</i>	141,7%	108,8%	127,0%	137,0%	
Financiamiento externo	143.658,1	283.232,1	162.144,8	52.043,4	2,1%
<i>variación nominal</i>	92,7%	97,2%	-42,8%	-67,9%	
<i>% ejecución</i>	37,6%	69,5%	40,8%	26,4%	
Financiamiento interno	41.977,0	60.486,2	115.174,6	41.539,6	1,7%
<i>variación nominal</i>	2,7%	44,1%	90,4%	-63,9%	
<i>% ejecución</i>	12,6%	36,6%	47,4%	23,8%	
Recuperación de préstamos	666,7	3.588,8	6.278,8	17.786,2	0,7%
<i>variación nominal</i>	-2,3%	438,3%	75,0%	183,3%	
<i>% ejecución</i>	3,0%	16,0%	21,9%	44,2%	
Otros	10.240,3	9.854,8	8.217,6	13.233,6	
<i>variación nominal</i>	-18,8%	-3,8%	-16,6%	61,0%	
<i>% ejecución</i>	43,7%	29,5%	37,7%	38,8%	

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP.

Los **ingresos no tributarios**, conformados mayoritariamente por la venta de bienes y servicios, han sido ejecutados en un 40%. Al mes de junio se observa una reducción de poco más de \$463.728 millones con respecto a junio de 2014. Esta situación se debe principalmente a la caída en la venta de hidrocarburos por parte de RECOPE, como se mencionó anteriormente, así como en la caída generalizada de los precios del petróleo. No obstante, esta Contraloría ha indicado con anterioridad que en razón de la incertidumbre que rodea al mercado del petróleo, resulta necesario el monitoreo constante del comportamiento de los ingresos, considerando su posible afectación por factores internos o externos; y ajustar dichos ingresos en forma oportuna cuando se requiera¹⁹.

Los **recursos de vigencias anteriores** presentaron la mayor variación en la estructura de la composición, pasando a ser el 31,0% de los ingresos ejecutados a junio de 2015, cuando en junio de 2014 llegaba apenas a 17,1%. Esta situación se debe a un aumento nominal en el

¹⁹ Contraloría General, Presupuestos Públicos 2014: Situación y Perspectivas, p.62.

superávit específico de 40% y 20% con respecto al 2014 en el ICE y RECOPE respectivamente, y a los ¢45.223 millones del Fideicomiso 1 Proyecto Hidroeléctrico Reventazón/ICE-Scotiabank de superávit que no estaba en periodos anteriores, ya que el mismo se encuentra en una etapa del 90% de la obra, por lo que se aún no ha sido necesario ejecutar los fondos de finalización de la misma.

El 5% restante de la composición de los ingresos se caracterizan principalmente por un **financiamiento externo e interno** ejecutado solo en una cuarta parte a junio del 2015, reflejado por la caída de los préstamos directos del Fideicomiso 1 Proyecto Hidroeléctrico Reventazón/ICE-Scotiabank, ya que el proyecto, como se mencionó anteriormente, se encuentra en la etapa de finalización.

3.1.2.4 Instituciones Públicas Financieras (IPF)

Las **Instituciones Públicas Financieras (IPF)**²⁰ presentan a junio 2015 una ejecución del 74,1% para un total de ¢2.402.221,1 millones de ingresos ejecutados, en comparación con el 62,7% de ejecución a junio 2014. Siendo el nivel de ejecución de este junio 2015, el más alto de los últimos 4 años, por razones que se explicaran más adelante.

Dentro de este sector, la concentración de ingresos ejecutados a junio 2015 se da en cinco entidades, que abarcan el 83% de los ingresos ejecutados a junio de 2015, el INS (50,4%), el BNCR (11,3%), el BANHVI (7,9%), el BCR (7,3%) y el BPDC (6,6%).

El **INS** presenta un aumento en la ejecución de ingresos del 34,7% nominal (junio 2015 versus junio 2014). Por su parte, el porcentaje de ejecución asciende a 107,8% en junio de 2015, comparado con 89,3% en junio 2014. Esto se debe a la política de inversión del INS y el ingreso de capital producto de vencimientos que han estado colocando en corto plazo, por lo que hay una mayor cantidad de dinero que se renueva e ingresa, según indica la institución, y que viene a afectar el rubro de recuperación de préstamos de otras inversiones.

El **BNCR** aumenta su porcentaje de ejecución de 41,3% en junio 2014 a 43,5% en junio 2015. No obstante, en términos monetarios se presenta una caída de ¢8.557,9 millones, producto de una caída en los ingresos no tributarios, debido al cambio en la metodología contable que se implementó en este Banco, donde aún no se registran ingresos en la cuenta de Bienes Realizables²¹, de acuerdo a lo indicado por esta institución en su Informe Semestral 2015.

El **BANHVI**, presenta una ejecución de ingresos del 167,1% a junio de 2015 versus 133,5% a junio de 2014. Esto se debe principalmente al aumento en los recursos de vigencias anteriores, particularmente el superávit específico. Además de la baja ejecución, ya señalada por esta Contraloría en la Memoria Anual 2014, la institución debió ajustar las partidas de ingresos debido a la improbación en 2015 de la partida de Cuentas Especiales por el lado del egreso, todo lo cual ha generado que se sigan acumulando los recursos de vigencias anteriores.

En términos generales, para este sector institucional, la ejecución presentada a junio de 2015 evidencia un aumento del 18,9% nominal con respecto a junio 2014, que se explica principalmente por los recursos de vigencias anteriores y la ejecución de préstamos.

²⁰ Según el clasificador institucional del sector público este sector "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."

²¹ Anteriormente se contabilizaban las disminuciones en la estimación (ingreso) y la necesidad de incrementar la estimación (gasto) por separado, ahora se procede a registrar el neto del ingreso menos el gasto.

CUADRO 9
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS: INGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Ingresos	2012	2013	2014	2015	Part. %
TOTAL PRESUPUESTADO	2.617.024,5	3.103.906,1	3.223.096,2	3.243.839,6	
TOTAL EJECUTADO	1.663.910,3	1.832.021,8	2.019.916,5	2.402.221,1	100,0%
<i>variación nominal</i>	-0,6%	10,1%	10,3%	18,9%	
<i>% ejecución</i>	63,6%	59,0%	62,7%	74,1%	
Ingresos no tributarios	886.648,6	844.715,3	1.058.580,8	1.050.655,0	43,7%
<i>variación nominal</i>	14,3%	-4,7%	25,3%	-0,7%	
<i>% ejecución</i>	45,5%	39,8%	47,2%	46,8%	
Recursos de vigencias anteriores	535.642,0	655.155,3	664.189,6	774.334,3	32,2%
<i>variación nominal</i>	-16,9%	22,3%	1,4%	16,6%	
<i>% ejecución</i>	303,5%	173,8%	213,9%	247,9%	
Recuperación de préstamos	86.838,1	80.990,5	98.905,8	369.878,7	15,4%
<i>variación nominal</i>	-27,7%	-6,7%	22,1%	274,0%	
<i>% ejecución</i>	52,0%	67,5%	56,8%	157,3%	
Recursos de emisión monetaria	62.034,6	95.920,1	98.776,8	105.197,3	4,4%
<i>variación nominal</i>	20,4%	54,6%	3,0%	6,5%	
<i>% ejecución</i>	42,3%	42,0%	31,9%	35,4%	
Transferencias de capital	7.648,4	120.059,6	51.843,9	51.087,6	2,1%
<i>variación nominal</i>	-30,6%	1469,7%	-56,8%	-1,5%	
<i>% ejecución</i>	45,2%	67,4%	45,9%	79,4%	
Otros	85.098,6	35.181,1	47.619,6	51.068,2	2,1%
<i>variación nominal</i>	19,5%	-58,7%	35,4%	7,2%	
<i>% ejecución</i>	52,7%	44,6%	64,7%	58,6%	

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP.

La **recuperación de préstamos**, con un aumento de ₡270.972,9 millones con respecto a junio 2014 es explicada en un 98,6% por la política de inversión del INS mencionada anteriormente.

Los **recursos de vigencias anteriores** presentan un crecimiento de ₡100.144,7 millones con respecto a junio 2014, justificado por los incrementos del superávit. En el caso del superávit libre, los aumentos se dan principalmente en el INS por ₡75.533,6 millones y en menor medida de la OPC del Banco Popular por ₡6.022,9 millones, debido a mayores colocaciones en instrumentos de largo plazo, según indican las instituciones. Para el caso del superávit específico, el aumento es a consecuencia del BANHVI y la ejecución de los ingresos ya mencionados.

3.2 Egresos

Al primer semestre de 2015 el sector público ha ejecutado egresos por ₡9.518.660 millones, 3% más que a junio de 2014. En este lapso, los únicos grupos que han tenido una reducción nominal de los egresos ejecutados son los Órganos Desconcentrados y las EPNF. En el primer caso se debe a la ejecución extraordinaria de transferencias corrientes en el CONAVI por concepto de

la concesión San José-San Ramón en 2014 y en el segundo caso por la reducción en los precios de los hidrocarburos que compra RECOPE, como se verá más adelante.

Como se aprecia en el cuadro siguiente, se presenta un **crecimiento moderado en la ejecución de los egresos** de forma casi generalizada, donde la excepción es el Gobierno Central, que muestra una ejecución del 48,5% del monto presupuestado a la fecha, porcentaje incluso mayor al observado en junio de 2014. Sin embargo, como se verá más adelante, los gastos del Gobierno están impulsados principalmente por el Servicio de la Deuda, salarios y transferencias, por lo que prevalecen las subejecuciones comentadas en Informes anteriores a nivel de título presupuestario. Por su parte, en el sector descentralizado se espera que prevalezca la tendencia a bajos niveles de ejecución en los egresos, que se ha mostrado cercana al 81% al finalizar el ejercicio.

CUADRO 10
SECTOR PÚBLICO: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Sector ^{1/}	Egresos Ejec. I Sem 2012	Egresos Ejec. I Sem 2013	Egresos Ejec. I Sem 2014	Egresos Ejec. I Sem 2015	% Ejec.	Part. %	Var. %	% PIB
Gobierno Central	3.087.387	3.114.495	3.190.019	3.807.345	48,5%	40,0%	19,4%	13,2%
Órganos Desconcentrados	401.130	427.636	486.242	445.134	31,4%	4,7%	-8,5%	1,5%
IDNE	1.471.028	1.501.494	1.641.552	1.724.774	39,6%	18,1%	5,1%	6,0%
Gobiernos Locales	107.524	116.953	131.811	135.225	28,6%	1,4%	2,6%	0,5%
EPNF	1.933.296	2.202.404	2.491.692	1.954.493	37,1%	20,5%	-21,6%	6,8%
IPF	984.124	1.017.030	1.259.192	1.451.687	44,8%	15,3%	15,3%	5,0%
TOTAL	7.984.489	8.380.011	9.200.508	9.518.660	42,1%	100,0%	3,5%	33,1%

1/ IDNE: Instituciones Descentralizadas No Empresariales, EPNF: Empresas Públicas No Financieras, IPF: Instituciones Públicas Financieras.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP, SIGAF y BCCR.

3.2.1 Gobierno Central

Durante el primer semestre de 2015 el Gobierno Central ha ejecutado gastos por la suma de ¢3.807.345 millones, 19% más que en el mismo período de 2014, para una ejecución del 48,5% del presupuesto ajustado²². Como porcentaje del PIB, se tiene que el gasto del Gobierno comprende el 13,2% del valor estimado de la producción para este año. Este crecimiento del gasto ha estado impulsado en gran medida por el **Servicio de la Deuda Pública**. Sin considerar este título, el incremento es de un 8,5% respecto al mismo período del año anterior. El cuadro siguiente muestra la ejecución presupuestaria por objeto del gasto.

CUADRO 11
GOBIERNO CENTRAL: EGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	2012	2013	2014	2015	Part. %
Total Presupuestado	5.975.854	6.482.062	6.759.441	7.847.057	
Total Ejecutado	3.087.387	3.114.495	3.190.019	3.807.345	100,0%
<i>variación nominal</i>	15,4%	0,9%	2,4%	19,4%	
<i>% ejecución</i>	51,7%	48,0%	47,2%	48,5%	
Remuneraciones	814.363	893.575	962.295	1.053.354	27,7%
<i>variación nominal</i>	9,4%	9,7%	7,7%	9,5%	
<i>% ejecución</i>	46,8%	46,8%	45,8%	45,8%	
Amortización	1.057.694	869.768	683.127	1.051.605	27,6%
<i>variación nominal</i>	26,2%	-17,8%	-21,5%	53,9%	
<i>% ejecución</i>	71,2%	58,5%	58,2%	64,6%	
Transferencias corrientes	794.652	864.335	966.189	1.039.080	27,3%
<i>variación nominal</i>	13,2%	8,8%	11,8%	7,5%	
<i>% ejecución</i>	47,5%	46,1%	47,8%	46,5%	
Intereses y comisiones	240.491	299.020	318.099	380.491	10,0%
<i>variación nominal</i>	5,2%	24,3%	6,4%	19,6%	
<i>% ejecución</i>	44,6%	46,8%	40,9%	41,5%	
Transferencias de capital	117.482	116.493	168.897	186.702	4,9%
<i>variación nominal</i>	20,0%	-0,8%	45,0%	10,5%	
<i>% ejecución</i>	42,2%	44,0%	50,6%	48,6%	
Servicios	42.138	45.096	57.909	59.912	1,6%
<i>variación nominal</i>	6,0%	7,0%	28,4%	3,5%	
<i>% ejecución</i>	29,3%	27,3%	29,3%	28,8%	
Otros	20.566	26.208	33.503	36.201	1,0%
<i>variación nominal</i>	-18,8%	27,4%	27,8%	8,1%	
<i>% ejecución</i>	17,8%	18,6%	21,4%	20,2%	

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF.

Como se puede observar, las **remuneraciones** son el principal rubro de egresos con una ejecución de ¢1.053.354 millones, 45,8% del presupuesto ajustado y 27,7% del gasto total. La

²² El ajuste consiste en considerar como presupuestado únicamente la parte devengada de los créditos externos.

variación observada respecto a junio de 2014 es de un 9,5% nominal, 8,4% real²³, que contrasta con una inflación acumulada del 0,08% a junio, medida a través del IPC. El aumento en las remuneraciones²⁴ se explica en un 75,8% por un mayor gasto en remuneraciones básicas (31,3%) e incentivos salariales (44,5%), mientras que las contribuciones a los fondos de pensiones explican el 16% del aumento.

Al igual que en ejercicios anteriores, el gasto en remuneraciones se ve impulsado por el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Poder Judicial y el Ministerio de Seguridad Pública (MSP), instituciones que comprenden el 59%, 15% y 7% de las erogaciones en dicha partida, respectivamente. En términos absolutos estos títulos ejecutaron los siguientes montos: ¢617.888 millones en el MEP (¢58.623 millones más que a junio de 2014, para una variación del 10,5%), ¢156.140 millones en el Poder Judicial (¢13.723 millones más, 9,6%) y ¢73.459 millones en el MSP (¢6.666 millones más, 10%).

Otros títulos con un aumento importante del gasto en remuneraciones son el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), con un 12,4%; el Ministerio de Justicia y Paz (MJP), con un 9,8%, en este caso debido a un aumento en las plazas administrativas, cuya utilización se da a partir de 2014, y el Ministerio de Gobernación y Policía con un 9,6%.

Por su parte, se observa una variación importante en la **amortización** (53,9%) y los **intereses** (19,6%), asociadas al Servicio de la Deuda, como se mencionó previamente. A pesar de los canjes de deuda realizados por el Ministerio de Hacienda, el perfil de vencimientos muestra una concentración importante para este año, al tiempo que para 2015 se tiene programado la cancelación de dos cupones correspondientes a la colocación de eurobonos.

En lo que respecta a las **transferencias corrientes**, estas muestran una ejecución de ¢1.039.080 millones, 7,5% más que a junio 2014. Por su parte, las **transferencias de capital** ascendieron a ¢186.702 millones, para una variación del 10,5%.

Siguen en importancia los **servicios**, para una ejecución de ¢59.912 millones, sin embargo, esta partida muestra una ejecución relativamente baja, del 28,8%, y una variación del 3,5%, que contrasta con el 23% observado en junio 2014 (respecto a junio 2013). A nivel de subpartida, se observan comportamientos disímiles: se da una reducción del 52% en gastos de capacitación y protocolo (de ¢845 millones en junio 2014 a ¢409 millones ejecutados a junio 2015), del 15% en mantenimiento y reparación, que pasó de ¢4.461 millones al primer semestre de 2014 versus ¢3.788 millones en 2015; un crecimiento moderado en servicios básicos, seguros y servicios comerciales y financieros, con variaciones del 0,2%, 2,5% y 5,2%; mientras que los alquileres (¢13.134 millones), los servicios de gestión y apoyo (¢10.075 millones) y los gastos de viaje (¢4.280 millones) presentan crecimientos del 9,1%, 12% y 6,6%, respectivamente.

Específicamente en los alquileres, los títulos de mayor importancia son el Ministerio de Hacienda, con un gasto de ¢4.401 millones, y el Poder Judicial, con ¢2.132 millones. En ambos casos la subpartida de mayor importancia es la de alquiler de edificios, locales y terrenos, con erogaciones de ¢3.249 millones y ¢1.708 millones, respectivamente.

En cuanto a la ejecución del gasto del Gobierno Central **según título presupuestario**, el principal cambio se da en un mayor peso relativo del Servicio de la Deuda Pública, con una participación del 37,7%, superior en 6,2 p.p. al peso que tenía en junio de 2014 y casi 9 p.p. al cierre de 2014. Como se indicó previamente, el aumento en el servicio de la deuda se da por la concentración de vencimientos y el pago de los cupones correspondientes a la emisión de eurobonos de 2014. Este título también presenta el mayor porcentaje de ejecución (56,2%).

²³ Deflactado con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

²⁴ Para 2015 se presenta el incremento quinquenal en el porcentaje de cotización al Régimen de IVM de la CCSS.

CUADRO 12
GOBIERNO CENTRAL: EGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN TÍTULO, 2014-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Título	2014		2015				Part. %	Var. %
	Devengado	% ejec	Devengado	% ejec	% ejec. Comp ^{1/}	% ejec s/Tranf ^{2/}		
Servicio de la Deuda Pública	1.003.461	51,3%	1.434.765	56,2%	95,2%	56,2%	37,7%	43,0%
Ministerio de Educación Pública	927.493	47,8%	1.035.943	47,3%	57,7%	45,4%	27,2%	11,7%
Regímenes de Pensiones	321.691	45,5%	359.258	45,5%	53,2%	60,9%	9,4%	11,7%
Poder Judicial	155.224	44,1%	168.859	42,4%	42,4%	42,3%	4,4%	8,8%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	168.964	49,1%	156.747	40,4%	48,8%	40,9%	4,1%	-7,2%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	165.036	44,2%	167.436	44,6%	69,9%	31,1%	4,4%	1,5%
Ministerio de Salud	120.488	47,8%	133.576	47,9%	64,7%	43,9%	3,5%	10,9%
Ministerio de Seguridad Pública	87.788	38,7%	94.971	40,6%	49,8%	40,6%	2,5%	8,2%
Ministerio de Justicia y Paz	47.575	42,2%	62.935	46,5%	60,0%	43,2%	1,7%	32,3%
Ministerio de Hacienda	41.410	36,0%	41.153	36,8%	46,4%	37,5%	1,1%	-0,6%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	21.219	47,8%	23.720	45,3%	73,0%	45,2%	0,6%	11,8%
Ministerio del Ambiente y Energía	19.929	44,9%	20.706	42,2%	64,1%	30,5%	0,5%	3,9%
Ministerio de Cultura y Juventud	15.361	33,9%	15.798	35,5%	45,7%	33,2%	0,4%	2,8%
Ministerio de Gobernación y Policía	14.121	33,4%	12.598	28,5%	39,2%	41,3%	0,3%	-10,8%
Tribunal Supremo de Elecciones	16.012	39,6%	13.151	32,8%	44,6%	32,8%	0,3%	-17,9%
Asamblea Legislativa	14.176	42,4%	15.405	44,9%	44,9%	44,3%	0,4%	8,7%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	10.488	39,0%	12.250	43,4%	55,7%	42,0%	0,3%	16,8%
Contraloría General de la República	8.896	43,5%	9.466	46,1%	46,1%	46,3%	0,2%	6,4%
Presidencia de la República	6.602	40,1%	6.557	40,5%	49,0%	39,1%	0,2%	-0,7%
Ministerio de la Presidencia	4.250	41,2%	4.297	42,2%	49,8%	40,7%	0,1%	1,1%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	6.330	44,9%	4.559	46,2%	52,0%	42,3%	0,1%	-28,0%
Ministerio de Comercio Exterior	2.732	34,4%	3.172	34,2%	44,3%	34,2%	0,1%	16,1%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	2.158	23,5%	1.318	14,5%	29,0%	41,5%	0,0%	-38,9%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	3.521	41,6%	3.396	37,6%	48,3%	33,2%	0,1%	-3,5%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	2.827	37,4%	2.917	39,4%	47,6%	41,8%	0,1%	3,2%
Defensoría de los Habitantes de la República	2.268	42,5%	2.393	42,1%	42,1%	41,8%	0,1%	5,5%
Partidas Específicas	-	0,0%	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	n.a.
TOTAL	3.190.019	47,2%	3.807.345	48,5%	68,4%	49,4%	100,0%	19,4%

1/ Porcentaje de ejecución considerando el gasto comprometido

2/ Porcentaje de ejecución excluyendo las transferencias

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF.

Sigue en importancia el **MEP**, cuya ejecución se comenta en el acápite 4.2. Otros títulos con importantes porcentajes de ejecución son el **Ministerio de Salud**, con un 47,9%. En este título destacan las mayores transferencias a la CCSS, para un total de ₡73.723 millones, 10,6% más que respecto a junio de 2014; y al AyA, por ₡10.161 millones, casi el doble del monto transferido durante el primer semestre del año anterior (₡5.696 millones), de estos recursos, ₡9.823 millones

corresponden al Proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana, crédito externo suscrito con el Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC), el cual tiene un avance físico del 21,2%, que contrasta con un avance financiero del 44,1%, de acuerdo con la DCP.

Respecto de las transferencias a la CCSS, estas corresponden principalmente a aportes a la seguridad social y pensiones que le corresponden al Estado, cuota complementaria por trabajadores independientes, pruebas de ADN, convenios especiales, asegurados de centros penales, entre otros (¢65.034 millones) y el monto correspondiente a los recursos de la Ley Antitabaco, por ¢8.528 millones. En la sección 4.1 se comenta en detalle lo correspondiente a la ejecución presupuestaria de la CCSS.

Los Regímenes de Pensiones y el **MJP** también muestran porcentajes de ejecución importantes, del 45,5% y 46,5%, en ese orden. En el caso del MJP, esto se explica por una mayor transferencia de recursos a la Unidad Ejecutora del Proyecto Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social, como se mencionó previamente.

Por el contrario, **otros títulos muestran un rezago importante**. El caso más extremo viene dado por las **Partidas Específicas**, que no han ejecutado recursos en 2015. Este título contempla los recursos que el Gobierno Central transfiere a los Gobiernos Locales para la ejecución de obras y proyectos concretos. Dicho comportamiento ha sido usual durante los últimos siete ejercicios - 2015 inclusive-, en los que el total del monto ejecutado en esta partida se transfiere a los Gobiernos Locales en la segunda mitad del año. Cabe destacar que por este concepto las municipalidades tienen un saldo disponible en Caja Única del ¢6.388 millones al 30 de junio, relativo a la Ley N° 7755, Ley de Partidas Específicas.

Destaca también la **baja ejecución del MIVAH**, con un monto de ¢1.318 millones, 14,5% de su presupuesto. Este ministerio se ha caracterizado por niveles de ejecución bajos, con un promedio del 17,5% en el primer semestre para el período 2012-2015 (38,4%, si se excluyen las transferencias al BANHVI y al INVU). Este mismo porcentaje asciende a un 96,9% para los años 2012-2014 (considerando los ejercicios completos), 85% si se excluyen las mismas transferencias. Respecto a 2014, la menor ejecución se explica justamente porque no se registran transferencias para dichas entidades en este primer semestre. No obstante, aún sin considerar su efecto, la ejecución es considerablemente baja respecto a otros títulos. En contraposición a esto, el Ministro de Vivienda²⁵ ha señalado que el sector enfrenta grandes retos, en inversión, escogencia de beneficiarios, calidad del producto, tramitología, entre otros; e indica que el tiempo que toma desarrollar los proyectos afecta la ejecución, así como atrasos que se presentaron por el cambio de Gobierno.

En el caso del **Ministerio de Gobernación y Policía**, la ejecución alcanzó los ¢12.598 millones, 28,5% del presupuesto ajustado. Respecto a 2014, la menor ejecución en términos absolutos se explica principalmente por menores transferencias a la Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería (¢3.294 millones, en comparación a ¢4.244 millones a junio de 2014), Asociaciones de Desarrollo Integral (¢884 millones, respecto a ¢1.522 millones) y Gobiernos Locales (¢895 millones, versus ¢1.456 millones en 2014).

Finalmente, el **Ministerio de Comercio Exterior** (COMEX), también muestra un porcentaje de ejecución bajo, del 34,2%, sin embargo, en términos absolutos la ejecución es mayor en un 16,1% a la observada en el primer semestre de 2014. Respecto a ese período, se presenta un aumento en la partida de servicios, particularmente en servicios jurídicos, con un gasto de ¢397

²⁵ Ver acta de la sesión plenaria ordinaria N°161 de la Asamblea Legislativa del jueves 19 de marzo de 2015.

millones, esto debido a los distintos procesos de arbitraje que el país tiene abiertos²⁶; gastos de viaje (¢151 millones), pues en este período –según indica el Ministerio– se ha dado prioridad a reuniones relacionadas con el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y reuniones de negociación en la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otros; y en servicios en ciencias económicas y sociales (¢139 millones), debido también a los procesos de arbitraje y a estudios de revisiones de políticas públicas en el marco del ingreso a la OCDE. En lo que respecta a transferencias, cabe señalar que el ministerio ha trasladado ¢421 millones a la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo, para gastos operativos, en el marco del convenio COMEX-PROCOMER-CINDE.

Respecto al gasto **comprometido**, si se excluyen las transferencias (corrientes y de capital), las remuneraciones y el Servicio de la Deuda, algunos títulos muestran un monto relevante como comprometido, dentro de los cuales destaca el **Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)**, con montos de ¢17.403 millones en la partida de bienes duraderos, ¢8.989 millones en servicios y ¢3.368 millones en materiales y suministros, en su mayoría estos montos se incluyen en el programa Mejoramiento y conservación de la red vial.

Otros títulos como el Ministerio de Seguridad Pública y el MEP también muestran sumas importantes comprometidas, del orden de ¢8.418 millones y ¢7.937 millones, en orden respectivo. En ambos casos la mayor parte se da en la partida de servicios y bienes duraderos. Si bien al considerar estos montos la ejecución de estos títulos es mucho más elevada, como se aprecia en el cuadro 12, se deben tener presente la subejecución histórica de los mismos (Ver Anexos 3 y 4).

En el tema de **modificaciones presupuestarias**, al primer semestre de 2015 el presupuesto fue sujeto de 16 modificaciones (2 presupuestos extraordinarios y 12 modificaciones presupuestarias), tres más que en el mismo periodo del año anterior, según se observa en el siguiente cuadro.

²⁶ De acuerdo con información suministrada por COMEX, en 2015 se presentó un aumento de los casos que están en proceso de arbitraje desde el año pasado, dentro de los cuales cabe mencionar Spence International Investments y Berkowitz vrs Costa Rica, en el caso del "Parque Nacional Marino Las Baulas en Playa Grande, Guanacaste; otro caso el de Cervin Investissements S.A. y Rhone Investissements vr CR, en el caso de Gas Nacional Zeta; está el arbitraje de Industrias Infinito vrs Costa Rica, caso Crucitas; arbitraje David Richard Aven et al contra Costa Rica, en el caso Proyecto Las Olas. Además se iniciaron estudios de revisiones de políticas públicas el marco de la OCDE.

CUADRO 13
GOBIERNO CENTRAL: MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO NACIONAL, 2015
-MILLONES DE COLONES-

Decreto/Ley	Fecha de Publicación	Rebajas	Aumentos	Efecto Neto	Observaciones
Ley 9289	15/12/2014	-	7.959.346	7.959.346	Presupuesto Inicial
38827-H	16/01/2015	731	731	-	Traslado de partidas en los títulos del MAG, MEP, MJP, MIDEPLAN, Poder Judicial y TSE para cubrir faltantes en el pago del salario escolar
38858-H	03/03/2015	10.290	10.290	-	Traslado de partidas en los títulos del MEP y el MTSS
38886-H	05/03/2015	6.795	6.795	-	Compromiso no devengado 1/
38887-H	09/03/2015	227	227	-	Traslado de partidas en el título del MINAE
38910-H	13/03/2015	305	305	-	Traslado de partidas en el título de la Asamblea Legislativa
38889-H	16/03/2015	-	425.572	425.572	Revalidación de saldos de crédito externo ^{2/}
38943-H	31/03/2015	41.264	41.264	-	Traslado de partidas en 24 títulos
Ley 9294	16/04/2015	-	241.529	241.529	I Presupuesto Extraordinario
38986-H	28/04/2015	304	304	-	Traslado de partidas en el título del Ministerio de Cultura y Juventud
38962-H	30/04/2015	886	886	-	Traslado de partidas en el título del Ministerio de Hacienda
38963-H	30/04/2015	574.821	574.821	-	Incorporación eurobonos y superávit eurobonos
39029-H	27/05/2015	21.455	21.455	-	Traslado de partidas en 21 títulos
39034-H	19/06/2015	-	-	-	Decreto de reprogramación
Ley 9304	26/06/2015	29.394	242.624	-213.231	II Presupuesto Extraordinario
TOTAL		686.471	9.526.148	8.413.215	Monto de la apropiación al 30 de junio

1/ Se refiere a los gastos comprometidos pero no devengados antes del 31 de diciembre de cada año, por lo que afectarán los saldos disponibles del siguiente ejercicio, en este caso son las obligaciones adquiridas antes del 31 de diciembre de 2014 que no se devengaron, por lo que se arrastran al ejercicio de 2015.

2/ Corresponde a la incorporación al Presupuesto Nacional de los créditos externos aprobados a la fecha.

Fuente: Elaboración propia con base en decretos modificatorios.

Mediante Decreto N° 39034-H del 21 de mayo del 2015 se modificó la programación física de la mayoría de Títulos Presupuestarios, lo anterior con la finalidad de que los órganos del Gobierno de la República reflejaran en su programación presupuestaria, los aspectos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas asignados en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Al respecto, no obstante los ajustes realizados, se mantienen algunas debilidades señaladas por esta Contraloría General, en cuanto a la ausencia de elementos explicativos para el cálculo de costos unitarios de los servicios, débil medición de la eficiencia y la formulación de indicadores.

Finalmente, resulta importante destacar que en el segundo presupuesto extraordinario, se realizó una rebaja neta de ¢213.231 millones (2,7% del presupuesto inicial), la cual se realizó principalmente en la partida de amortización (62%) y transferencias de capital (20%).

3.2.2 Sector descentralizado

3.2.2.1 Órganos Desconcentrados

Los **Órganos Desconcentrados (OD)** han ejecutado egresos por **¢445.134,4 millones**, 31,4% del presupuesto, en comparación al 35,3% observado a junio 2014. En los últimos 4 años este grupo ha mostrado una tendencia de niveles de ejecución inferiores al 40% durante la primera mitad del año. Cuatro instituciones representan el 81,8% de los egresos ejecutados, a saber: el FODESAF (50,6%), el CONAVI (20,7%), el FONABE (4,4%) y la Junta Administrativa del Registro Nacional (3,2%).

CUADRO 14
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS: EGRESOS EJECUTADOS POR INSTITUCIÓN AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Institución	2012	2013	2014	2015	Part. %
TOTAL PRESUPUESTADO	1.168.883,3	1.248.681,6	1.378.907,1	1.416.491,0	
TOTAL EJECUTADO	401.130,4	427.636,0	486.241,7	445.134,4	100,0%
<i>variación nominal</i>	22,9%	6,6%	13,7%	-8,5%	
<i>% ejecución</i>	34,3%	34,2%	35,3%	31,4%	
FODESAF	194.519,6	218.338,1	225.333,9	225.416,3	50,6%
<i>variación nominal</i>	29,3%	12,2%	3,2%	0,0%	
<i>% ejecución</i>	42,7%	44,4%	43,2%	41,2%	
CONAVI	83.473,5	73.592,8	107.276,9	91.999,0	20,7%
<i>variación nominal</i>	52,5%	-11,8%	45,8%	-14,2%	
<i>% ejecución</i>	32,5%	27,6%	30,6%	25,2%	
FONABE	9.071,1	10.476,4	17.083,7	19.753,7	4,4%
<i>variación nominal</i>	-24,1%	15,5%	63,1%	15,6%	
<i>% ejecución</i>	21,7%	24,5%	32,8%	40,6%	
Junta Administrativa del Registro Nacional	10.853,9	11.976,0	13.799,2	14.029,8	3,2%
<i>variación nominal</i>	nd	10,3%	15,2%	1,7%	
<i>% ejecución</i>	30,6%	31,2%	32,6%	34,5%	
Otros	103.212,3	113.252,7	122.747,9	93.935,5	21,1%
<i>variación nominal</i>	-5,5%	9,7%	8,4%	-23,5%	
<i>% ejecución</i>	27,2%	27,7%	29,7%	22,7%	

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP.

FODESAF, presenta una estructura de egresos muy similar a la registrada en junio 2014. La ejecución muestra una tendencia decreciente en términos relativos para el último periodo. Respecto a los recursos transferidos a las Unidades Ejecutoras, es importante indicar que se dieron transferencias a las instituciones correspondientes por **¢137.486,9 millones** (61,0%); **¢73.166,7 millones** (32,5%) a programas²⁷-como Avancemos, Régimen no contributivo de Pensiones, Mujeres Jefas de Hogar y Comedores Escolares-; y **¢14.762,8 millones** (6,6%) que son transferencias a otros programas sociales, según consigna en el Informe semestral 2015.

²⁷ En años anteriores se financiaron directamente del Presupuesto Nacional y que después de la Ley N° 8783, el FODESAF reintegra al Gobierno Central

Por su parte, el **CONAVI** disminuyó su ejecución en ₡15.227,9 millones, debido principalmente a que en 2014 se ejecutó la indemnización al concesionario del Proyecto San José - San Ramón por ₡16.344,8 millones.

En **términos generales**, la ejecución de los egresos de los OD presentada a junio de 2015 evidencia una disminución del 8,5% nominal (₡41.107,2 millones) con respecto a junio 2014, que se explica principalmente por el comportamiento de las **transferencias corrientes**, la cual representa el 49,7% de todos los egresos ejecutados por el sector. Dicho rubro se redujo en 15,5% por el comportamiento del CONAVI, previamente mencionado.

CUADRO 15
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS: EGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN PARTIDA, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	2012	2013	2014	2015	Part. %
TOTAL PRESUPUESTADO	1.168.883,3	1.248.681,6	1.378.907,1	1.416.491,0	
TOTAL EJECUTADO	401.130,4	427.636,0	486.241,7	445.134,4	100,0%
<i>variación nominal</i>	22,9%	6,6%	13,7%	-8,5%	
<i>% ejecución</i>	34,3%	34,2%	35,3%	31,4%	
Transferencias Corrientes	196.426,5	226.517,4	261.853,1	221.236,6	49,7%
<i>variación nominal</i>	14,6%	15,3%	15,6%	-15,5%	
<i>% ejecución</i>	40,9%	42,6%	45,5%	37,4%	
Servicios	61.644,7	59.917,6	72.426,3	72.237,6	16,2%
<i>variación nominal</i>	69,3%	-2,8%	20,9%	-0,3%	
<i>% ejecución</i>	35,5%	37,0%	35,2%	35,1%	
Remuneraciones	45.822,3	47.737,6	51.497,1	53.403,9	12,0%
<i>variación nominal</i>	25,1%	4,2%	7,9%	3,7%	
<i>% ejecución</i>	43,7%	43,8%	43,3%	44,0%	
Transferencias de Capital	48.122,2	52.746,4	44.320,8	47.008,9	10,6%
<i>variación nominal</i>	43,8%	9,6%	-16,0%	6,1%	
<i>% ejecución</i>	38,5%	41,9%	36,0%	40,3%	
Bienes Duraderos	28.359,6	23.040,7	41.984,1	41.523,1	9,3%
<i>variación nominal</i>	5,5%	-18,8%	82,2%	-1,1%	
<i>% ejecución</i>	16,1%	10,9%	15,7%	12,9%	
Otros	20.755,2	17.676,2	14.160,3	9.724,3	2,2%
<i>variación nominal</i>	-3,8%	-14,8%	-19,9%	-31,3%	
<i>% ejecución</i>	19,1%	16,3%	16,0%	16,6%	

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP.

3.2.2.2 Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE)

Las **Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE)** presentan una ejecución del 39,6% (₡1.724.773,9 millones) de su presupuesto de egresos a junio 2015, muy similar al del periodo anterior. Los niveles de ejecución presentan una tendencia decreciente en los últimos cuatro periodos analizados.

A nivel institucional, el 86% de los egresos ejecutados se concentran en tres instituciones: la CCSS, la UCR y el IMAS, con participaciones del 74,5%, 7,1% y 3,3%, respectivamente.

CUADRO 16
IDNE: EGRESOS EJECUTADOS POR INSTITUCIÓN AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Institución	2012	2013	2014	2015	Part. %
TOTAL PRESUPUESTADO	3.407.043,4	3.710.589,2	4.123.230,7	4.358.587,6	
TOTAL EJECUTADO	1.471.028,0	1.501.493,6	1.641.551,8	1.724.773,9	100,0%
<i>variación nominal</i>	18,7%	2,1%	9,3%	5,1%	
<i>% ejecución</i>	43,2%	40,5%	39,8%	39,6%	
CCSS	1.058.424,5	1.133.196,1	1.230.219,4	1.285.001,0	74,5%
<i>variación nominal</i>	12,2%	7,1%	8,6%	4,5%	
<i>% ejecución</i>	45,7%	43,7%	43,2%	43,1%	
UCR	93.158,3	104.871,2	114.760,3	122.286,9	7,1%
<i>variación nominal</i>	12,8%	12,6%	9,4%	6,6%	
<i>% ejecución</i>	42,4%	42,4%	43,7%	42,4%	
IMAS	46.136,2	50.291,5	62.005,1	56.970,5	3,3%
<i>variación nominal</i>	-2,6%	9,0%	23,3%	-8,1%	
<i>% ejecución</i>	32,5%	36,4%	42,2%	32,8%	
Otras Instituciones	273.308,9	213.134,9	234.567,0	260.515,5	15,1%
<i>variación nominal</i>	65,0%	-22,0%	10,1%	11,1%	
<i>% ejecución</i>	37,6%	29,0%	27,1%	28,4%	

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP.

La **CCSS** presenta una ejecución de egresos 43,1%, similar a la vista en periodos anteriores, y una variación nominal del 4,5% con respecto a junio 2014. Este crecimiento es producto del aumento en la partida de remuneraciones; particularmente se observa un aumento en incentivos salariales respecto al período anterior, propiamente en retribución por años servidos de ¢7.685,2 millones y por el aumento de ¢11.108,2 millones en remuneraciones básicas por sueldos para cargos fijos. Uno de los aceleradores de gasto en esta partida es el pago de tiempo extraordinario.

Por su parte, en las **Entidades de Educación Superior Estatal** en los mismos rubros y períodos mencionados anteriormente aumentaron ¢4.705,7 millones en retribución por años servidos (la UCR abarca el 59,8% de este aumento) y ¢3.918,6 millones en sueldos por cargos fijos (la UCR contempla el 39,1% de este incremento), cuyo detalle se ampliará en la sección específica de estas instituciones.

En **términos generales**, para este sector institucional, la ejecución a junio de 2015 aumenta 5,1% (¢83.222,1 millones) con respecto a junio 2014. Este crecimiento es menor que el que se presentó en el periodo de junio 2013 a junio 2014. Esto se debe principalmente a los aumentos en las partidas de remuneraciones y transferencias corrientes mencionadas anteriormente, las cuales compensan la caída en los activos financieros.

CUADRO 17
IDNE: EGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN PARTIDA, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	2012	2013	2014	2015	Part. %
TOTAL PRESUPUESTADO	3.407.043,4	3.710.589,2	4.123.230,7	4.358.587,6	
TOTAL EJECUTADO	1.471.028,0	1.501.493,6	1.641.551,8	1.724.773,9	100,0%
<i>variación nominal</i>	18,7%	2,1%	9,3%	5,1%	
<i>% ejecución</i>	43,2%	40,5%	39,8%	39,6%	
Remuneraciones	643.035,5	688.514,6	736.193,4	803.441,2	46,6%
<i>variación nominal</i>	10,8%	7,1%	6,9%	9,1%	
<i>% ejecución</i>	48,0%	47,0%	46,3%	46,3%	
Transferencias Corrientes	403.469,8	448.788,6	505.580,1	558.135,6	32,4%
<i>variación nominal</i>	12,5%	11,2%	12,7%	10,4%	
<i>% ejecución</i>	45,0%	44,0%	42,7%	41,8%	
Materiales y suministros	130.996,2	117.225,2	123.650,1	139.023,1	8,1%
<i>variación nominal</i>	16,4%	-10,5%	5,5%	12,4%	
<i>% ejecución</i>	53,3%	45,0%	44,8%	47,4%	
Servicios	97.335,3	104.045,7	114.951,0	118.584,5	6,9%
<i>variación nominal</i>	7,5%	6,9%	10,5%	3,2%	
<i>% ejecución</i>	37,9%	35,4%	36,6%	34,3%	
Activos Financieros	69.710,6	95.533,5	106.857,8	49.234,7	2,9%
<i>variación nominal</i>	11,9%	37,0%	11,9%	-53,9%	
<i>% ejecución</i>	29,8%	45,1%	65,3%	28,6%	
Bienes Duraderos	23.832,0	35.610,5	41.518,4	41.191,9	2,4%
<i>variación nominal</i>	-5,3%	49,4%	16,6%	-0,8%	
<i>% ejecución</i>	15,1%	16,9%	15,8%	13,6%	
Otros	102.648,5	11.775,3	12.801,1	15.162,9	0,9%
<i>variación nominal</i>	972,6%	-88,5%	8,7%	18,5%	
<i>% ejecución</i>	37,0%	4,7%	3,9%	8,7%	

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP.

En la partida de **transferencias corrientes** destacan el incremento en el pago de pensiones del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS; así como las transferencias corrientes al sector público por parte del PANI, del IMAS y -en menor medida- de la CCSS, que aumentaron en términos nominales los egresos ejecutados a junio 2015 con respecto a junio 14 en 56,6%, 80,8% y 14,4% respectivamente.

3.2.2.3 Empresas Públicas No Financieras (EPNF)

Las **Empresas Públicas No Financieras (EPNF)** han ejecutado egresos por ₡1.954.493,5 millones, 37,1% del monto presupuestado, inferior al 46,4% ejecutado a junio de 2014. El primer semestre de 2015 presenta la menor ejecución de los últimos cuatro años.

A nivel institucional, el 84,7% de los egresos ejecutados se concentran en cinco instituciones, el ICE, RECOPE, CNFL, AyA y la JPS, tal y como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 18
EPNF: EGRESOS EJECUTADOS POR INSTITUCIÓN AL PRIMER SEMESTRE 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Institución	2012	2013	2014	2015	Part. %
TOTAL PRESUPUESTADO	5.017.694,7	5.076.056,8	5.374.873,4	5.273.759,7	
TOTAL EJECUTADO	1.933.295,8	2.202.403,7	2.491.692,0	1.954.493,5	100,0%
<i>variación nominal</i>	5,4%	13,9%	13,1%	-21,6%	
<i>% ejecución</i>	38,5%	43,4%	46,4%	37,1%	
RECOPE	796.447,9	817.038,0	922.607,8	676.198,8	34,6%
<i>variación nominal</i>	8,2%	2,6%	12,9%	-26,7%	
<i>% ejecución</i>	45,3%	45,6%	52,4%	35,5%	
CNFL	161.610,5	195.153,3	166.604,5	166.683,4	8,5%
<i>variación nominal</i>	6,0%	20,8%	-14,6%	0,0%	
<i>% ejecución</i>	43,9%	52,5%	56,2%	51,5%	
AyA	44.530,7	49.844,7	56.064,8	69.923,6	3,6%
<i>variación nominal</i>	4,3%	11,9%	12,5%	24,7%	
<i>% ejecución</i>	34,1%	30,6%	24,5%	33,6%	
JPS	47.735,9	51.884,5	59.603,6	69.269,4	3,5%
<i>variación nominal</i>	-32,2%	8,7%	14,9%	16,2%	
<i>% ejecución</i>	26,3%	25,0%	25,6%	27,4%	
Otras	882.970,9	1.088.483,2	1.286.811,3	972.418,2	49,8%
<i>variación nominal</i>	6,0%	23,3%	18,2%	-24,4%	
<i>% ejecución</i>	45,9%	42,8%	42,0%	37,7%	

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP.

En este primer semestre, **RECOPE** presenta una ejecución del 37,1% del presupuesto, inferior al 46,4% observado a junio de 2014, lo que representa una caída nominal del 21,6% entre ambos períodos. El 67% de esta disminución se debe a la caída en los precios internacionales de los hidrocarburos que compra RECOPE para suministro local. La última semana de junio 2015, el crudo WTI²⁸ se cotizaba a \$61 por barril y en junio 2014 a \$105,370 por barril. Otro factor relevante es la disminución de compras del ICE para factor térmico, ya que el fenómeno de El Niño ha hecho que los embalses generen la cantidad de electricidad necesaria tal y como reportara RECOPE en su informe semestral 2015.

Por su parte, la **CNFL** muestra egresos ejecutados levemente mayores (₡78,8 millones más respecto al año anterior) y una ejecución de 51,5%, inferior a la vista en junio 2014. En el acápite 4.6 se comenta con mayor detalle lo relativo a la ejecución presupuestaria de esta institución.

El **AyA** y la **JPS** aumentaron sus egresos ejecutados a razón de 19,8% y 14% respectivamente en términos nominales. El aumento en el AyA se debe primordialmente a un incremento en la inversión en obras de infraestructura para el abastecimiento de agua potable en todo el país. La JPS debe su aumento en los egresos a una mayor entrega de premios a ganadores de la lotería de acuerdo con su Informe de Ejecución 2015.

En **términos generales**, este sector institucional reduce el gasto en términos nominales a junio de 2015 en 21,6% con respecto a junio 2014. Esta reducción es producto de una caída en todas las

²⁸ El WTI es una corriente de crudo que sirve como referencia para fijar el precio de otras corrientes de crudo. RECOPE no importa este producto pero la tendencia de este explica la tendencia de los que se adquieren en Costa Rica.

partidas -con excepción de la remuneraciones que crecieron 0,1% y las transferencias corrientes que aumentaron 18,9%-, principalmente en la compra de materiales y suministros, en la adquisición de bienes duraderos y en la amortización, como se muestra en el cuadro siguiente.

CUADRO 19
EPNF: EGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN PARTIDA, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	2012	2013	2014	2015	Part. %
TOTAL PRESUPUESTADO	5.017.694,7	5.076.056,8	5.374.873,4	5.273.759,7	
TOTAL EJECUTADO	1.933.295,8	2.202.403,7	2.491.692,0	1.954.493,5	100,0%
<i>variación nominal</i>	5,4%	13,9%	13,1%	-21,6%	
<i>% ejecución</i>	38,5%	43,4%	46,4%	37,1%	
Materiales y suministros	999.339,7	1.118.473,7	1.236.773,9	884.854,2	45,3%
<i>variación nominal</i>	2,6%	11,9%	10,6%	-28,5%	
<i>% ejecución</i>	46,2%	50,1%	55,5%	38,0%	
Remuneraciones	290.213,8	319.729,2	329.494,8	329.742,9	16,9%
<i>variación nominal</i>	4,4%	10,2%	3,1%	0,1%	
<i>% ejecución</i>	44,4%	45,6%	45,0%	45,0%	
Servicios	245.589,1	246.694,0	253.704,6	252.307,1	12,9%
<i>variación nominal</i>	6,6%	0,4%	2,8%	-0,6%	
<i>% ejecución</i>	40,8%	42,1%	39,2%	37,3%	
Transferencias Corrientes	131.568,4	133.224,6	119.208,4	141.748,4	7,3%
<i>variación nominal</i>	-6,8%	1,3%	-10,5%	18,9%	
<i>% ejecución</i>	36,8%	36,8%	33,4%	34,9%	
Bienes Duraderos	100.186,4	67.545,6	301.339,5	126.913,0	6,5%
<i>variación nominal</i>	-7,5%	-32,6%	346,1%	-57,9%	
<i>% ejecución</i>	17,4%	16,5%	42,1%	27,6%	
Otros	166.398,5	316.736,6	251.170,8	218.927,9	11,2%
<i>variación nominal</i>	61,6%	90,3%	-20,7%	-12,8%	
<i>% ejecución</i>	25,1%	40,4%	36,3%	32,7%	

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP.

Los egresos ejecutados por **materiales y suministros** ascendieron a ¢884.854,2 millones al mes de junio, para una variación del -28,5%, que se explica por la disminución en el precio de los hidrocarburos, lo que incide en las compras de RECOPE, como se mencionó previamente.

Los **bienes duraderos** presentan una ejecución del 27,6% a junio de 2015. Se evidencia una disminución en la ejecución de ¢174.426,4 millones a razón principalmente de la reducción de ejecución del Fideicomiso UNO Proyecto Hidroeléctrico Reventazón/ICE-Scotiabank, el cual a junio de 2015 ya ha cancelado el 85% al Contrato de Llave en mano concebido para la Ingeniería, Gestión de compras y construcción de las obras del Proyecto hidroeléctrico Reventazón, el cual al primer semestre de 2015 lleva el 90,2% de la obra concluida. Esto genera que los desembolsos en este rubro sean cada vez menores, tal y como se indica en el Informe de Ejecución del primer semestre de este año.

3.2.2.4 Instituciones Públicas Financieras (IPF)

Las **Instituciones Públicas Financieras (IPF)** presentan a junio 2015 una ejecución de los egresos del 74,1% para un total de ₡2.402.221,1 millones, en comparación con el 62,7% de ejecución a junio 2014. Este nivel de ejecución, el más alto de los últimos 4 años, por razones que se explicaran más adelante. Dentro de este sector, el 79,8% de los ingresos ejecutados se concentran en cuatro entidades: el INS (42,3%), el BNCR (17,5%), el BCR (10,8%) y el BCCR (9,1%), como se aprecia en el siguiente cuadro.

CUADRO 20
IPF: EGRESOS EJECUTADOS POR INSTITUCIÓN AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Institución	2012	2013	2014	2015	Part. %
TOTAL PRESUPUESTADO	2.617.024,5	3.103.906,1	3.223.096,2	3.243.839,6	
TOTAL EJECUTADO	984.124,4	1.017.030,5	1.259.192,4	1.451.687,4	100,0%
<i>variación nominal</i>	-1,9%	3,3%	23,8%	15,3%	
<i>% ejecución</i>	37,6%	32,8%	39,1%	44,8%	
Instituto Nacional de Seguros	311.331,8	373.198,9	434.515,5	613.575,4	42,3%
<i>variación nominal</i>	-26,5%	19,9%	16,4%	41,2%	
<i>% ejecución</i>	40,7%	40,3%	43,2%	54,7%	
Banco Nacional de Costa Rica	212.985,6	113.152,3	266.813,3	254.341,9	17,5%
<i>variación nominal</i>	23,8%	-46,9%	135,8%	-4,7%	
<i>% ejecución</i>	35,5%	17,8%	39,2%	40,6%	
Banco de Costa Rica	134.008,7	145.191,2	155.214,2	157.369,0	10,8%
<i>variación nominal</i>	21,0%	8,3%	6,9%	1,4%	
<i>% ejecución</i>	42,5%	41,9%	41,1%	42,7%	
Banco Central de Costa Rica	92.772,4	125.483,3	129.875,6	132.683,0	9,1%
<i>variación nominal</i>	10,8%	35,3%	3,5%	2,2%	
<i>% ejecución</i>	43,0%	43,2%	35,5%	36,9%	
Otras Instituciones	233.025,9	260.004,8	272.773,9	293.718,1	20,2%
<i>variación nominal</i>	9,5%	11,6%	4,9%	7,7%	
<i>% ejecución</i>	32,2%	28,7%	34,4%	38,3%	

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP.

El **INS** a junio de 2015 ha ejecutado 44,8% de su presupuesto, más de lo que regularmente ejecuta (en junio 2014 había ejecutado 39,1%). Esto se debe, principalmente a la política de inversión del INS en la adquisición de títulos valores por ₡320.903,1 millones a junio de 2015.

En lo que respecta al **BNCR**, mantiene niveles de ejecución similares a los del año anterior, con una ejecución de 40,6% en junio 2015. No obstante, en términos relativos se observa una variación del -4,7% respecto al mismo período de 2014. Este cambio se explica por la disminución en la partida de servicios, por las pérdidas por bienes realizables recibidos en dación de pago y la de pérdida por venta bienes adjudicados en remate judicial, que registraron disminuciones por ₡6,297 millones y ₡9,613 millones, respectivamente. Además, se registra una disminución en el gasto de las cuentas de Publicidad por ₡1,456 millones.

Por su parte, el **BCCR**, ejecutó egresos por ₡132.683 millones, para una variación del 2,2%. Este aumento se debe principalmente a un incremento en la compra de materiales y suministros,

donde la compra de materia prima para la creación de monedas y billetes representó el 88,1% del peso, compra que no se realizó en el primer semestre del año anterior. El BCCR argumentó en su informe semestral de 2014 que no había necesidad de compra de estos recursos y que dicha compra sería trasladada de año. Para el 2015 se aumentaron las compras aunque la ejecución continua siendo baja (25,6%), pues *“una vez analizado el comportamiento de la demanda y el resultado de los indicadores de abastecimiento, no fue necesario proceder en este periodo con la ampliación de los contratos 327 y 318 (en un 50%) por un total de ¢1.300,0 millones”*²⁹

En **términos generales**, para este sector institucional, el gasto ejecutado a junio de 2015 evidencia un aumento del 15,3% nominal con respecto a junio 2014. Este aumento es explicado por un aumento del gasto en los activos financieros y en intereses y comisiones, los cuales se contrarrestan por un menor gasto en servicios.

CUADRO 21
IPF: EGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN PARTIDA, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	2012	2013	2014	2015	Part. %
TOTAL PRESUPUESTADO	2.617.024,5	3.103.906,1	3.223.096,2	3.243.839,6	
TOTAL EJECUTADO	984.124,4	1.017.030,5	1.259.192,4	1.451.687,4	100,0%
<i>variación nominal</i>	-1,9%	3,3%	23,8%	15,3%	
<i>% ejecución</i>	37,6%	32,8%	39,1%	44,8%	
Servicios	295.580,1	298.966,4	396.757,9	378.789,8	26,1%
<i>variación nominal</i>	8,5%	1,1%	32,7%	-4,5%	
<i>% ejecución</i>	40,3%	37,9%	42,8%	37,1%	
Activos Financieros	116.663,5	146.089,5	213.109,1	362.650,9	25,0%
<i>variación nominal</i>	-52,5%	25,2%	45,9%	70,2%	
<i>% ejecución</i>	46,8%	37,9%	54,3%	71,1%	
Intereses y comisiones	247.870,1	273.196,1	290.136,5	329.586,4	22,7%
<i>variación nominal</i>	24,2%	10,2%	6,2%	13,6%	
<i>% ejecución</i>	50,2%	44,0%	40,6%	48,6%	
Remuneraciones	205.842,3	177.696,7	215.812,6	226.642,8	15,6%
<i>variación nominal</i>	19,6%	-13,7%	21,4%	5,0%	
<i>% ejecución</i>	47,5%	38,7%	44,2%	44,3%	
Transferencias Corrientes	56.448,1	46.974,6	56.949,7	68.196,8	4,7%
<i>variación nominal</i>	41,2%	-16,8%	21,2%	19,7%	
<i>% ejecución</i>	42,9%	34,0%	44,4%	42,0%	
Otros	61.720,2	74.107,1	86.426,6	85.820,7	5,9%
<i>variación nominal</i>	-15,9%	20,1%	16,6%	-0,7%	
<i>% ejecución</i>	10,7%	10,4%	15,1%	23,8%	

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP.

Los **activos financieros** presentan una ejecución de ¢362.650 millones, para una variación del 70,2%, debido a la política de inversión ya mencionada del INS, es la razón de este incremento.

Los **intereses y comisiones**, presentan una variación del 13,6% y una ejecución del 48,5% del presupuesto. Esto se debe a un mayor pago por parte del Banco Popular y de Desarrollo

²⁹ BCCR. Informe de evaluación de resultados al 30 de junio 2015 presentado a la CGR. GER-157-2015

Comunal (BPDC) en títulos nacionales de corto plazo, del BCR y del BCAC en títulos nacionales de largo plazo, y del BNCR en títulos externos de largo plazo. El BPDC es el que presenta el mayor aumento en esta partida, con una variación del 38,9% respecto a junio de 2014, principalmente por un aumento de tasas de interés en las captaciones a plazo que pasó de 5,8% en junio de 2014 a 6,46%³⁰ (Informe semestral 2015). Con respecto al BNCR, esta entidad presenta un aumento del 37,5% en los intereses sobre títulos valores del sector externo que se debe al cambio en la forma de registrar el ingreso del SWAP, que antes se hacía neto en esta partida y la SUGEF estableció que debía hacerse en una cuenta de ingresos de acuerdo con el informe semestral 2015 de esta institución.

Estos aumentos fueron contrarrestados por una disminución de ₡17.968,1 millones en los **servicios**, explicados en gran medida por la caída en las comisiones y gastos por servicios financieros y comerciales, principalmente ejecutados por el BNCR.

3.2.3 Remuneraciones

El gasto en remuneraciones y la política de empleo público revisten gran importancia para la gestión pública, desde una perspectiva estratégica para el cumplimiento de los fines, operativa al ser una política de administración del recurso humano, y financiera al ser uno de los disparadores del gasto-. Dado lo anterior, la Contraloría General de la República expone las siguientes consideraciones:

- Magnitud del gasto en remuneraciones

Al primer semestre de 2015 esta erogación alcanza ₡2.538.638 millones, 7,4% más que durante el mismo período del año anterior, monto que representa un 8,8% del PIB estimado para 2015, como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 22
SECTOR PÚBLICO: GASTO EN REMUNERACIONES AL PRIMER SEMESTRE, 2014-2015
- MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES -

Sector ^{1/}	I Sem 2014	Part. %	I Sem 2015	Part. %	Var. %	% PIB
Gobierno Central	962.295	40,7%	1.053.354	41,5%	9,5%	3,7%
IDNE	736.193	31,1%	803.441	31,6%	9,1%	2,8%
EPNF	329.495	13,9%	329.743	13,0%	0,1%	1,1%
Instituciones Públicas Financieras	215.813	9,1%	226.643	8,9%	5,0%	0,8%
Gobiernos Locales	68.540	2,9%	72.052	2,8%	5,1%	0,3%
Órganos Desconcentrados	51.497	2,2%	53.404	2,1%	3,7%	0,2%
TOTAL	2.363.833	100,0%	2.538.638	100,0%	7,4%	8,8%

1/ IDNE: Instituciones Descentralizadas No Empresariales, EPNF: Empresas Públicas No Financieras, IPF: Instituciones Públicas Financieras.

Fuente: SIPP y SIGAF.

³⁰ El BPDC está exento del 8% de impuesto de la renta, por lo que ofrece tasas de intereses superiores a las ofrecidas por las demás entidades bancarias estatales.

La mayor variación se da en el Gobierno Central, con un 9,5%, y las IDNE, con un 9,1%; en el primer caso debido principalmente al MEP, cuyo gasto en remuneraciones creció un 10,5%, y en el segundo, debido a la CCSS, que presentó un aumento del 8%, incrementos altos dados los bajos niveles de inflación actuales, evidenciando la problemática de carácter estructural de dicho rubro.

Cabe destacar que las diferencias que se observan entre grupos respecto a la variación del gasto en remuneraciones, se observan también en la importancia relativa de esta partida –que representan un 53% del gasto de los gobiernos locales hasta un 12% en los Órganos Desconcentrados-; en la composición de la partida dentro de un mismo grupo –mientras que la relación incentivos salariales/remuneraciones básicas alcanza un 0,62 en las IPF, en las IDNE esta relación es de un 1,3, es decir, por cada ₡1 de salario base los funcionarios de este sector reciben en promedio ₡1,3 colones en incentivos salariales-; y en el ritmo de crecimiento de la partida en instituciones de un mismo sector –por ejemplo, dentro de las IDNE, la UNED, el TEC y la UTN muestran tasas de crecimiento de un 14%, 13% y 12% respectivamente, mayor al promedio del grupo (9,1%)-. En síntesis, se tiene un **gasto de magnitud importante, pero diverso en cuanto a su ritmo de crecimiento y composición**, lo anterior prevalece a nivel de grupo e institución.

- **Coexistencia de múltiples esquemas remunerativos y diversidad en los incentivos salariales**

Uno de los puntos medulares en la discusión sobre el empleo público es la coexistencia de múltiples esquemas remunerativos y la diversidad en los incentivos existentes. Esto se refleja en la composición de la partida de remuneraciones y cómo cambia entre sectores e instituciones, así como las tasas de variación respectivas. Tal es el caso de los incentivos salariales y su ritmo de crecimiento, como se desprende de los cuadros siguientes, únicamente en los Gobiernos Locales y las IPF el gasto por incentivos salariales es menor que el monto ejecutado en remuneraciones básicas; al tiempo que para prácticamente todos los grupos los incentivos salariales crecen a tasas superiores que las remuneraciones básicas, con excepción de las IPF.

CUADRO 23
SECTOR PÚBLICO: GASTO EN REMUNERACIONES AL PRIMER SEMESTRE, 2015
-MILLONES DE COLONES-

Subpartida	Gob. Ctrl.	IDNE	EPNF	Gob. Locales	IPF	OD	TOTAL
Remuneraciones básicas	416.334	263.925	111.927	34.069	102.128	19.085	947.469
Remuneraciones eventuales	14.300	77.666	15.815	3.725	4.259	760	116.524
Incentivos salariales	442.519	343.681	111.999	22.372	62.977	24.082	1.007.630
Retribución por años servidos	116.334	140.374	57.194	11.068	27.571	6.567	359.107
Restricción al ejercicio liberal de la profesión	56.810	59.310	16.422	4.044	6.735	6.725	150.046
Decimotercer mes	110	8.965	868	485	9.599	29	20.056
Salario escolar	114.766	86.885	28.195	5.646	10.995	5.837	252.324
Otros incentivos salariales	154.499	48.148	9.320	1.129	8.077	4.923	226.097
Contribuciones patronales al desarrollo y seguridad social	81.688	30.636	43.701	6.004	27.092	5.055	194.175
Contribuciones patronales a fondos de pensiones y otros fondos de capitalización	98.176	86.280	37.973	5.813	28.785	4.346	261.373
Remuneraciones diversas	337	1.253	8.328	70	1.402	76	11.466
TOTAL	1.053.354	803.441	329.743	72.052	226.643	53.404	2.538.638

Fuente: SIPP

CUADRO 24
SECTOR PÚBLICO: VARIACIÓN PORCENTUAL INCENTIVOS SALARIALES Y REMUNERACIONES BÁSICAS
AL PRIMER SEMESTRE, 2011-2015

Sector/Subpartida	2011	2012	2013	2014	2015
Gobierno Central					
Remuneraciones básicas	10,3%	7,2%	9,5%	7,0%	7,3%
Incentivos salariales	14,4%	11,5%	10,3%	8,7%	10,1%
IDNE					
Remuneraciones básicas	7,3%	10,3%	8,5%	5,9%	8,4%
Incentivos salariales	12,0%	11,9%	8,3%	8,1%	9,2%
Gobiernos Locales					
Remuneraciones básicas	12,4%	15,9%	7,3%	6,3%	3,1%
Incentivos salariales	21,2%	22,1%	16,0%	15,2%	7,2%
Empresas Públicas No Financieras					
Remuneraciones básicas	11,4%	2,9%	15,3%	1,7%	-1,1%
Incentivos salariales	9,6%	6,8%	7,6%	6,1%	3,3%
Instituciones Públicas Financieras					
Remuneraciones básicas	11,7%	10,2%	-2,4%	19,8%	6,4%
Incentivos salariales	6,8%	9,4%	-12,1%	23,5%	1,8%
Órganos Desconcentrados					
Remuneraciones básicas	-2,0%	22,2%	3,5%	8,3%	2,6%
Incentivos salariales	0,8%	27,0%	6,0%	7,9%	4,2%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Por institución, este patrón se repite e incluso puede ser mucho más pronunciado. A manera de ejemplo, el gasto en incentivos salariales en la UCR creció un 11% respecto al primer semestre de 2014, porcentaje alto considerando la inflación reportada al mes de junio, mientras que las remuneraciones básicas únicamente aumentaron un 3%, es decir, los incentivos crecieron a un ritmo casi 4 veces mayor. Propiamente en esta institución, el incentivo principal es la *retribución por años servidos*, que absorbió el 52% del monto ejecutado en la subpartida al mes de junio 2015.

Siempre en lo relativo a los incentivos salariales, existe otra serie de compensaciones de diversa naturaleza, adicionales al salario base y distintas de las anualidades, por ejemplo, la dedicación exclusiva, lo cual se clasifica dentro del rubro de Otros incentivos salariales, que varían de institución a institución de acuerdo con la naturaleza del negocio, tales como el mérito académico, peligrosidad, desarraigo, entre otros. Sin embargo, al estar ligados al salario base en la mayoría de los casos, distorsionan los efectos de la política salarial, hacen más complejo de administrar el régimen remunerativo y en muchos casos pueden introducir diferencias y sesgos importantes dentro de una misma institución o del propio sector público, al tiempo que muestran un crecimiento mucho más acelerado que el salario base. Solo en el Gobierno Central, en el MEP los otros incentivos salariales crecieron un 13% durante el primer semestre de 2015 respecto al mismo período del año anterior. Por su parte, en el Poder Judicial este rubro tuvo una variación del 11%, como se desprende del cuadro anterior.

El **efecto de los incentivos también se magnifica de acuerdo con las políticas salariales** que posea la institución. En este caso, mediante el acuerdo N° 5856 del 06 de noviembre de 2014, el Consejo Universitario de la UCR acordó un aumento salarial del 5% a los salarios base vigentes al

31 de diciembre de 2014, pagadero a partir del 01 de enero de 2015. Como referencia, el aumento salarial decretado por el Gobierno para el primer semestre de este año fue de 0,94% al salario base para puestos profesionales y en el segundo semestre el aumento salarial fue de 0,08% a la base. Es preciso tener presente que el impacto final de la política salarial irá más allá del porcentaje fijado a la base, puesto que los incentivos se calculan a partir de un nuevo punto de referencia más alto y por ende se da un crecimiento inercial del gasto en remuneraciones e implícitamente del gasto corriente.

El **incremento inercial en las remuneraciones** se puede ilustrar considerando el incentivo de la retribución por años servidos, es decir, anualidades. Aún en ausencia de inflación, solo por este componente hay una tendencia creciente en los salarios: si se comparan dos puestos iguales, con un salario hipotético de €100.000, uno con una anualidad del 3% del salario base y otro sin anualidad, al cabo de 30 años el salario con anualidad alcanzaría la suma de €242.726 mientras que el otro se mantendría igual, es decir, habría aumentado 2,4 veces gracias al efecto de la antigüedad. Conforme la planilla de alguna institución aumenta su edad promedio, el pago por este rubro aumentará de forma sostenida en el tiempo.

En este contexto, y en relación con eventuales ajustes a los esquemas remunerativos, como son limitar los beneficios excesivos, algunas instituciones han migrado a sistemas de salario único, tal es el caso del BCCR y el Banco Nacional. En este último caso se estima que ya el 37% de la planilla están contratados bajo salario único. De acuerdo con cifras del Banco Nacional³¹, los empleados de la categoría administrativa en el régimen de componentes ganan en promedio un 38% más que los funcionarios en salario único, en la escala técnica esta diferencia es de un 31% y en la escala ejecutiva un 13% más. Dentro de las ventajas de este sistema está la introducción de justicia salarial horizontal, al no existir diferencias salariales para un mismo puesto, sesgos que sí introducen las anualidades u otros incentivos. La CGR introdujo este sistema en 2007, mediante resolución R-CO-35-2007, lo que le ha permitido a la institución promover la equidad horizontal (el mismo puesto tiene siempre el mismo salario), como disminuir la relación incentivos salariales-salario base, tener salarios competitivos, todo esto salvaguardando los derechos adquiridos de todos los funcionarios.

- **Efecto de largo plazo de la política de empleo y salarial**

Se debe tener presente que en las condiciones actuales la creación de empleo público y la política salarial tendrán **impactos de largo plazo**. Esto se debe a la naturaleza recurrente de este gasto, pues una vez creada una plaza se le deberá dar contenido presupuestario en los siguientes períodos, y a la complejidad de los sistemas remunerativos actuales.

Aunado al efecto de largo plazo de la política salarial, se debe considerar también su complejidad en el sector público, al existir encadenamiento de unas remuneraciones a otras, tal es el caso de la Ley N° 6836, **Ley de Incentivos Médicos**. El artículo 12 de dicha ley establece que cada vez que se dé un aumento general de salarios para funcionarios del Gobierno Central, al tiempo que estipula que el salario promedio del personal médico no puede ser menor al salario promedio de otros profesionales del Gobierno Central e instituciones autónomas en escalafones equivalentes. En este sentido, resulta pertinente una valoración por parte de la Administración y eventual ajuste por parte del Poder Legislativo sobre la razonabilidad de este incentivo y como afecta directamente la política salarial del Gobierno Central, limitando su margen de acción ante el efecto que tendrá sobre otras entidades como la CCSS o el INS.

³¹ Publicadas en el diario La Nación.

Conexo con el tema salarial, otras políticas también tienen efectos importantes en las finanzas institucionales, tal es el caso del tope de cesantía. Sobre este tema, la Sala Constitucional eliminó la posibilidad de no tener tope de auxilio de cesantía y ha señalado la importancia de mantenerse dentro de los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, bajo esta línea entre 2013 y 2014 la Sala declaró con lugar cinco recursos de amparo interpuestos por la CGR en contra del tope de cesantía establecido en JAPDEVA, CNP, Banco Nacional, Municipalidad de San José y Municipalidad de Turrialba.

- **Rectoría del empleo público**

En múltiples ocasiones la CGR ha señalado tanto la proliferación de la normativa que regula el empleo público como la limitada rectoría en la materia. Por ejemplo, las políticas sobre contención de gasto y creación de gasto que emite la STAP quedan circunscritas únicamente a las instituciones bajo su ámbito, las regulaciones del Régimen de Servicio Civil solo afectan al Poder Ejecutivo y otras instituciones públicas bajo su cobertura. Aunado a lo anterior, la rectoría del sector ha sido modificada varias veces en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, y se ha trasladado del MTSS al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Todo lo anterior limita el alcance y efectividad de las políticas en la materia.

- **Plazas**

La política salarial es uno de los grandes componentes del sistema de empleo público, un segundo gran componente viene dado por la política de creación de plazas, lo cual también tiene una afectación importante en el gasto de remuneraciones, pues una expansión del empleo más allá de niveles sostenibles y razonables puede erosionar el efecto de una adecuada política salarial³².

Respecto a la **política de plazas**, cabe señalar que la directriz 023-H emitida en 2014, Directriz sobre la Eficiencia, Eficacia y Transparencia de la Administración Pública, continúa con el enunciado de política de no creación de plazas salvo casos de excepción previo conocimiento de la STAP, se exceptúa también al MEP. Esta directriz también restringe la utilización de plazas vacantes a únicamente el 15% de las que estuvieran vigentes a la fecha de publicación de la Directriz 009-H, y las que adelante quedaran en esa condición. Se exceptúa de su aplicación las plazas para personas con discapacidad, puestos de confianza, plazas policiales del Ministerio de Seguridad y el de Gobernación y Policía, Benemérito Cuerpo de Bomberos, los programas Gestión de Ingresos Internos y Externos y Administración Aduanera del Ministerio de Hacienda, puestos de jefarcas y jefaturas, entre otros. De acuerdo con el articulado de la directriz, para la implementación de esta disposición las instituciones deberán remitir a la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGP) y a la STAP el informe correspondiente a las plazas vacantes.

Finalmente, en el cuadro siguiente se presentan las plazas ocupadas para el Gobierno Central, según las reporta el sistema Integra.

³² Es conveniente señalar otro punto medular en la discusión sobre el empleo público, y es lo referente a las estadísticas sobre empleo público, su continuidad, cobertura y grado de confiabilidad, pues la toma de decisiones debe sustentarse en información integral y confiable, al tiempo que se debe considerar la estacionalidad que puede presentar esta información. Un ejemplo de lo anterior viene dado por la estadística de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) que elabora el INEC; de acuerdo con ésta, al II Trimestre de 2015 la cantidad de empleados públicos ascendía a 280.825, para una variación interanual del -5% (14.914 puestos menos, según el INEC), sin embargo, algunas instituciones muestran repuntes importantes en año electoral, tal es el caso del Tribunal Supremo de Elecciones. Si, por el contrario se consideran los datos de aseguramiento de la CCSS, al mes de junio se contabilizan poco más de 303.000³² trabajadores públicos entre Gobierno Central e Instituciones Autónomas, casi 22.500 puestos más que los estimados con la ECE, mientras que la STAP reportó 253.668 plazas ocupadas al cierre de 2014.

CUADRO 25
GOBIERNO CENTRAL: PLAZAS OCUPADAS Y VACANTES AL PRIMER SEMESTRE, 2015

Institución	jun-14			jun-15		
	Total	Vacantes	% Vacantes	Total	Vacantes	% Vacantes
Defensoría de los Habitantes de la República	167	8	5%	175	5	3%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	123	15	12%	138	29	21%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	880	38	4%	918	50	5%
Ministerio de Cultura y Juventud	606	31	5%	637	41	6%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	224	10	4%	234	12	5%
Ministerio de Justicia y Gracia	106	15	14%	121	28	23%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	187	17	9%	204	24	12%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	619	31	5%	650	35	5%
Ministerio del Ambiente y Energía	393	25	6%	396	22	6%
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	121	19	16%	126	15	12%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	3.712	207	6%	3.608	305	8%
Ministerio de Comercio Exterior	73	16	22%	81	5	6%
Ministerio de Gobernación y Policía	77	3	4%	76	7	9%
Ministerio de Hacienda	2.916	210	7%	2.939	186	6%
Ministerio de la Presidencia	321	30	9%	339	14	4%
Ministerio de Planificación Nacional y Pol. Econ.	201	10	5%	203	9	4%
Ministerio de Salud	4.754	183	4%	4.672	242	5%
Ministerio de Seguridad Pública	15.238	1.026	7%	14.996	829	6%
Presidencia de la República	152	52	34%	191	13	7%
Tribunal Supremo de Elecciones	1.273	700	55%	1.367	643	47%
Contraloría General de la República ^{1/}	691	16	2%	696	33	5%
Ministerio de Educación Pública ^{2/}	n.d.	n.d.	n.a.	76.235	154	0%
Poder Judicial ^{3/}	n.d.	n.d.	n.a.	11.311	324	3%
TOTAL	32.834	2.662	8%	120.313	3.025	3%

1/ La CGR no pertenece al Sistema INTEGRA, dato consultado a Unidad de Potencial Humano de la institución

2/ Cifra de 2014, reportada por la institución a la STAP.

3/ Cifra de 2014, reportada por la institución a la STAP.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Sistema INTEGRA

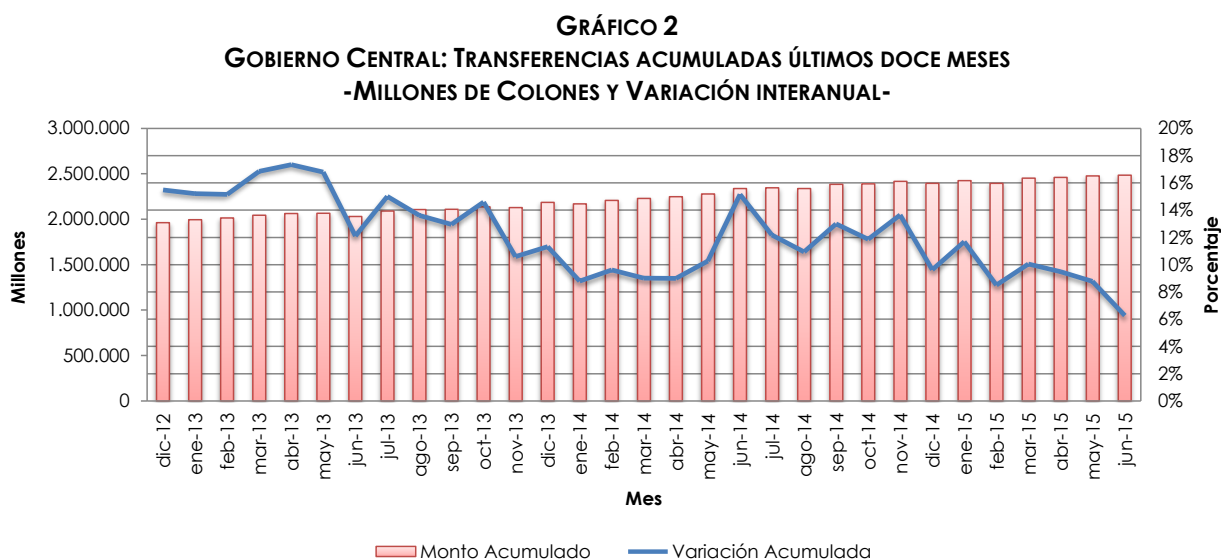
Dado lo expuesto, es urgente un mayor compromiso y una gestión más eficiente, y lograr los acuerdos necesarios para efectuar las reformas pertinentes, en materia de empleo público.

3.2.4 Transferencias

El gasto presupuestado por transferencias en el **Sector Público**³³ para 2015 alcanza ₡5.426.236,6 millones, de los cuales se han devengado un 42,9% (₡2.327.096,7 millones) al 30 de junio de 2015, con un crecimiento del 6,5% respecto al mismo periodo del año anterior.

Para el caso del **Gobierno Central**, el gasto asciende a ₡1.225.782,6 millones, de los cuales ₡1.039.080,2 millones (88%) han sido transferencias corrientes y ₡186.702,3 millones (12%) de transferencias de capital, comportamiento que se ha mantenido similar al de años anteriores.

El monto devengado al 30 de junio de 2015 respecto al primer semestre del 2014 presentó un *crecimiento nominal del 8%*, *tasa inferior a las presentadas en los últimos cuatro años*, si se analiza la variación de las transferencias acumuladas de los últimos doce meses, al 30 de junio de 2015 la variación es de 6,3% según se observa en el siguiente gráfico. A pesar de lo anterior el gasto en las transferencias presenta crecimientos superiores al crecimiento de la producción, además a variables como la inflación, la cual al 30 de junio de 2015 muestra una variación acumulada de 0,08%.



Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF.

La ejecución efectiva de las transferencias del Gobierno Central ronda el 46,8%. Estos recursos se giran a distintas instituciones receptoras, siendo estas últimas las responsables definitivas de la ejecución de los mismos. El siguiente cuadro muestra la ejecución de transferencias del Gobierno Central según **destinatario**.

³³ No incluye las transferencias al sector privado.

CUADRO 26
GOBIERNO CENTRAL: EJECUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS SEGÚN DESTINATARIO, PRIMER SEMESTRE 2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Destinatario	Presupuesto ajustado	Part. %	Devengado millones	% ejec. ^{1/}	Var. %
Pensiones del Magisterio y Profesores	464.178	17,7%	231.332	49,8%	9,3%
Fondo Especial para la Educación Superior (FEES)	410.488	15,7%	221.032	53,8%	14,0%
CCSS	350.494	13,4%	171.201	48,8%	16,8%
FODESAF	236.844	9,0%	98.685	41,7%	-12,1%
Juntas de Educación y Administrativas	221.665	8,5%	99.932	45,1%	14,3%
Consejo Nacional de Vialidad	194.887	7,4%	104.545	53,6%	1,9%
Pensiones de Hacienda y el Poder Legislativo	90.936	3,5%	39.965	43,9%	3,9%
Instituto Mixto de Ayuda Social	55.712	2,1%	29.725	53,4%	6,4%
Gobiernos Locales	39.629	1,5%	14.626	36,9%	-10,6%
Patronato Nacional de la Infancia	33.448	1,3%	7.836	23,4%	-15,9%
Fondo Nacional de Becas	28.048	1,1%	14.038	50,1%	18,6%
Universidad Técnica Nacional	28.000	1,1%	14.000	50,0%	11,4%
Otros	464.972	17,8%	178.867	38,5%	8,9%
TOTAL	2.619.302	100%	1.225.783	46,8%	8,0%

1/ Gasto devengado como porcentaje del presupuesto ajustado

Fuente: Elaboración propia con datos del SIGAF.

Las principales transferencias realizadas en este semestre son al Régimen del Magisterio Nacional por un monto de ₡231.331,6 millones (49,8% ejecutados), al FEES por ₡221.032,1 millones (53,8% ejecutados), a la CCSS por ₡171.200,7 millones (48,8% ejecutados), al FODESAF, por ₡98.685,0 millones y a las Juntas de Educación y Administrativas por ₡99.931,6 millones, ambas con porcentajes de ejecución de 41,7% y 45,1% respectivamente, montos que en conjunto concentran el 67,1% del total de transferencias de parte del Gobierno Central.

Específicamente las transferencias corrientes por concepto de **Regímenes de Pensiones** devengadas al 30 de junio de 2015 alcanzan la suma de ₡359.258,18 millones, es decir un 45,5% del total presupuestado, con un incremento respecto al primer semestre 2014 del 11,7%. Este egreso contrasta con los ingresos que percibe el Gobierno por concepto de contribuciones sociales a estos regímenes (₡32.175,7), el cual representa un 9% del gasto al primer semestre 2015.

Del monto total de transferencias devengadas, las pensiones representan aproximadamente un 29,3%, lo que evidencia que la dimensión de su cuantía y su posible incremento dado el envejecimiento poblacional, requiere de un monitoreo técnico riguroso y constante sobre la sostenibilidad de los regímenes de pensiones.

Cabe mencionar que el Poder Ejecutivo formuló un proyecto de Ley denominado “Reforma a la normativa de los regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto nacional para contener el gasto de pensiones”, el cual en términos generales tiene como objetivo limitar el crecimiento de todas las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, ello debido a la preocupación por la capacidad del Estado para hacerle frente a los compromisos actuales y futuros en materia de pensiones

Por otra parte, el **FEES** presentó un aumento del 14% nominal, tanto en lo presupuestado como en la cantidad de fondos devengados al primer semestre 2015.

De forma complementaria al análisis sobre el grado de ejecución financiera de los diversos destinatarios de transferencias es importante examinar los fondos sin utilizar por parte de las instituciones públicas en Caja Única del Estado. El siguiente cuadro muestra la información disponible sobre los **saldos en Caja Única del Estado** para 2014 y 2015.

CUADRO 27
CAJA ÚNICA: SALDO EN COLONES A INICIO DE AÑO Y AL 30 DE JUNIO, CRÉDITOS, PORCENTAJE EJECUTADO Y DEL TOTAL AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN TITULAR, 2014-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Instituciones	I Semestre 2014					I Semestre 2015				
	Saldo inicial	Créditos	% ejec. ^{1/}	Saldo	Part. % ^{2/}	Saldo inicial	Créditos	% ejec. ^{1/}	Saldo	Part. % ^{2/}
CONAVI	25.804	130.138	68,4%	49.247	7,7%	92.939	101.530	47,0%	103.106	14,0%
CCSS	14.525	126.931	89,2%	15.325	2,4%	33.751	386.533	85,2%	62.376	8,5%
Registro Nacional	26.598	20.113	27,3%	33.970	5,3%	36.054	22.690	25,3%	43.857	6,0%
BANHVI	74.259	20.504	27,0%	69.195	10,8%	49.594	17.569	35,8%	43.114	5,9%
Gobiernos Locales	52.161	16.691	30,7%	47.719	7,4%	48.682	16.096	36,0%	41.438	5,6%
Direc. de Mig. y Extran.	22.298	4.122	9,0%	24.049	3,8%	18.012	2.419	9,1%	18.580	2,5%
FONABE	12.480	34.287	56,3%	20.419	3,2%	13.156	30.287	60,7%	17.066	2,3%
JAPDEVA	15.100	15.100	50,0%	15.100	2,4%	15.100	-	0,0%	15.100	2,1%
Imprenta Nacional	10.453	2.156	10,9%	11.237	1,8%	12.431	1.839	7,0%	13.270	1,8%
INAMU	9.413	4.401	24,5%	10.430	1,6%	10.142	4.389	26,5%	10.684	1,5%
IAFA	7.377	5.503	32,7%	8.674	1,4%	8.371	12.956	56,3%	9.322	1,3%
Fund. Omar Dengo	7.212	6.330	25,1%	10.147	1,6%	5.747	7.191	58,7%	5.342	0,7%
PANI	8.409	24.273	70,2%	9.747	1,5%	8.539	20.716	82,9%	5.001	0,7%
Otras	267.588	548.337	61,3%	315.915	49,3%	297.008	348.643	46,4%	346.124	47,1%
TOTAL	553.677	958.886	57,6%	641.174	100%	649.527	972.858	54,7%	734.380	100%

1/ Se calcula como la razón de los débitos entre la suma del saldo inicial y los créditos

2/ Se calcula como el saldo disponible de cada institución entre el total disponible en Caja Única

Fuente: Elaboración propia con datos de la Tesorería Nacional.

En términos generales la **ejecución de los fondos de Caja Única**, de acuerdo con el indicador calculado, llega a 55% de los fondos disponibles en este primer semestre de 2015, una baja de 3 p.p. con respecto a junio 2014. El saldo total disponible durante el primer semestre 2015 en Caja Única a favor de las entidades, alcanza los ₡743.380 millones (2,6% del PIB). Este monto se incrementó un 14,5% respecto al saldo en junio 2014 (₡641.174 millones).

Cabe indicar que el Poder Ejecutivo formuló un **proyecto de Ley** denominado "Ley de eficiencia en la administración de los recursos públicos", con la cual se desea controlar el giro de fondos de Caja Única, además de establecer un plazo máximo para la utilización de dichos fondos, sino deberán ser devueltos al Presupuesto Nacional. Sumado a lo anterior, como parte de las medidas implementadas para el control de las transferencias y los saldos en Caja Única, la Tesorería Nacional previo a la autorización y giro de desembolsos a las instituciones, revisa si dichas entidades mantienen saldos en la Caja Única del Estado, en los casos de mantener superávit, se deniega la solicitud de nuevos fondos.³⁴

³⁴ Ministerio de Hacienda, 2015. Memoria Institucional 2014-2015. Pág 19.

Tanto los **Gobiernos Locales** como el **PANI** presentan incrementos en el grado de giro de los fondos disponibles de Caja Única en aproximadamente 6 p.p. y 12 p.p. respectivamente, respecto al primer semestre de 2014; simultáneamente para estas instituciones destacan los bajos porcentajes ejecutados por parte de la transferencia del Gobierno Central con tan solo un 36,9% (Gobiernos Locales) y 23,4% (PANI), lo cual evidencia el control que está ejerciendo el Gobierno Central sobre algunos montos que ingresan a Caja Única y la ejecución de las transferencias.

Así mismo el **BANHVI** muestra un aumento en el giro de los fondos de Caja Única respecto al primer semestre 2014 en casi 9 p.p., con un porcentaje del 35,8%, cabe indicar que al 30 de junio de 2015 la institución no ha recibido transferencias por parte del Gobierno, siendo ello evidencia de las medidas implementadas. Por otra parte, la ejecución de egresos a nivel institucional, alcanza apenas un 39% a junio 2015, situación por la cual CGR ha reiterado la necesidad de monitorear los niveles de ejecución en el BANHVI, dado el costo de oportunidad de mantener saldos ociosos.³⁵

Como se puede observar, dentro de los saldos de Caja Única destaca el **CONAVI** con \$103.105,71 millones (109,4% más que el I Semestre 2014). Este incremento en el monto se debe básicamente a los aumentos en los saldos de las cuentas "CONAVI" (transferencias del Gobierno Central) y "CONAVI-BID 2007 Programa Infraestructura Vial PIV I". Cabe señalar que al 30 de junio 2015 el CONAVI como institución ha ejecutado tan solo un 25,2% de sus gastos, y la CGR ha señalado³⁶ con anterioridad debilidades en la gestión de sus proyectos y en los procesos de contratación administrativa.

Por su parte la **CCSS** presenta un saldo de Caja Única al 30 de junio de 2015 de \$62.376 millones, \$47.051 millones más que el I Semestre 2014, con un porcentaje alto de giro de los fondos de Caja Única del 85,2% situación que obedece principalmente al aumento en los saldos de dos cuentas, la "CCSS-FODESAF" relacionada con las transferencias de FODESAF al Régimen No Contributivo de Pensiones a cargo de la CCSS, y fondos de "CCSS-CONTRIBUCIÓN ESTATAL PENSIONES Y OTROS".

Finalmente, esta Contraloría ha señalado³⁷ la necesidad de modificar la legislación en materia de destinos específicos para ajustarla a la realidad económica y social del país, siendo este un tema que no ha sido atendido por las autoridades.

3.2.5 Gasto Social

El gasto social por parte del **Gobierno Central** se ha mantenido estable en los últimos años, el cual considera recursos orientados 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.

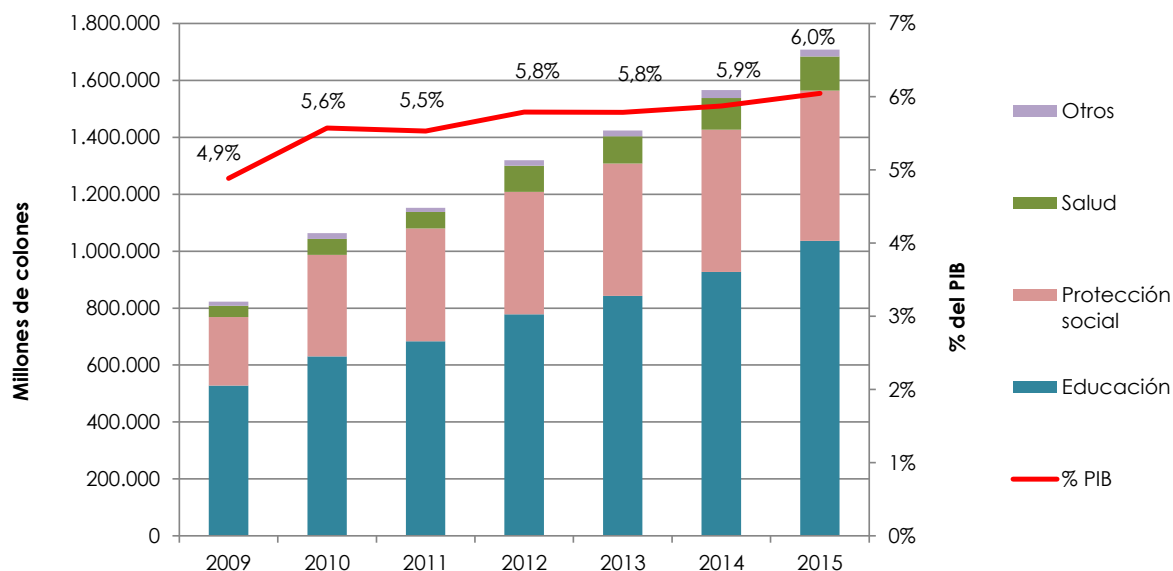
Al 30 de junio de 2015 se han devengado \$1.707.992 millones en gasto social, para una variación del 9,1% respecto al primer semestre 2014. Como porcentaje del PIB, la inversión social se ha mantenido constante en los últimos tres años cercana al 6%. El siguiente gráfico muestra la evolución del gasto social.

³⁵ Así señalado en Memoria Anual de la CGR 2014.

³⁶ Informes DFOE-IFR-IF-06 2013, Informe de la auditoría de carácter especial sobre los contratos de conservación vial administrados por el CONAVI, y DFOE-IFR-IF-07-2013, Informe del Estudio Especial en el CONAVI sobre la rehabilitación de las estaciones de pesaje

³⁷ Así señalado en Memoria Anual de la CGR 2014.

GRÁFICO 3
GOBIERNO CENTRAL: GASTO SOCIAL, 2009-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJE DEL PIB-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF.

Durante el primer semestre del año en curso dentro total del gasto devengado en gasto social los rubros más importantes son educación con una participación del 60,7% y protección social (pago de pensiones) con un 30,9%, el gasto en salud representa el 7% mientras que otros gastos sociales alcanzan el 1%. Cabe indicar que del total de egresos para atender fines sociales, según el objeto del gasto, se ha consignado principalmente a las partidas de remuneraciones y transferencias corrientes, pues estas representan al 30 de junio de 2015 el 39,5% y el 57,8% respectivamente del total devengado.

El **gasto en educación** presupuestado para el 2015 alcanza la suma ₡2.188.750, cerca de un 7,7% del PIB, se ha devengado al 30 de junio ₡1.035.912 millones, 3,7% del PIB (un crecimiento respecto primer semestre 2014 de 11,7%). Dentro de los principales programas se encuentran el programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (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).

A pesar de que el gasto en educación representa el mayor gasto a nivel social se debe considerar aspectos que pueden limitar su potencial como herramienta de política pública y como fuente de crecimiento social y económico. Según estudio realizado por Jiménez (2014)³⁸ el sistema educativo costarricense ha tenido avances importantes en la cantidad de sus resultados, porque ha dispuesto de una cantidad creciente de recursos en las dos últimas décadas, no obstante presenta carencias como el hecho de que todavía no ha logrado la universalización de la Educación Preescolar y de la Educación Secundaria y no hay compromisos explícitos para lograr estos resultados; el sistema no tiene un énfasis importante en

³⁸ Jiménez, R. 2014. Educación pública en Costa Rica: políticas, resultados y gasto. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.

la calidad de los resultados y no se cuenta con un sistema de incentivos para que los actores del sistema procuren lograr determinados objetivos.

Así mismo señala que en general, en el país el tema del uso eficiente de los recursos en el sistema educativo ha estado ausente y más bien la discusión ha estado principalmente centrada en gastar en educación el equivalente al 8 por ciento del PIB.

Por otra parte durante el primer semestre de 2015 se devengó en **gasto en salud** ₡120.001 millones, lo que representa una variación de 8% respecto al 2013. Se incluyen recursos provenientes de la Ley General de Control del Tabaco y sus Efectos Nocivos en la Salud, se le asignan los recursos a la Caja Costarricense del Seguro Social para Regímenes Especiales de Seguros de Salud, además, producto de leyes específicas, se presupuestan recursos para la Cruz Roja Costarricense, el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) así como a instituciones adscritas al Ministerio de Salud.

El **gasto en vivienda y otros servicios comunitarios** presenta una disminución de 49,6% respecto al primer semestre 2014, para un devengado de ₡4.389,22 millones, dicha disminución obedece a primordialmente a tres factores, la cancelación del Proyecto Limón Ciudad-Puerto³⁹, el cual al 30 de junio 2014 había devengado ₡2.406,48 millones, además de que el BANVHI no ha recibido fondos por la transferencia presupuestada por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, sumado a que para el año en curso no se presupuestaron recursos al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

Cabe indicar que el **gasto social** presenta como objetivo fundamental la disminución y erradicación de la pobreza, a pesar de ello se reconoce la dificultad de plasmar las políticas de gasto social con disminuciones en la pobreza por parte de los distintos gobiernos, según datos del INEC, la pobreza en Costa Rica se ha mantenido alrededor del 20% desde hace 4 años, con un porcentaje promedio de pobreza extrema de 6,3% para el período 2011 – 2014.

Otra consideración importante dentro del tema de gasto social es el de las **transferencias condicionadas** como instrumento de política pública, la CGR⁴⁰ y el Estado de la Nación⁴¹ han coincidido en que es necesario mejorar los instrumentos de selección y asignación de los beneficios sociales así también el control de la población meta y con ello minimizar filtraciones, además se deben realizar cambios en el diseño de algunos de estos programas con el objetivo de aumentar la eficacia y eficiencia de ellos.

La presente Administración presentó a inicios de 2015 el proyecto Puente al desarrollo: Estrategia nacional para la reducción de la pobreza, el cual tiene como objetivos principales la erradicación de un 50% de la pobreza extrema a 2018, para ello contempla tres principales iniciativas, la primera de ellas es la utilización: Mapas Sociales, Índice Multidimensional de Pobreza y Sistema de Registro Único de Beneficiarios, pretende fortalecer capacidades laborales y oportunidades de empleo, y por último utiliza la figura del co-gestor social como elemento para llegar a las personas en condición de pobreza y poner a su disposición la oferta de los servicios del Estado, aspecto que se valorará posteriormente conforme sea implementado.

³⁹ El Proyecto Limón Ciudad-Puerto (PLCP) incluía dentro de sus componentes la Revitalización Urbana y Cultural, ello incluía mejoras en infraestructura de espacios de cultura y de recreación

⁴⁰ CGR, 2014. Informe sobre Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público del Primer semestre de 2014. Pág.

⁴¹ Estado de la Nación, (2014). Estado de la Nación: Equidad e integración social en el 2013, San José, Costa Rica, julio 2014, pág. 10.

Finalmente, es relevante indicar que el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo publicó el estudio *La Equidad en Costa Rica: Incidencia de la Política Social y la Política Fiscal*, en el cual se señala que *“la tendencia creciente del actual déficit fiscal pone en peligro la continuidad y el fortalecimiento de la política social y sus implicaciones para los sectores más pobres, por lo que el país debe generar acuerdos que promuevan metas específicas y estrategias concretas en el tema fiscal”*.⁴² Lo anterior refleja la necesidad de analizar el gasto social bajo criterios de racionalidad, oportunidad y particularmente eficacia y eficiencia en una coyuntura de poca holgura fiscal.

3.2.6 Otros aspectos

Ante la problemática fiscal, el Gobierno de la República ha continuado con la **política de emitir directrices orientadas a la contención del gasto**, principalmente para las instituciones que se encuentran bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria. En este sentido, el 17 de julio de 2014 se emitió la **Directriz Presidencial 009-H**. En términos generales esta directriz contemplaba medidas para detener la creación de plazas y limitar el uso de las plazas disponibles al 15% (salvo casos excepcionales), evitar el uso de remanentes de las remuneraciones para incrementar otros gastos, promover la venta de activos ociosos o suntuarios, recortar en 20% diversos rubros de gasto superfluo, renovar vehículos de forma austera, rendir cuentas sobre alquileres de edificios y equipo informático, aumentar la independencia operativa de órganos desconcentrados financiados con tarifas por prestación de servicios, congelar salarios de altos jerarcas del sector descentralizado y restringir y evitar remuneración de vacaciones no disfrutadas.

Dicha normativa fue modificada parcialmente por la **directriz 014-H** del 03 de setiembre de 2014, con la que se introdujeron algunas excepciones para la creación de plazas y se exceptuó al MEP de su aplicación en este aspecto, además se eliminó el Art. 7 relativo a sujetar el giro de transferencias del Gobierno Central a entes descentralizados a la disponibilidad de recursos en las cuentas de Caja Única u otras cuentas.

Cabe destacar que el artículo 14⁴³ de esta norma establece que la aplicación de esta directriz es responsabilidad de los jerarcas de los Ministerios y demás entidades del sector público, al tiempo que la STAP será la responsable de informar trimestralmente a la Presidencia de la República de su cumplimiento, así como los incumplimientos que se presentaran. De acuerdo con lo anterior, la STAP señala los siguientes **resultados** para el primer trimestre:

- **Artículo 1. Creación de plazas:** De acuerdo con el Informe DE-235-2015, Informe de Seguimiento al I Trimestre de la Directriz 009-h, la STAP reporta que las entidades del sector público solicitaron la creación de 3.322 plazas, 2.676 para el MEP, de ese total la Autoridad Presupuestaria (AP) conoció y autorizó la creación de 2.278 plazas, 1.986 en el MEP.
- **Artículo 2. Plazas vacantes:** En lo que corresponde a las plazas vacantes, de acuerdo con información suministrada por la STAP, se reportaron 347 plazas vacantes con un ahorro mensual de ₡346,89 millones.
- **Artículo 4. Seguimiento partida remuneraciones.** Como se mencionó, la directriz establecía restricciones para financiar otros gastos con sobrantes en la partida de

⁴² PNUD. (2014). *Política social de Costa Rica reduce la desigualdad pero sistema tributario y crecimiento desigual de ingresos mina sus alcances*. San José, Costa Rica. Comunicado de Prensa.

⁴³ Artículo 15 en la directriz original.

remuneraciones. En esta línea, la STAP señala que 40 instituciones cumplen con la disposición,

- *Artículo 6. Reserva del 20% de los montos producto de aplicación del artículo 7 de la directriz 013-H y 040-H*⁴⁴: El artículo 6 de esta directriz establece que Los montos que los órganos y entidades públicas reservaron a partir del año 2011 producto de la aplicación del artículo 7° de la Directriz Presidencial N° 013-H, no podrán ser utilizados, por lo que deberán mantenerlos en el superávit o en la cuenta de sumas sin asignación presupuestaria. A la fecha, la reserva correspondiente se mantiene en un monto de ¢39.794 millones.
- *Artículo 7. Reducción de un 20% de algunos gastos*: El recorte de un 20% del presupuesto vigente al momento de emisión de la directriz 009-H en subpartidas seleccionadas⁴⁵ ha propiciado una reducción de ¢13.287 millones, de los cuales ¢3.414,5 millones se han utilizado en gasto de inversión en instituciones como el CONAVI (¢1.444 millones) y el AyA (¢1.688,5 millones), entre otras.

Es pertinente indicar que la STAP no reporta montos de la aplicación de otras medidas, como los ingresos por ventas de activos (artículo 5), o ahorros por compensaciones por vacaciones (artículo 13), cuya aplicación delega en la administración activa.

Recientemente, la directriz 009-H y su reforma fue derogada por la **directriz 023-H del 20 de abril de 2015**, sobre la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión presupuestaria de la administración pública, la cual amplía una serie de controles y establece medidas para mejorar la rendición de cuentas.

Las principales medidas incorporadas en este nuevo cuerpo normativo comprenden: obligatoriedad de reprogramar los planes operativos institucionales en estricto cumplimiento con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018; no se podrán utilizar remanentes en la partida de remuneraciones para financiar otros gastos con excepción de las prestaciones legales y contribuciones sociales; congelamiento de salarios de presidente, vicepresidentes, ministros, viceministros, así como presidentes ejecutivos, gerentes y subgerentes del sector descentralizado; prohibición de creación de plazas en ministerios y entidades del ámbito de la AP, con excepción del MEP, salvo por casos de excepción que serán conocidos por este órgano; utilización de únicamente el 15% de las plazas vacantes a la fecha de publicación de la directriz 009-H; autorización de venta de activos ociosos; elaboración de informe sobre alquileres; política austera de adquisición y sustitución de vehículos, entre otros.

Se adicionan ciertas medidas que vienen a reforzar las anteriores y que se caracterizan por buscar un mayor control del nivel superior, donde se les solicita a los jerarcas la elaboración de informes de ejecución, así como la debida justificación de gastos como alquileres, publicidad, servicios médicos, entre otros; reglas de ejecución para transferencias a entidades en Caja Única; y se asigna al Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) la responsabilidad de

⁴⁴Durante la Administración Chinchilla Miranda se emitió la Directriz 013-H, de contención del gasto público, la cual establecía en su artículo 7 una reducción del 20% en los montos presupuestados por las entidades, con algunas excepciones en ciertas subpartidas e instituciones, ; esta directriz fue derogada por la directriz 040-H, que en su artículo 5 estableció que estos montos correspondientes a dicha rebaja debían mantenerse en superávit o cuentas sin asignación presupuestaria, y su uso se daría en previa aprobación de la AP; nuevamente la disposición se mantuvo en la Directriz 009-H (artículo 6).

⁴⁵Se incluyeron las subpartidas: Transporte en el exterior, Viáticos en el exterior, Equipo de transporte, servicios de gestión y apoyo, Alimentos y bebidas, Gastos de publicidad y propaganda, Gastos de representación institucional, Becas para funcionarios, Actividades protocolarias o sociales, Textiles y vestuario, Mantenimiento de edificios locales y terrenos, referente a remodelaciones de oficinas no preventivas ni habituales, Piezas y obras de colección, Actividades de capacitación (seminarios o similares), donde medie cualquier tipo de pago (directo o indirecto) por el uso de las instalaciones y que no sean parte de las funciones sustantivas, Tiempo extraordinario y Suplencias.

incluir en el Informe Anual de Cumplimiento de Metas del PND que debe presentar a la CGR anualmente un capítulo de evaluación y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de objetivos de la Dirección General de Tributación (DGT), Dirección General de Aduanas (DGA), Policía de Control Fiscal (PCF) y Dirección General de Hacienda (DGH), también se le designó la elaboración de un estudio en cada ministerio y órgano adscrito para determinar la existencia de duplicidades; mientras que al IMAS se le solicita un informe anual de la lista de los beneficiarios del Programa Avancemos.

A la fecha de elaboración de este informe, la STAP se encontraba elaborando el Informe de seguimiento trimestral de aplicación de la directriz, correspondiente al segundo trimestre de 2015.

No obstante, la Contraloría General ha dado seguimiento en estos informes, a **algunas de estas partidas sujeto de control de dicha directriz**, que si bien no llegan a representar un 1% del gasto total del Sector Público del semestre, por su naturaleza han sido de interés también de la ciudadanía. En el siguiente cuadro se observan las principales instituciones con gastos en estos rubros, su porcentaje de ejecución y variación.

Para el primer semestre se observa una desaceleración en los crecimientos de estos gastos, e inclusive en algunos de ellos se observan crecimientos negativos, como lo son las partidas de publicidad y propaganda, transporte y viáticos en el exterior y actividades protocolarias y sociales. Por su parte, dietas, alquileres y servicios en ciencias económicas se encuentran creciendo a tasas muy moderadas.

CUADRO 28
SECTOR PÚBLICO: EJECUCIÓN DE OTROS GASTOS AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Objeto / Institución ^{1/}	2013		2014		2015			
	Ejecutado I sem	% ejec	Ejecutado I sem	% ejec	Ejecutado I sem	% ejec	Variación nominal	
0.02.05 Dietas	3.649	39%	3.785	38%	4%	3.975	37%	5%
Asamblea Legislativa	829	48%	904	47%	9%	932	47%	3%
Municipalidad de Alajuela	154	43%	182	47%	18%	166	40%	-9%
Municipalidad de San José	134	45%	143	47%	7%	155	47%	9%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	111	37%	130	41%	17%	124	35%	-5%
Municipalidad de Desamparados	95	52%	85	46%	-11%	99	46%	16%
1.01.01 Alquiler de edificios, locales y terrenos	27.716	36%	34.684	39%	25%	35.667	35%	3%
Caja Costarricense del Seguro Social	3.738	37%	5.248	54%	40%	3.721	39%	-29%
Banco Nacional de Costa Rica	1.237	18%	3.224	38%	161%	3.291	29%	2%
Ministerio de Hacienda	2.139	31%	3.097	37%	45%	3.249	37%	5%
Banco de Costa Rica	2.126	52%	2.419	49%	14%	3.056	44%	26%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	2.370	49%	2.681	50%	13%	2.759	47%	3%
1.03.02 Publicidad y propaganda	15.087	28%	20.127	38%	33%	15.491	28%	-23%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	2.234	41%	3.416	62%	53%	2.126	30%	-38%
Banco de Costa Rica	1.805	38%	2.195	36%	22%	1.622	31%	-26%
Instituto Costarricense de Turismo	2.251	30%	2.178	34%	-3%	1.603	24%	-26%
Banco Nacional de Costa Rica	1.282	22%	3.028	52%	136%	1.572	22%	-48%
Instituto Nacional de Seguros	730	25%	458	17%	-37%	740	25%	62%
1.04.04 Servicios en ciencias económicas y sociales	5.646	17%	7.491	22%	33%	7.530	18%	1%
Superintendencia General de Seguros	509	46%	771	44%	51%	833	42%	8%
Banco Central de Costa Rica	142	13%	254	20%	79%	645	21%	154%
Patronato Nacional de la Infancia	56	5%	158	14%	185%	346	25%	119%
Superintendencia General de Entidades Financieras	319	29%	341	35%	7%	280	12%	-18%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	395	28%	422	32%	7%	240	12%	-43%
1.05.03 Transporte en el exterior	1.233	26%	1.226	24%	-1%	970	19%	-21%
Instituto Costarricense de Turismo	135	40%	114	37%	-16%	117	34%	2%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	109	26%	138	29%	26%	107	29%	-23%
Ministerio de Comercio Exterior	134	64%	30	14%	-78%	89	45%	198%
Universidad de Costa Rica	102	35%	100	32%	-2%	81	23%	-19%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	50	25%	32	18%	-36%	57	31%	78%
1.05.04 Viáticos en el exterior	1.121	24%	1.230	23%	10%	1.035	22%	-16%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	59	25%	77	28%	31%	99	46%	29%
Ministerio de Comercio Exterior	60	37%	22	16%	-63%	94	68%	318%
Consejo Técnico de Aviación Civil	88	33%	97	37%	9%	87	34%	-10%
Universidad de Costa Rica	71	22%	70	21%	-3%	61	15%	-12%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	50	33%	51	31%	2%	40	30%	-20%
1.07.02 Actividades protocolarias y sociales	1.950	27%	2.168	27%	11%	1.794	19%	-17%
Instituto Nacional de Aprendizaje	101	31%	109	29%	7%	194	27%	79%
Universidad Nacional	111	32%	136	51%	23%	156	19%	15%
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	72	34%	92	41%	27%	97	45%	6%
Instituto Costarricense de Turismo	160	52%	93	33%	-42%	95	24%	2%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	48	27%	56	46%	15%	81	42%	46%
Total partidas seleccionadas	56.403	29%	70.712	35%	25%	66.463	29%	-6%

1/ La información excluye al ICE dentro del desglose, pero lo considera en el total de cada rubro.

Fuente: SIPP y SIGAF.

La Contraloría General valora como positivo algunos ahorros o contención en gastos corrientes que pudieren lograrse con esta y las directrices anteriores, para contribuir a atenuar el déficit fiscal; sin embargo, este Órgano Contralor debe indicar que, estos esfuerzos si bien son necesarios, tienen un impacto muy reducido de frente a la dimensión de la problemática en cuestión, por lo que reitera la urgente necesidad de concretar acciones de alto impacto, tanto en gastos como en ingresos, que atiendan el carácter estructural del déficit fiscal del Gobierno y del Sector Público en general.

Existen en la corriente legislativa una cantidad importante de proyectos presentados por el Poder Ejecutivo y los señores diputados, así como diferentes recomendaciones realizadas sobre temas fiscales por parte de la Contraloría General de la República y otros sectores sociales y económicos, a partir de lo cual, y con los ajustes que procedan, es urgente adoptar acuerdos y decisiones, con el fin de atender el serio problema fiscal que enfrenta el país, el cual constituye una seria amenaza para la estabilidad económica y social de la nación, y un riesgo para la capacidad operativa del Estado y la adecuada prestación de los servicios a la ciudadanía.

Estos proyectos están referidos a temáticas como pensiones, salarios, reglas fiscales, compras públicas, manejo de Caja Única, lucha contra el contrabando y el fraude fiscal⁴⁶, reformas a los impuestos sobre la renta y sobre las ventas, exoneraciones, inversiones públicas, transparencia, rendición de cuentas, entre otros.

Como tema relacionado y como parte del análisis del gasto en el sector público, se ha estimado pertinente realizar una referencia a los **gastos administrativos**, entendiendo estos como las erogaciones relacionadas con actividades propias de la gestión que son originadas en el área administrativa, dirección y control de las operaciones generales de la entidad, es decir, aquellos gastos que no se relacionan directamente con la función sustantiva.

A partir de la estructura programática se aproxima los gastos administrativos tomando como referencia los programas de administración superior, actividades centrales, servicios de gestión y apoyo y otros semejantes, de ellos se excluye la partida de transferencias dado que éstas no se consideran como gasto administrativo de la entidad⁴⁷. Cabe indicar que no en todas las instituciones es posible determinar la existencia de un programa con esas características, por lo que fueron excluidas del análisis.⁴⁸

En términos generales en el **Sector Público** al 30 de junio de 2015 un 17,3% del total del gasto ejecutado corresponde a gastos administrativos, un 11% más que el primer semestre de 2014. A nivel de subsector el porcentaje de gasto administrativo devengado al 30 de junio de 2015 respecto al gasto total de cada uno de ellos varía según su naturaleza y giro de negocio.

Particularmente los **Gobiernos Locales** a pesar de ser un subsector homogéneo en su carácter funcional, presenta contrastes entre algunas Municipalidades respecto al porcentaje de gastos administrativos, específicamente durante el primer semestre de 2015, 21 de las 81 municipalidades ostentan porcentajes de gasto administrativo devengado superiores al 40%, de los cuales 6 muestran porcentajes superiores al 50%⁴⁹, en 25 de las 81 Municipalidades los gastos

⁴⁶ Aprobada en primer debate el día 20 de agosto de 2015.

⁴⁷ Las transferencias corrientes y de capital son excluidas tanto de los gastos administrativos como de los gastos sustantivos.

⁴⁸ Se excluyen fideicomisos, la Asamblea Legislativa, CNFL, RECOPE, TSE, Benemérito Cuerpo de Bomberos, Sociedades Anónimas de los Bancos, entre otras.

⁴⁹ Corresponden a la Municipalidad de Orotina (61%), Municipalidad de Bagaces (55%), Municipalidad de Palmares (55%), Municipalidad de Matina (54%) y Municipalidad de Carrillo Guanacaste (50%).

administrativos no superan el 30% del total de gastos devengados, y en 4 Municipalidades en las cuales la participación no alcanza el 20%⁵⁰.

Por otra parte llama la atención que los porcentajes de gastos administrativos de los **Órganos Desconcentrados** y del **Gobierno Central** parecen evidenciar que el grado de desconcentración del sector público podría no estar explotando las economías de escala presentes en la centralización de ciertas funciones y con ello disminuyendo las duplicidades en estas.

Específicamente en el **Gobierno Central** al 30 de junio 2015 un 10% del gasto total devengado corresponde a gastos administrativos, porcentaje que se ha mantiene constante en los últimos cuatro años con valores cercanos al 10%. Respecto al primer semestre del año anterior los gastos devengados por concepto de gasto administrativo se incrementaron un 15,2%, ello debido principalmente al aumento dentro de la partida en el MEP por concepto contribuciones patronales a fondos de pensiones y otros fondos de capitalización en un 38,1%.

Dado lo expuesto, resulta pertinente que las autoridades hacendarias y los jerarcas, valoren esta situación, con el propósito de procurar ahorros y promover la eficiencia institucional.

3.3 Comportamiento de la deuda

3.3.1 Comportamiento de la Deuda Pública del Sector Público

Según información publicada por la Dirección de Crédito Público el saldo de los pasivos internos y externos del sector público⁵¹ al 30 de junio de 2015 alcanza un monto de **¢16.390.122**⁵² millones, equivalente a un 58,0% del PIB, y un crecimiento del 10,3% con respecto al saldo del mismo periodo al 2014, tal como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 29
SECTOR PÚBLICO: SALDO DE LA DEUDA AL 30 DE JUNIO DEL 2014 Y 2015
-MILLONES DE COLONES-

	I Sem 2014	Part. %	I Sem 2015	Part. %	Var. %
DEUDA PUBLICA TOTAL	14.864.567	100,0%	16.390.122	100,0%	10,3%
Deuda Pública Interna	11.237.334	75,6%	12.147.156	74,1%	8,1%
Gobierno Central	7.848.150	69,8%	8.694.537	71,6%	10,8%
Banco Central	2.540.706	22,6%	2.552.632	21,0%	0,5%
Sector Público no Financiero	848.478	7,6%	899.988	7,4%	6,1%
Deuda Pública Externa	3.627.233	24,4%	4.242.966	25,9%	17,0%
Gobierno Central	2.332.432	64,3%	2.898.494	68,3%	24,3%
Banco Central	13.384	0,4%	10.743	0,3%	-19,7%
Sector Público no Financiero	1.281.417	35,3%	1.333.729	31,4%	4,1%

Fuente: Dirección de Crédito Público.

⁵⁰ Corresponden a la Municipalidad de Buenos Aires (19,7%), Municipalidad de Guatuso (18,4%), Municipalidad de Dota (13,6%), Municipalidad de Jiménez (9,1%).

⁵¹ Sector Público incluye Gobierno Central, Banco Central y Sector Público no Financiero

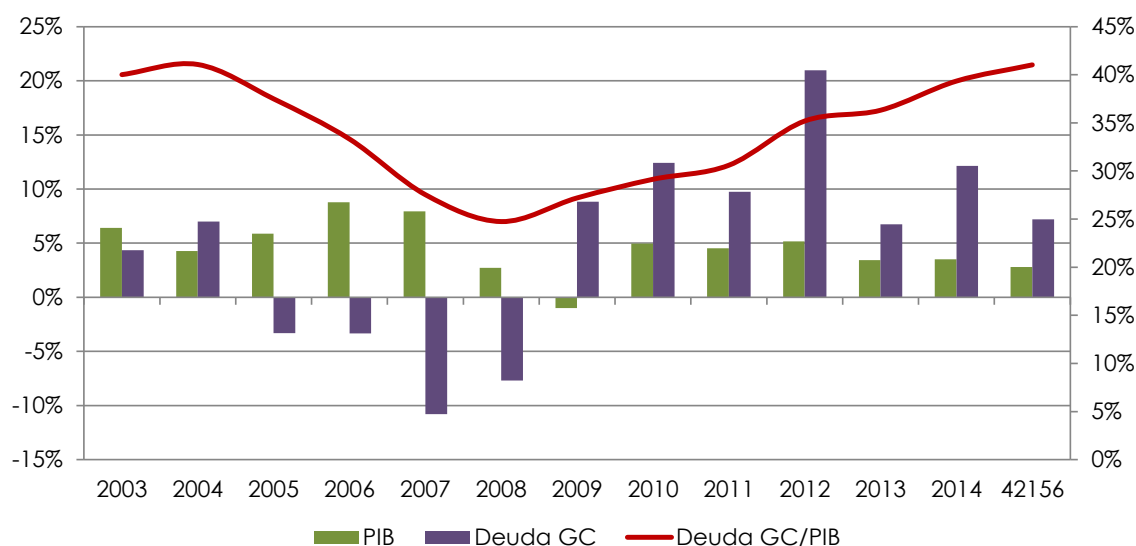
⁵² A un tipo de cambio de ¢536.39 por 1US\$.

A junio de 2015, según cifras de la Dirección de Crédito Público, la deuda del Gobierno Central alcanza un monto de ₡11.593.030 millones, reflejando un crecimiento nominal de 10,5%. El 75% (₡8.694.536 millones) corresponden a los pasivos internos y ₡2.898.494 millones (25%) a créditos con organismos internacionales para financiar proyectos de inversión y a la colocación de bonos en el mercado internacional (eurobonos).

El incremento que muestra el saldo de la deuda del Gobierno a junio 2015 con respecto a diciembre 2014, responde en buena medida a la mayor colocación de títulos Cero Cupón, Tasa Fija Colones y Tasa Fija Dólares en el mercado local, no obstante la colocación que se realizó en marzo de un título internacional por un monto de \$1.000 millones⁵³.

Al mes de junio, el comportamiento de la deuda y el poco dinamismo que muestra la actividad económica, originan que los pasivos internos y externos del Gobierno representen un 41,03% del PIB, 1,7 puntos porcentuales más que el peso relativo que presentó a diciembre de 2014 y, continuando con la tendencia creciente que ha mostrado desde el 2009 como se observa en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 4
COMPORTAMIENTO DE LA DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL Y CRECIMIENTO REAL DEL PIB
2003-2015



Fuente: Dirección de Crédito Público y Banco Central.

Ante este panorama el tema de la sostenibilidad de la deuda se vuelve más relevante, adicionalmente, porque con la colocación de eurobonos que se realizó en el mes de marzo de 2015, el Gobierno ya no contará con ese financiamiento que le ha favorecido para disminuir la presión sobre el mercado interno y sobre las tasas de interés. No obstante, como apunta el Banco Central en el citado Plan de Endeudamiento para el Segundo Semestre, hay aún espacio para ulteriores reducciones en la tasa real de interés, dados los niveles de liquidez prevalecientes.

⁵³ Con la colocación realizada en el mes de marzo 2015 se agota la autorización para colocar en el mercado internacional que estableció la Ley N° 9070 del 4 de setiembre de 2012. Esta emisión se realizó a 30 años plazo, y una tasa de 7,15%, 150 puntos base por encima de la anterior colocación.

3.3.2 Servicio de la Deuda: Presupuesto y Modificaciones

Para el año 2015 la Ley N° 9289 destina al título 230 Servicio de la Deuda una apropiación inicial de ₡2.690.373 millones, equivalente al 33,8% del total de gasto presupuestado. Del monto presupuestado se estima que ₡1.758.603,6 millones se utilizarían en el pago de la amortización de títulos y préstamos y ₡931.769,4 millones al pago de intereses y comisiones.

Aun cuando dichos gastos se programó financiarlos con la fuente 280 recursos generados en la colocación de títulos en el mercado interno (65,4%), y un 34,6% con ingresos corrientes del Gobierno Central (fuente 01), posteriormente, con el propósito de cumplir con la ley 9070, el decreto DE 38963-H modifica la estructura de financiamiento del servicio de la deuda al incorporar los recursos provenientes del superávit específico de la colocación de eurobonos que se realizó en el año 2014 (fuente 922) y los recursos de la cuarta y última colocación de títulos en el mercado internacional realizada en marzo de 2015 (fuente 890).

Este mismo decreto realiza la sustitución de fuente de financiamiento que indica la Ley N° 9070 y mediante el decreto DE 38943-H y la Ley N° 9304 Segundo Presupuesto Extraordinario se realizan ajustes entre partidas y una disminución al monto presupuestado del Servicio de la Deuda por ₡136.000 millones. La partida que presenta mayor variación es la amortización de títulos valores internos, la cual muestra una disminución de ₡132.000 millones producto de que "el Ministerio de Hacienda continúa realizando operaciones de canje para los vencimientos de deuda interna del año 2015."

Presupuestariamente el registro de estas operaciones es por la suma neta, por lo que, implica que la totalidad de la amortización que estaba programada para pagarse en ese año, no se reflejaría en el gasto devengado, que se traslada a futuros años, por lo tanto se pudo disminuir el presupuesto asignado.

El siguiente cuadro muestra el resultado de los canjes que el Ministerio de Hacienda ha realizado durante los últimos años

CUADRO 30
GOBIERNO CENTRAL: RESUMEN DE CANJES DEUDA INTERNA, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

	Comprado (Retirado)	Vendido (Colocado)	Neto de la Operación
2012	119.882,5	128.803,0	8.920,5
2013	104.410,6	101.899,8	(2.510,7)
2014	278.904,9	297.223,4	18.318,5
I Sem-2015	234.388,8	240.087,1	5.698,3

Fuente: Dirección de Crédito Público.

Debe tenerse presente que los títulos que se retiran del mercado en el proceso del canje no necesariamente corresponden a títulos que vencen en el ejercicio presupuestario que se está ejecutando. Propiamente los canjes del segundo semestre 2014 retiraron de circulación unos ₡140.000 millones, operaciones que fueron contempladas en el ejercicio de programación presupuestaria del año 2015. Adicionalmente, durante el primer semestre de 2015, la Tesorería

Nacional informó que a través de los canjes intercambió deuda con vencimientos en los años 2015 y 2016 por títulos de deuda con vencimientos superiores a los cuatro años, lo cual redujo la presión de vencimientos para el año en curso, ya que el Gobierno compró títulos por un monto de ¢126.779,1 millones que inicialmente estaban presupuestados para ser cancelados en el 2015.

3.3.3 Ejecución Presupuestaria del Título 230: Servicio de la Deuda

El Servicio de la Deuda continúa siendo el título de mayor peso relativo dentro del presupuesto nacional, tanto a nivel de apropiación inicial como en el monto devengado. A junio de 2015, los gastos correspondientes a los pagos de amortización, intereses y comisiones muestran un crecimiento con respecto a junio de 2014 de un 43% y alcanzan un monto de ¢1.434.765 millones, equivalente a un 37,7% del gasto efectivo total.

En relación con la ejecución presupuestaria, regularmente, al mes de junio este título ha presentado porcentajes superiores al 50%, incluso al excluir, en los años correspondientes, la amortización de títulos valores del sector externo.

CUADRO 31
SERVICIO DE LA DEUDA: PORCENTAJE DE EJECUCIÓN AL PRIMER SEMESTRE, 2007-2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto con eurobonos	48,9%	58,5%	63,0%	48,1%	53,0%	64,1%	55,0%	51,3%	56,2%
Gasto sin eurobonos	48,9%	55,9%	57,5%	48,1%	53,7%	61,7%	52,3%	47,7%	56,2%

Fuente: SIGAF.

El siguiente cuadro muestra el detalle del comportamiento de la ejecución del título servicio de la deuda para cada uno de sus diferentes componentes.

CUADRO 32
PRESUPUESTO NACIONAL: EJECUCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA 2009-2015

	2012		2013		2014		junio 2015			
	30-jun.	31-dic.	30-jun.	31-dic.	30-jun.	31-dic.	Presupuesto Ajustado	Devengado	% Ejec.	Var. %
Amortización Externa	87%	98%	85%	93%	82%	98%	32.579	13.599	42%	-91%
Amortización préstamos Sector Externo	47%	92%	50%	87%	31%	89%	32.579	13.599	42%	-4%
Amortización títulos valores sector externo LP	99%	99%	95%	95%	100%	100%	-	-	n.a	-100%
Amortización Interna	69%	87%	55%	87%	54%	97%	1.594.025	1.037.753	65%	94%
Amortización títulos valores internos CP	74%	84%	66%	79%	69%	98%	493.688	319.620	65%	8%
Amortización títulos valores internos LP	65%	89%	48%	93%	42%	97%	1.100.336	718.133	65%	200%
Comisiones servicios financieros y comerciales	45%	81%	42%	85%	41%	100%	11.000	2.941	27%	19%
Comisiones y otros gastos títulos valores del sector externo	n.a.	3%	53%	65%	57%	58%	964	678	70%	39%
Comisiones préstamos sector externo	22%	46%	17%	55%	16%	89%	3.482	782	22%	126%
Intereses Externos	37%	74%	47%	93%	41%	89%	149.944	55.343	37%	37%
Intereses préstamos Sector Externo	33%	65%	31%	71%	31%	57%	16.473	5.120	31%	3%
Intereses títulos valores sector externo LP	39%	77%	57%	98%	42%	95%	133.471	50.223	38%	42%
Intereses Internos	46%	94%	47%	99%	41%	94%	762.380	323.670	42%	17%
Intereses títulos valores internos CP	43%	85%	41%	93%	33%	82%	49.838	12.186	24%	28%
Intereses títulos valores internos LP	46%	95%	47%	99%	41%	95%	712.542	311.485	44%	16%
TOTAL SERVICIO DE LA DEUDA	64%	88%	55%	91%	51%	96%	2.554.373	1.434.765	56%	43%

Fuente: SIGAF

El servicio de la deuda a junio 2015 muestra un crecimiento con respecto al primer semestre de 2014 en casi todas las partidas, con excepción de la **amortización externa**, que disminuye producto de que en 2015 no presentan vencimientos de títulos colocados en el exterior⁵⁴. Por su parte, la **amortización interna**, muestra un fuerte crecimiento con respecto al primer semestre 2014, congruente con las necesidades de financiamiento que genera la concentración de vencimientos que muestra el portafolio de la deuda para el 2015.

Para el primer semestre 2015, la partida **comisiones préstamos del sector externo** muestra un crecimiento notable y un porcentaje de ejecución mayor, aunque aún bajo. Se atribuye a la consideración mediante presupuesto extraordinario en ley 9294 del crédito con el BIDCR- Programa de Infraestructura de Transporte (PIT) Ley N°9283 (2 créditos), y a pagos derivados del préstamo BID 2852, el cual no estaba contemplado en el gasto del primer semestre de 2014.

⁵⁴ La subpartida amortización de títulos valores del sector externo en los años siguientes no requiere recursos ya que el próximo vencimiento de eurobonos se presentará hasta el mes de agosto de 2020.

En lo correspondiente a los **intereses externos**, por las fechas de colocación de los eurobonos y las fechas de pago de los cupones respectivos, la mayor erogación por este concepto se realizará en el segundo semestre. Respecto a los **intereses internos**, se muestra un crecimiento con respecto al primer semestre de 2014, producto del mayor saldo de la deuda interna, y un porcentaje importante de colocaciones a menos de un año realizadas durante 2014 explica su mayor tasa de crecimiento.⁵⁵

⁵⁵ En el primer semestre del 2014, se colocó un 25,3% de títulos deuda interna a menos de 1 año, porcentaje que disminuyó a 8,2% en el segundo, y a 2,6% en el primer semestre del 2015. Por lo que es de esperar menores incrementos para el cierre del ejercicio y el 2016, en la amortización de títulos de corto plazo.

4 Análisis de la ejecución presupuestaria de algunas instituciones públicas y del sector municipal

4.1 Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) es una entidad autónoma, a la que le corresponde la administración de los seguros sociales obligatorios⁵⁶: el Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM), conocido como Seguro de Salud, y el Seguro de Pensiones que cubre a los beneficiarios ante el acaecimiento de los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte. La CCSS también tiene a su cargo el Régimen No Contributivo de Pensiones⁵⁷.

En relación con los ingresos efectivos, para el primer semestre de 2015 la CCSS recaudó la suma de ₡1.716.210,8 millones, que representa un 57,3% de los ₡2.997.129 millones presupuestados para todo el período, según se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO33
CCSS: INGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN RÉGIMEN, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Programa	2013			2014			2015		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.
Seguro de Salud	1.554.145,8	860.839,4	55,4%	1.764.305,1	955.670,1	54,2%	1.850.700,8	1.115.133,0	60,3%
Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte	862.733,3	528.771,0	61,3%	941.852,3	509.036,5	54,0%	1.012.711,5	521.527,3	51,5%
Régimen No Contributivo	118.580,0	70.100,9	59,1%	140.564,1	75.495,2	53,7%	133.716,7	79.550,5	59,5%
TOTAL	2.535.459,1	1.459.711,3	57,6%	2.846.721,5	1.540.201,8	54,1%	2.997.129,0	1.716.210,8	57,3%

Fuente:CCSS Informes de ejecución presupuestaria al primer semestre 2013-2015

Por ser regímenes independientes y con finalidades distintas, el análisis de los resultados se realizará en forma separada; sin embargo, considerando razones de materialidad, se incluyen los regímenes de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM).

4.1.1 Régimen del Seguro de Enfermedad y Maternidad (Seguro de Salud)

En cuanto a este régimen se refiere, uno de los temas principales a valorar ha sido su liquidez, no obstante, en los últimos ejercicios presupuestarios (2013-2015) la CCSS no ha tenido problemas en cuanto a esta materia. Sin embargo, del análisis realizado, resulta claro que esa liquidez se ha visto favorecida por la existencia de recursos de origen específico que se vienen acumulando durante dichos años.

Así, si bien es cierto al 30 de junio del período 2013-2015, la ejecución de los ingresos sobrepasa la meta financiera, esos resultados se originan principalmente por el incremento del superávit específico acumulado, el cual pasó de ₡39.540,8 millones en el 2013 a ₡201.099,6 millones en el 2015.

Dicho superávit para 2015 lo componen entre otros, rubros como: Contribuciones a la Seguridad Social por ₡120.539,8 millones; el Proyecto de Fortalecimiento de Red Oncológica Nacional por

⁵⁶ Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y sus reformas, N° 17 del 22 de octubre de 1943.

⁵⁷Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, artículo 4

¢19.470,6 millones; Ley de Control de Tabaco por ¢48.375,3 millones; Ley 7756 Beneficio a Responsables de Pacientes en Fase Terminal por ¢7.009,7 millones y Superávit Préstamo BCIE por ¢1.360,5 millones.

El hecho de que se genere superávit específico y con ello eliminar en forma temporal el problema de liquidez del régimen, no significa necesariamente que dicha situación resulte permanente, dado que un recurso de esta naturaleza no se mantiene necesariamente en el tiempo. En este sentido, el superávit en términos generales se puede definir como proyectos o actividades que la CCSS dejó de hacer en un momento dado, situación que llama la atención de esta Contraloría General por su tendencia creciente en los últimos años que refleja debilidades de gestión en la CCSS, y por ende, repercute negativamente en la atención oportuna y de calidad para los asegurados.

En relación con los gastos, se tienen partidas como *Bienes Duraderos* y *Servicios*, fundamentales para la atención a los asegurados, que muestran al 30 de junio de los últimos tres años citados, un porcentaje de ejecución con tendencia decreciente, situación que repercute directamente en las cifras del superávit específico que se están generando.

Sobre la ejecución de los ingresos del SEM

Este régimen sobrepasó la meta de ejecución (50%) en un 10,3 p.p., originado principalmente por la inclusión dentro de los ingresos el superávit específico, cuya ejecución fue de un 288,4% y representa el 18% del total de recursos recaudados.

Al excluir el rubro *Financiamiento* (Préstamo externo y superávit) tanto en las sumas presupuestadas como ejecutadas; es decir, considerando únicamente los ingresos recibidos por la entidad durante el período 2015, se obtiene que la meta precitada disminuye a un 50,7%, cifra que refleja de una mejor forma el resultado sobre ejecución de ingresos obtenido en el primer semestre.

En siguiente cuadro se observa el comportamiento de los principales rubros de ingresos, donde las contribuciones sociales (67,8%), el financiamiento (19,8%) y las transferencias corrientes (8,7%), representan el 96,3% del total de recursos recaudados.

CUADRO 34
SEM: INGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingreso	2013			2014			2015		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.
Contribuciones Sociales	1.315.740,5	636.047,6	48,3%	1.402.632,3	696.814,9	49,7%	1.509.750,2	756.336,7	50,1%
Ingresos no Tributarios	54.837,6	37.318,1	68,1%	54.320,1	40.253,6	74,1%	59.710,1	40.844,1	68,4%
Transferencia Corrientes	156.704,4	107.777,2	68,8%	168.749,7	80.382,2	47,6%	193.991,0	96.846,2	49,9%
Recuperación de Préstamos	107,1	31,5	29,4%	65,9	96,5	146,4%	58,0	38,2	65,9%
Transferencia Capital	2.921,2	1.017,2	34,8%	613,2	199,4	32,5%	697,6	199,5	28,6%
Financiamiento Externo	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	16.766,0	5.062,2	30,2%
Superávit Libre	7.000,0	39.107,0	558,7%	14.633,0	14.633,0	100,0%	-	14.706,5	n.a.
Superávit Específico	16.835,0	39.540,8	234,9%	123.290,9	123.290,9	100,0%	69.727,9	201.099,6	288,4%
TOTAL	1.554.145,8	860.839,4	55,4%	1.764.305,1	955.670,5	54,2%	1.850.700,8	1.115.133,0	60,3%

Fuente:CCSS Informes de ejecución presupuestaria al primer semestre 2013-2015

El rubro de *Contribuciones Sociales* al 30 de junio de 2015, se incrementó con respecto al 30 de junio de 2014 en un 8,5%, porcentaje menor al mostrado en los años 2014 y 2013, a saber, 9,6% y

9.7% en 2013, lo anterior explicado por el comportamiento de la economía y el empleo⁵⁸ a nivel nacional en dichos años. En el 2015, disminuyeron los incrementos salariales decretados por el Poder Ejecutivo, tanto en el sector público y sector privado y el número de cotizantes al Seguro de Salud, a mayo de 2015 aumentó un 1,3% en relación con mayo de 2014 (21.911 personas), sustentado por crecimientos de 1,5% en el sector privado y de 0,6% en el sector público⁵⁹.

Un factor que en los últimos años origina un efecto positivo, en este rubro, es la Ley de Migración y Extranjería N° 8764, que entró en vigencia a partir del 1 de marzo de 2010, y estableció dentro de los requisitos para tramitación de documentos migratorios de residencia y su renovación, el contar con alguno de los seguros que dispone la Caja Costarricense de Seguro Social⁶⁰.

Al respecto, la Administración de la CCSS ha indicado: "Las acciones continuas de gestión cobratoria, combate contra la evasión y aumento de la cobertura contributiva influyen en los resultados de recaudación, especialmente de las contribuciones del sector privado, lo cual tiene incidencia sobre las finanzas institucionales⁶¹. No obstante, este Órgano Contralor, considera que sobre esta temática, la CCSS aún tiene importantes oportunidades de mejora, que de ejecutarse repercutirían positivamente en este rubro, por ejemplo, el acuerdo con las autoridades de Gobierno del monto que se le adeuda por distintos conceptos y la definición del pago respectivo.

En lo referente al Financiamiento, específicamente el superávit, su porcentaje de ejecución obedece al resultado acumulado de periodos anteriores, y que según la CCSS, "permiten observar una recuperación de la Institución al contar con reservas o capital de trabajo para pago de proveedores, salario escolar, subsidios, entre otros. Además, desde la materia presupuestaria son fuente de financiamiento para nuevas inversiones y gastos de la actividad ordinaria que no tengan carácter permanente y en el caso de los saldos correspondientes a los fondos de recursos específicos su aplicación lo determina la normativa (ley, convenio, otros) que lo regula"⁶².

En cuanto a este particular, cabe destacar que, recientemente este Órgano Contralor emitió el informe DFOE-SOC-IF-010-2015, mediante el cual se indica, entre otros aspectos , que resulta fundamental que los estudios de valuación actuarial que actualmente se realizan en el Seguro de Salud se fortalezcan con la incorporación de variables que la técnica actuarial moderna recomienda, aspecto que le permitiría a las autoridades de la CCSS definir, orientar, y establecer lineamientos claros en torno al manejo y sostenibilidad del Seguro de Salud en el corto, mediano y largo plazo, y por ende, brindarle una mayor seguridad financiera al SEM, y concomitantemente a una institución como la CCSS, pilar fundamental en materia de salud de la sociedad costarricense.

La auditoría realizada determinó que se elaboran estudios con horizontes máximos de proyección de 5 años, situación que no permite tener una visión de los efectos que podrían generar las decisiones presentes sobre el financiamiento, el gasto y la inversión dentro del régimen del SEM, en el mediano y largo plazo. Hay que tener presente que las proyecciones de plazo a cinco años, no permiten capturar el efecto del cambio en el perfil demográfico y epidemiológico de la población y las implicaciones que esto tiene en el futuro incremento de los gastos del SEM, tanto por la mayor utilización de los servicios médicos, así como el mayor tiempo de permanencia de los pacientes. Asimismo se determinó que los estudios elaborados por la CCSS no incluyen las proyecciones para hacer frente a las necesidades de

⁵⁸CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág. 09).

⁵⁹ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág. 12).

⁶⁰CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág. 12).

⁶¹ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág. 13).

⁶²CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág.19)

equipamiento, infraestructura y mantenimiento, variables fundamentales a considerar en estudios de esta naturaleza, ya que por su relación con la evolución de la salud, requieren de parámetros que definan límites y permitan establecer acciones oportunas sobre la inversión en dichos rubros en el corto, mediano y largo plazo.

En cuanto a la determinación y proyección del ingreso, se determinó que únicamente se están contemplando los ingresos por cotizaciones, sin considerar la variable de "otros ingresos", que también forman parte del financiamiento del Seguro, tales como la inversión y sus intereses, variables que según la técnica actuarial, requiere de un análisis y proyección específica.

En cuanto al rubro de "reservas técnicas", se determinó que desde el año 2004, la Junta Directiva de la CCSS acordó que en forma temporal no se trasladarán recursos para dicho rubro, en cuyo caso una decisión de carácter transitorio, ha implicado que por más de diez años, no se han transferido recursos por este concepto al SEM. Además, se evidenció que los instrumentos que se utilizan en la CCSS como base para la realización de los estudios de valuación actuarial, carecen de las aprobaciones que corresponden a nivel institucional.

Sobre ejecución de los egresos del SEM

El porcentaje de ejecución de los egresos totales ascendió a 44,0%, cifra mayor en 1,7 p.p. al obtenido en el 2014 a esa misma fecha, lo que obedece básicamente al incremento de la partida "Materiales", con respecto a los dos años anteriores, a esa misma fecha.

En el siguiente cuadro se presenta el porcentaje de ejecución a nivel de partida presupuestaria.

CUADRO 35
SEM: EGRESOS EJECUTADOS SEGÚN PARTIDA AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013			2014			2015		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.
Remuneraciones	1.013.383,6	474.822,2	46,9%	1.100.353,4	504.318,6	45,8%	1.193.074,9	548.132,2	45,9%
Servicios	132.132,4	55.375,3	41,9%	148.295,2	61.154,2	41,2%	164.437,5	62.478,6	38,0%
Materiales y Suministros	219.528,4	104.205,7	47,5%	236.118,7	111.372,8	47,2%	253.765,5	126.991,9	50,0%
Intereses y comisiones	1.872,6	754,5	40,3%	1.576,2	738,1	46,8%	1.743,0	716,2	41,1%
Activos Financieros	36,0	6,3	17,5%	57,0	10,1	17,7%	67,7	13,7	20,2%
Bienes Duraderos	58.182,5	15.786,1	27,1%	79.099,3	17.170,2	21,7%	107.067,0	17.348,3	16,2%
Transferencias Corrientes	98.271,6	49.865,0	50,7%	98.073,2	49.166,1	50,1%	111.017,4	56.125,2	50,6%
Amortización	5.993,2	2.680,6	44,7%	3.477,7	1.820,6	52,4%	3.973,0	1.792,8	45,1%
Cuentas Especiales	24.745,5	0,0	0,0%	97.254,4	0,0	0,0%	15.554,8	0,0	0,0%
TOTAL	1.554.145,8	703.495,7	45,3%	1.764.305,1	745.750,7	42,3%	1.850.700,8	813.598,9	44,0%

Fuente:CCSS Informes de ejecución presupuestaria al primer semestre 2013-2015

El incremento en el porcentaje de ejecución en la partida de *Remuneraciones*⁶³, con respecto al año anterior, se debe en parte a que en el 2015 se crearon 389 plazas, es decir, 180 más que las creadas en el mismo periodo en el 2014⁶⁴.

Cabe destacar que las subpartidas de Remuneraciones que al 30 de junio de 2015 sobrepasan la meta financiera de ejecución del 50%, son Suplencias con un 56,6% y Tiempo Extraordinario con un 51,4%.

⁶³Representa el 67,3% del total de gastos ejecutados

⁶⁴CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág. 20)

La partida de *Materiales y Suministros* mostró un 2,8% de crecimiento nominal con respecto al 2014. En cuyo caso las autoridades de la CCSS señalan que, “en su mayoría las subpartidas que componen este rubro aumentaron moderadamente en 2015; algunas como *Productos farmacéuticos y medicinales, combustibles y lubricantes, útiles y materiales médicos, hospitalarios y de investigación*, que son de alto impacto en la prestación de servicios, presentan crecimientos. Se destaca que para el 2015 se incluyeron 8 productos nuevos en la lista oficial de medicamentos de la Institución”⁶⁵.

La partida *Bienes Duraderos*, muestra un porcentaje de ejecución del 16,2%, menor al de los últimos 2 años, a esta misma fecha, situación que según la Administración de la CCSS se origina en: “proveedores morosos con el pago de las cuotas a la Institución, compras infructuosas, donde en diferentes procesos de contratación no hubo participación por parte de los proveedores; en algunos equipos no había cumplimiento de características técnicas por parte de los proveedores”⁶⁶. Esta baja ejecución de la partida *Bienes Duraderos*, ha resultado una constante en los últimos tres años (2013-2015), situación que por la naturaleza de esta partida impacta negativamente en la atención de los asegurados.

El porcentaje de ejecución de la partida de *Transferencias Corrientes*, que prácticamente se mantiene en relación con el 2013 y 2014, a esta misma fecha, obedece principalmente al pago de subsidios por incapacidad y la cancelación de las prestaciones legales.

En relación con las Amortizaciones, cuyo porcentaje de ejecución disminuye con respecto al 2014, considera principalmente los pagos que se realizan sobre los préstamos externos suscritos, cuya ejecución está directamente relacionada con el cronograma de pagos; además, algunos de ellos han concluido, tal como el préstamo 1429-BCIE⁶⁷.

Comparación de los ingresos y egresos del SEM

El siguiente cuadro muestra las variaciones porcentuales de los ingresos y los egresos de los últimos cinco períodos. Al 30 de junio de 2015, al igual que en el primer semestre del año anterior, los ingresos superaron a los egresos, la principal razón se debe al incremento del superávit específico, y a la disminución de ejecución de partidas como *Servicios y Bienes Duraderos*.

CUADRO 36
CCSS: VARIACIONES INTERANUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DEL SEM
-PORCENTAJES-

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Ingresos	5,8%	8,8%	18,1%	11%	17%
Egresos	8,9%	11,6%	2,0%	6%	9%
Diferencia	-3,1%	-2,8%	16,1%	5%	8%

Fuente: CCSS Informes de ejecución presupuestaria al primer semestre 2011-2015

4.1.2 Régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM)

En este régimen de capitalización, el porcentaje de recaudación disminuyó con respecto a los dos años anteriores, a la misma fecha, producto de la situación económica del país en cuanto al nivel de empleo, la disminución de los porcentajes de incrementos salariales para el sector

⁶⁵ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág.21)

⁶⁶CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág.40)

⁶⁷CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág. 42)

público y privado y la disminución en las tasas de interés de lo invertido del superávit en títulos valores.

En cuanto a los gastos, los mismos presentan una desaceleración con respecto al 2014, producto básicamente de una desaceleración de la partida de "activos financieros", según se detalla más adelante.

Con el panorama anterior, especialmente en lo que respecta a los ingresos, la CCSS debería realizar un monitoreo permanente de este Régimen de cara a la toma de acciones oportunas que garanticen su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. En este sentido, resulta fundamental que finalmente se conozcan oficialmente los resultados de los estudios contratados en materia actuarial y vinculados con esta temática, puesto que la sostenibilidad de este régimen, se constituye en un bastión fundamental en materia de pensiones para la sociedad costarricense.

Sobre la ejecución de los ingresos del IVM

El porcentaje de ejecución de los ingresos de este régimen es de un 51,5%, menor al obtenido en los dos años anteriores, producto de la disminución en la recaudación de sus tres principales rubros, a saber: Contribuciones Sociales, Ingresos no Tributarios y Superávit, a esa misma fecha.

Si se excluyen los recursos del superávit, tanto en el monto del propuesto como del ejecutado, el resultado de la recaudación asciende a un 47,6%, con lo que no cumpliría la meta financiera del 50%.

CUADRO 37
CCSS: INGRESOS EJECUTADOS DEL IVM AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingreso	2013			2014			2015		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.
Contribuciones Sociales	552.117,8	272.654,7	49,4%	604.429,2	296.316,8	49,0%	682.061,2	329.053,7	48,2%
Ingresos no Tributarios	131.811,9	76.381,8	57,9%	149.172,7	73.286,6	49,1%	151.497,5	74.106,4	48,9%
Transferencias Corrientes	40.325,1	13.912,4	34,5%	45.417,4	21.789,2	48,0%	70.674,6	37.008,7	52,4%
Ingresos de Capital	31.478,5	2.553,7	8,1%	39.390,3	14.201,2	36,1%	32.920,2	5.800,6	17,6%
Superávit	107.000,0	163.268,4	152,6%	103.442,7	103.442,7	100,0%	75.557,9	75.557,9	100,0%
TOTAL	862.733,3	528.771,0	61,3%	941.852,3	509.036,5	54,0%	1.012.711,4	521.527,3	51,5%

Fuente: CCSS Informes de ejecución presupuestaria al primer semestre 2013-2015

El porcentaje de recaudación de las Contribuciones Sociales⁶⁸ se ha mantenido estable con respecto al 2014. Señala la CCSS que *un factor importante que determina la evolución de los ingresos por contribuciones a la seguridad social es el nivel de empleo, el cual está determinado a su vez por el crecimiento de la actividad económica. Según la Encuesta Continua de Empleo del INEC la tasa de desempleo para el I trimestre de 2015 fue de 10.1%, situación que, sumada a los incrementos salariales decretados por el Gobierno, contribuye al comportamiento de los ingresos del RIVM por cuotas obrero patronales*⁶⁹.

El número de trabajadores del sector privado que reportaron cuotas al RIVM ha desacelerado su crecimiento, con tasas de 1,6% en 2014 y 1,4% en 2015, luego de haber crecido 2,4% en 2013. Por otro lado, la cantidad de trabajadores del sector público aumentó 4,1% en 2013, en 2014 un

⁶⁸Es la partida más importante de los ingresos, representan un 63,1% del total de los recursos recibidos

⁶⁹CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág. 51)

incremento de 3,3 % y en 2015 con una tasa de 0,8%, lo cual refleja los efectos de políticas de contención del gasto en la creación de nuevas plazas durante 2014 y 2015⁷⁰.

Señala la CCSS además, que un aspecto importante para este periodo es el aumento del porcentaje de contribución de los patronos, trabajadores y Estado, como parte de la reforma al Reglamento de este Régimen aplicable cada 5 años a partir del 2010, la cuota patronal aumentó 0.16% y la cuota obrera 0.17%⁷¹.

En relación con la partida Ingresos No Tributarios, su decrecimiento con respecto al 2014 se debe principalmente a que se presentó una baja en las tasas de interés que influyó en los ingresos percibidos. También hubo una reducción en los intereses generados por las inversiones de corto plazo en los bancos estatales, como es el aprovisionamiento del aguinaldo de los pensionados, cuyo rendimiento se recibe al final de la operación. Otro factor que incidió en la reducción de los ingresos por intereses fue la menor adquisición de Bonos de Estabilización Monetaria emitidos por el Banco Central. En 2015 se muestra un 3.4% de incremento.⁷²

En relación con las Transferencias Corrientes su incremento con respecto al 2014, se debe principalmente a los aportes realizados por las empresas públicas en cumplimiento del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador N° 7983, que establece una contribución de hasta el 15% de las utilidades de empresas públicas del Estado para fortalecer el IVM⁷³.

En lo referente a los recursos por "Financiamiento", que son recursos acumulados de períodos anteriores, han tenido una tendencia decreciente en los últimos 3 años ya que al ser un régimen de capitalización, dichos recursos se reinvierten en instrumentos financieros para obtener mayores rendimientos.

Sobre ejecución de los egresos

La ejecución total de los egresos asciende a un 40,6%, en donde ninguna partida sobrepasa el 50%, esto debido según la CCSS a la "Política de Aprovechamiento Racional de los Recursos Financieros de la C.C.S.S.", antes citada.

Las partidas más representativas siguen siendo las *Transferencias Corrientes* (85,2%), que incluyen el pago de las pensiones y los *Activos Financieros* (10,9%), cuya subpartida más significativa es la Adquisición de Valores del Gobierno Central, ambas suman el 96,1% del total de los gastos.

En el siguiente cuadro se muestra el comportamiento de los egresos.

⁷⁰CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág. 48)

⁷¹CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág. 47)

⁷²CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág. 48).

⁷³CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág. 49)

CUADRO 38
CCSS: EGRESOS EJECUTADOS DEL IVM AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013			2014			2015		
	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Ejecutado	% ejec.	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Ejecutado	% ejec.	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Ejecutado	% ejec.
Remuneraciones	7.720,0	3.429,1	44,4%	8.022,5	3.562,7	44,4%	8.242,7	3.568,8	43,3%
Servicios	18.465,5	7.980,8	43,2%	18.292,4	8.069,3	44,1%	19.338,8	8.549,7	44,2%
Materiales y Suministros	171,4	13,5	7,9%	158,8	28,6	18,0%	150,0	18,1	12,1%
Intereses y comisiones	7.196,0	1.615,4	22,4%	5.209,0	2.199,4	42,2%	8.421,4	3.603,5	42,8%
Activos Financieros	199.000,0	91.009,0	45,7%	148.442,7	101.428,7	68,3%	141.839,5	44.826,7	31,6%
Bienes Duraderos	255,8	1,4	0,5%	431,4	97,0	22,5%	1.035,5	46,5	4,5%
Transferencias Corrientes	621.446,1	273.825,4	44,1%	756.917,3	310.713,5	41,0%	830.478,5	350.164,9	42,2%
Cuentas Especiales	8.478,5	0,0	0,0%	4.378,3	0,0	0,0%	3.205,1	0,0	0,0%
TOTAL	862.733,3	377.874,6	43,8%	941.852,4	426.099,2	45,2%	1.012.711,5	410.778,2	40,6%

Fuente:CCSS Informes de ejecución presupuestaria al primer semestre 2013-2015

La partida Transferencias Corrientes⁷⁴, tiene una tendencia de crecimiento estable, en el 2013 fue de un 13,7% y en el 2014 es de un 13,5% y en el 2015 de 12,7%⁷⁵.

Su principal egreso es el pago de pensiones por invalidez, vejez y muerte⁷⁶; además incluye el aporte para el Seguro de Salud con el fin de cubrir los servicios médicos de los pensionados y el cargo por las prestaciones legales y de indemnizaciones.

En la partida Activos Financieros, que es la segunda en importancia, se incorporan las inversiones en títulos valores a largo plazo, ya sea adquiridas con recursos nuevos producto de intereses o vencimientos a corto plazo, y los créditos hipotecarios que se utilizan para capitalizar el régimen. *El decrecimiento observado en este periodo, corresponde a que la mayoría de compras de inversiones a largo plazo se realizó con recursos que provienen de vencimientos de títulos valores de largo plazo*⁷⁷.

Composición de los ingresos y egresos

El siguiente cuadro muestra las variaciones porcentuales de los ingresos y los egresos los últimos cinco períodos. El crecimiento de los ingresos en el 2015 con respecto al 2014, se debe principalmente al aumento del porcentaje de contribución de los patronos, trabajadores y Estado y a los recursos recibidos por las empresas públicas en cumplimiento del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador N° 7983; por su parte en los egresos se presenta una desaceleración con respecto al 2015, producto de las inversiones en activos financieros.

⁷⁴Es la partida más importante de los gastos, representa el 85,2% del total de egresos.

⁷⁵CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág. 55)

⁷⁶El monto va a depender del número de personas beneficiadas y de los incrementos que la CCSS decreta.

⁷⁷CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág. 56)

CUADRO 39
CCSS: VARIACIONES INTERANUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DEL IVM
-PORCENTAJES-

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Ingresos	8,7%	14,2%	15,2%	-3,7%	2,4%
Egresos	-3,8%	15,0%	17,8%	12,8%	-3,7%
Diferencia	12,5%	-0,8%	-2,6%	-16,5%	6,1%

Fuente: CCSS Informes de ejecución presupuestaria al primer semestre 2011-2015

En lo que respecta a la **planificación y cumplimiento de metas**, la CCSS reitera “que se encuentran en un proceso de mejora continua, a través del Proyecto Fortalecimiento del Sistema de Planificación Institucional, el cual contempla el re-direccionamiento de objetivos, estrategias, metas e indicadores hacia una programación con enfoque para resultados, a través de la cadena de valor. Esta propuesta que impulsa la Institución se realiza en miras de potenciar los elementos generadores de valor público en salud y pensiones, como pilares fundamentales en la sociedad costarricense”⁷⁸.

El Plan Presupuesto original del año 2015, contaba con un total de 29 metas; no obstante, a raíz de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, se incluyen 9 metas y se excluye 1, para un total de 37 metas.

De las 37 metas seleccionadas, la evaluación por parte de la CCSS se realiza sobre las 16 que tienen una programación semestral, situación que no permite conocer el resultado de la gestión institucional en forma integral. Sobre el particular, esta Contraloría General ha indicado que dicha práctica se contrapone al principio de rendición de cuentas, ya que es de trascendental importancia para la toma de decisiones, conocer el avance de todas las metas a través del período, para que, de ser necesario, se tomen las medidas correctivas a tiempo.

De las metas evaluadas, un 75,0% (12) se clasifican como metas cumplidas, un 18,75% (3) como metas con cumplimiento aceptable, un 6,25% (1) como meta insuficiente.

La única meta catalogada por la CCSS como meta insuficiente es: “Rediseño del modelo de Gestión Hospitalaria, contemplando un enfoque por procesos, sistemas de referencia y contra referencia, protocolos de atención, nuevas modalidades de prestación de servicios hospitalarios y mejora continua, basado en un enfoque de redes de servicio”, ante lo cual como medida correctiva señalan que “basado en la recomendación planteada por la Presidencia Ejecutiva, esta meta estará siendo replanteada en el segundo semestre como un proyecto, dado que presenta un avance en su desarrollo que no necesariamente es un 0%”⁷⁹.

Tal y como se observa se trata de una meta importante, dado que, su objetivo es fortalecer la Gestión Hospitalaria para mejorar la prestación de los servicios de salud en red, lo cual serviría de insumo para vincular la planificación y la asignación de recursos al modelo de atención que ejecuta la CCSS.

Finalmente, debe indicarse que se espera que con el *proceso de fortalecimiento del Sistema de Planificación Institucional* que ha venido ejecutando la CCSS en los últimos años, la evaluación de metas físicas se mejore en forma relevante.

⁷⁸CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015 (Pág. 70)

⁷⁹CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2015.(Pág.111)

4.2 Ministerio de Educación Pública (MEP)

Las propuestas del MEP para el año 2015, incluyen entre otras: aumentar en un 64,1% la cobertura en preescolar, en el Ciclo Maternal Infantil y Grupo Interactivo II; incrementar el porcentaje de centros educativos que cuenten con las condiciones de infraestructura, recursos humanos y equipamiento en un 30%; y aumentar el porcentaje de centros educativos con acceso a internet a un 92,7% al 2018, que propicien el desarrollo de programas de alfabetización tecnológica y la innovación pedagógica.

En relación con la ejecución presupuestaria 2015, al 30 de junio de 2015 se han devengado recursos equivalentes al 3,7% del PIB estimado, por lo que suponiendo que dicha tendencia de gasto se mantuviese para el segundo semestre del año, el porcentaje asignado a educación alcanzaría una cifra cercana al 7,4%, cifra que superaría al 7,0% alcanzado en el año 2014.

CUADRO 40
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA: EGRESOS EJECUTADOS, 2007-2015
-MILLONES DE COLONES

Año	Gasto Devengado MEP ^{1/}	Gasto Devengado Gov Ctr ^{1/}	% del Total	PIB	% del PIB
2007	643.690	2.785.088	23,1%	13.598.403	4,7%
2008	792.128	3.312.782	23,9%	15.701.760	5,0%
2009	1.059.381	3.864.657	27,4%	16.844.745	6,3%
2010	1.300.149	4.669.338	27,8%	19.086.721	6,8%
2011	1.379.554	5.252.044	26,3%	20.852.225	6,6%
2012	1.563.507	5.582.108	28,0%	22.781.773	6,9%
2013	1.702.818	6.072.857	28,0%	24.606.875	6,9%
2014	1.870.359	6.480.615	28,9%	26.675.006	7,0%
2015	1.035.943	3.807.345	27,2%	28.256.826	3,7%

1/ Datos de 2007-2014 son al 31 de diciembre, dato de 2015 es al primer semestre.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y BCCR.

El presupuesto de gastos del MEP para el año 2015 asciende a la suma de ₡2.188.845,0 millones, de los cuales ha ejecutado al 30 de junio de 2015, ₡1.035.942,9 millones, lo cual representa una ejecución del 47,3% (versus 47,8% y 48,4%, en primer semestre de 2014 y 2013).

En el año 2015, la partida Remuneraciones alcanza una asignación de ₡1.335.923,1 millones y absorbe el 61,0% del presupuesto del MEP, y con relación al año 2014, presentó un incremento de 12,1%. Dicho crecimiento es superior al del periodo 2013-2014 que alcanzó el 8,4%.

En relación con la partida presupuestaria Remuneraciones, cabe mencionar que, esta Contraloría General, realizó el presente año una auditoría financiera que contempló un análisis

de dicha partida para el período 2014 (Informe N° DFOE-SOC-IF-07-2015), donde se indica, entre otros aspectos que, desde la auditoría financiera realizada en el año 2011, se ha venido señalando debilidades significativas relacionadas con el sistema mediante el cual se producía la información para la generación de la planilla del MEP, denominado "Sistema de Gestión de Recursos Humanos" (SIGRH), pues originaba riesgos importantes en la elaboración de la planilla y generaba incertidumbre sobre la exactitud e integridad del saldo de la partida en mención.

Este Órgano Contralor, determinó que el rubro de las "posibles sumas giradas de más" por concepto de salarios, sigue creciendo, porque aún las autoridades del MEP no han logrado consolidar el proceso de desconcentración, y por ende, los atrasos en los registros de los movimientos de personal, tales como, renunciadas, licencias sin goce de salario, ausencias, se siguen manteniendo a la fecha de la presente auditoría, aspecto que está siendo objeto de fiscalización por parte de la Contraloría General.

En relación con la estructura programática, en el periodo 2013-2015 se refleja una asignación estable de los recursos para cada programa, tal y como se visualiza en el siguiente cuadro.

CUADRO 41
MEP: EGRESOS EJECUTADOS POR PROGRAMA AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Programa	2013		2014		Presupuesto	2015		% ejec
	Ajustado	% ejec	Ajustado	% ejec		Part. %	Devengado	
Definición y Planif. de la Política Educat.	192.866,8	53,3%	218.327,7	53,3%	463.471,8	21,2%	246.637,8	53,2%
Servicios de Apoyo a la Gestión.	34.634,2	47,4%	40.217,1	44,2%	81.378,8	3,7%	35.965,4	44,2%
Capacitación y Desarrollo Profesional.	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
Des. Curricular y Vínculo al Trabajo.	3.958,4	38,5%	4.635,0	34,3%	13.791,7	0,6%	4.954,8	35,9%
Infraes. Y Equip. Del Sistema Educativo.	10.121,8	22,4%	20.742,1	50,5%	75.590,0	3,5%	26.867,2	35,5%
Aplicac. de la Tecnol. a la Educación.	10.280,7	46,3%	10.481,9	44,6%	26.222,9	1,2%	10.795,9	41,2%
Gestión y Evaluación de la Calidad.	711,8	32,3%	678,3	29,7%	2.553,9	0,1%	800,7	31,4%
Desarrollo y Coordinación Regional.	10.412,0	43,0%	11.788,1	36,2%	37.160,3	1,7%	13.045,2	35,1%
Programas de Equidad.	72.100,3	49,3%	74.884,3	45,6%	170.212,4	7,8%	84.379,7	49,6%
Implementación de la Política Educat.	506.116,3	48,0%	545.652,0	47,0%	1.318.463,2	60,2%	612.496,2	46,5%
Dirección y Administración.	2.000,0	100,0%	86,3	100,0%	-	0,0%	-	0,0%
TOTAL	843.202,3	48,4%	927.492,9	47,8%	2.188.845,0	100,0%	1.035.942,9	47,3%

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por el SIGAF.

No obstante, existe una disminución en la ejecución del Programa 554, Infraestructura y Equipamiento Educativo, el cual pasó de un 50,5% en el 2014 a un 35,5% en el 2015; como consecuencia de un incremento de ₡35.552,2 millones (84,2%) en la asignación de recursos a ese programa, principalmente destinado a transferencias a Juntas de Educación y Administrativas para construcción, mantenimiento y adecuación de obras de infraestructura física educativa.

La asignación presupuestaria por objeto de gasto se concentra en las partidas de Remuneraciones y Transferencias Corrientes, las cuales para el 2015 absorben el 96,1% de los recursos incorporados.

CUADRO 42
MEP: EJECUCIÓN DE EGRESOS POR PARTIDA AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013			2014			2015		
	Presupuesto			Presupuesto			Presupuesto		
	Ajustado	Devengado	% ejec	Ajustado	Devengado	% ejec	Ajustado	Devengado	% ejec
Remuneraciones	1.099.619,2	524.521,7	47,7%	1.191.582,9	559.264,5	46,9%	1.335.923,1	617.888,0	46,3%
Servicios	21.564,2	6.185,2	28,7%	29.156,7	7.443,6	25,5%	32.315,2	7.283,0	22,5%
Materiales y Suministros	1.627,4	294,6	18,1%	2.114,3	331,4	15,7%	2.250,0	572,3	25,4%
Bienes Duraderos	14.355,4	1.486,8	10,4%	10.320,2	495,1	4,8%	10.789,7	1.183,5	11,0%
Transferencias Corrientes	561.918,3	293.514,2	52,2%	665.207,9	334.316,3	50,3%	731.354,3	377.544,5	51,6%
Transferencias de Capital	42.432,4	17.199,8	40,5%	40.043,2	25.642,0	64,0%	76.212,6	31.471,5	41,3%
TOTAL	1.741.517,0	843.202,3	48,4%	1.938.425,2	927.492,9	47,8%	2.188.845,0	1.035.942,9	47,3%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del SIGAF.

La partida de Remuneraciones, ejecutada principalmente en el programa 573 "Implementación de la Política Educativa" alcanzó una ejecución al 30 de junio de 2015 de un 46,3%, cifra levemente inferior al 46,9% alcanzado en el periodo anterior. Por otra parte, con la partida Transferencias Corrientes se realizan transferencias al Fondo Especial de Educación Superior (FEES), a Universidades Públicas y al Consejo Nacional de Rectores (CONARE), las cuales al 30 de junio de 2015 concentran el 63,0% del total de esas transferencias.

CUADRO 43
MEP: EJECUCIÓN DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES AL PRIMER SEMESTRE, 2014-2015
-MILLONES DE COLONES-

Rubro	2014	%	2015	%	Variación 2015/2014	
					Absoluta	Relativa
Fondo Especial para la Educación Superior	193.834,6	58,0%	221.032,1	58,0%	27.197,5	14,0%
Universidad Técnica Nacional	12.569,7	3,8%	14.000,0	3,8%	1.430,3	11,4%
Universidad Estatal a Distancia	1.323,5	0,4%	1.072,8	0,4%	-250,7	-18,9%
Universidad Nacional	1.176,6	0,4%	1.072,8	0,4%	-103,9	-8,8%
Universidad de Costa Rica	1.047,9	0,3%	1.072,8	0,3%	24,9	2,4%
Consejo Nacional de Rectores	810,0	0,2%	976,4	0,2%	166,5	20,6%
SUBTOTAL EDUCACION SUPERIOR	210.762,2	63,0%	241.241,8	63,0%	30.479,6	14,5%
Otras Tranferencias Corrientes	123.554,1	37,0%	136.302,7	37,0%	12.748,7	10,3%
TOTAL	334.316,3	100,0%	377.544,5	100,0%	43.228,3	12,9%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del SIGAF.

Al respecto, las transferencias corrientes a la educación superior presentan para el primer semestre de 2015 un incremento de 14,5% con respecto al periodo anterior, fundamentalmente por el incremento de ¢27.197,5 millones en el aporte estatal al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES).

La ejecución de recursos, a nivel general, presenta una variación relativa para el periodo 2014-2015 de un 11,7%, cifra superior al 10,0% del periodo anterior. Dicha variación se debe principalmente al incremento en las partidas de Remuneraciones y Transferencias Corrientes por un total de ¢58.623,4 y ¢43.228,3⁸⁰ millones, que representa un 10,5% y 12,9%, respectivamente.

El aumento en la partida de remuneraciones, está ligado en parte a un incremento del 3,3% en la relación de puestos del MEP, que pasó de 77.787 en el 2014 a 80.351 en el año 2015. Por otra parte, el incremento en las transferencias corrientes se debe principalmente al incremento en el aporte estatal al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), como se indicó anteriormente.

CUADRO 44
MEP: VARIACIÓN DE EGRESOS POR PARTIDA AL I SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2012	2013	Variación 2013/2012		2014	Variación 2014/2013		2015	Variación 2015/2014	
			Absoluta	Relativo		Absoluta	Relativo		Absoluta	Relativo
Remuneraciones	480.729,2	524.521,7	43.792,5	9,1%	559.264,5	34.742,8	6,6%	617.888,0	58.623,4	10,5%
Servicios	6.589,9	6.185,2	-404,8	-6,1%	7.443,6	1.258,4	20,3%	7.283,0	-160,6	-2,2%
Materiales y Suministros	336,4	294,6	-41,8	-12,4%	331,4	36,8	12,5%	572,3	240,9	72,7%
Bienes Duraderos	825,9	1.486,8	660,9	80,0%	495,1	-991,8	-66,7%	1.183,5	688,5	139,1%
Transferencias Corrientes	260.370,1	293.514,2	33.144,1	12,7%	334.316,3	40.802,0	13,9%	377.544,5	43.228,3	12,9%
Transferencias de Capital	29.250,6	17.199,8	-12.050,7	-41,2%	25.642,0	8.442,2	49,1%	31.471,5	5.829,5	22,7%
TOTAL	778.102,1	843.202,3	65.100,3	8,4%	927.492,9	84.290,6	10,0%	1.035.942,9	108.450,0	11,7%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del SIGAF.

En la Ley de Presupuesto de la República 2015, se indica que el MEP será evaluado mediante 3 indicadores de eficacia, a saber: a) incremento de la tasa bruta de cobertura en Preescolar, en el Ciclo Materno Infantil, Grupo Interactivo II (niños y niñas de 4 años), al 69,5% alcanzable al 2018 (la meta para 2015 es de 64,1%); b) incrementar el porcentaje de centros educativos que cuentan con las condiciones de infraestructura, recursos humanos y equipamiento adecuado para el mejoramiento del proceso de aprendizaje de los estudiantes (la meta para 2015 es de 30%); y c) aumentar el porcentaje de centros educativos con acceso a internet a un 98% al 2018, que propicien el desarrollo de programas de alfabetización tecnológica e innovación pedagógica (la meta para 2015 es de 92,7%).

Sobre estos indicadores, el Informe de Seguimiento del Primer Semestre remitido a MIDEPLAN indica que la cobertura en preescolar para el 2015 alcanzó el 64,1%, con lo que se logró la meta del año 2015, debido a la apertura de instituciones y servicios educativos, que pasó de 2.888 en el 2014 a 2.946 centros educativos en el 2015.

En relación con el indicador de incremento del porcentaje de centros educativos que cuentan con las condiciones de infraestructura, recursos humanos y equipamiento adecuado para el

⁸⁰Incluye un incremento en el devengo de ¢27.197,5 millones al Fondo Especial y Educación Superior (FEES).

mejoramiento del proceso de aprendizaje, se indica que la línea base para el 2014 se ubica en 20,0%; al igual que el indicador de incremento del porcentaje de centros educativos con acceso a internet, en la cual se informa una línea base de 90,7%.

En relación con el acceso a Internet en centros educativos, en la MAPSESI⁸¹ del Informe de Seguimiento del primer semestre, se hace referencia al Programa Nacional de Tecnologías Móviles que para el 2015 se programa el 100% del diseño de ese programa con un avance en el primer semestre de 75%; así como cantidad acumulada de centros educativos equipados y conectados, que para el 2015 se programan 258 centros educativos, con una ejecución en el primer semestre de 323 centros educativos, es decir un porcentaje de avance del 125,2%, este último resultado con la ejecución de los proyectos Conectándonos y Tecnoambientes, en colaboración con JUDESUR y la Dirección de Desarrollo Curricular, respectivamente.

Por otra parte, en el Programa 555 Aplicación de la Tecnología a la Educación para el 2015 se incluye un indicador relacionado con la “cantidad de bibliotecas escolares con centros de recursos para el aprendizaje”, dichos centros de recursos incluyen equipo tecnológico, de conectividad y software digital, cuya meta anual es 302 bibliotecas equipadas, la cual al primer semestre presenta un acumulado de 278, que equivale a un avance del 92% de la meta.

En materia de informática educativa, cabe mencionar que, este Órgano Contralor, está desarrollando en estos momentos una auditoría sobre el Programa Nacional en Informática Educativa (PRONIE) a cargo del MEP y ejecutado a través de la Fundación Omar Dengo, auditoría cuyos resultados se tiene programado comunicar a las autoridades del MEP, durante el transcurso del tercer trimestre del presente año.

En general se programaron 29 metas, cada una de las cuales plantea un indicador, con los siguientes resultados: 12 (41%) metas tienen un porcentaje de avance igual o menor al 50%, 11 (38%) metas están entre el 51% y 100%; y 6 (21%) presentan un avance superior al 100%.

Dados los resultados anteriores, cabe mencionar que, de las 12 metas que se ubican dentro del rango igual o menor al 50%, 9 de ellas presentan un avance de un 0%, y por su parte, 6 presentan un avance superior al 100%⁸², lo cual refleja que el nivel de avance en las metas no resulta uniforme. A su vez, llama la atención que de dichas 6 metas que tienen un avance superior al 100%, los recursos ejecutados son inferiores al 50% de lo estimado.

Un ejemplo de indicadores con avance del 100% se incorpora en el Programa 553, Desarrollo Curricular y Vínculo al Trabajo, que se refiere al Diagnóstico del proceso de evaluación de los aprendizajes; y en el Programa 573, Implementación de la Política Educativa, referido al número de especialidades educativas ampliada en zonas de vulnerabilidad; no obstante, los recursos estimados para el cumplimiento de la meta presentan una ejecución inferior al 50%.

Finalmente, también llama la atención que, de las 9 metas mencionadas a pesar de poseer un avance de 0% presentan una importante ejecución presupuestaria, como es el caso del incremento en el porcentaje de cobertura en el programa de informática educativa, que presenta una ejecución presupuestaria del 47,4%.

Financiamiento del Fideicomiso de Infraestructura Educativa, según autoriza la Ley N.º 9124.

⁸¹ Matriz Anual de Programación Estratégica, Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional.

⁸²a) Centros educativos equipados y conectados con recursos tecnológicos y tecnologías móviles para uso en los procesos de aprendizaje (125%); b) Número de estudiantes con servicio de transporte (102%); c) Número de estudiantes beneficiados con servicio de comedor (102%); d) Cantidad de centros educativos aplicando el Currículum Completo (Horario regular) (101%); e) Porcentaje de deserción intraanual en III Ciclo y educación diversificada (122%); y f) Cantidad de CINDEAS abiertos (114%).

En la Ley N.º 9124⁸³, artículo 1, se autoriza al Poder Ejecutivo para suscribir una operación de crédito público, mediante un fideicomiso con contratos de arrendamiento financiero, por un monto hasta de US\$167.524.233,5 y un plazo máximo de veinte años, para financiar el Proyecto Construcción y Equipamiento de Infraestructura Educativa del MEP a Nivel Nacional.

En relación con el financiamiento del Fideicomiso, el artículo 2 de esa Ley establece que “[...] el fideicomiso podrá obtener los recursos financieros mediante la contratación de crédito con el sistema bancario nacional o la banca internacional, la emisión de títulos valores o la utilización de cualquier otro mecanismo financiero que sea legal y técnicamente viable [...]”.

Sobre el particular, a pesar de haberse iniciado la ejecución del Fideicomiso, la fase de ejecución de las obras de infraestructura aún no ha iniciado, por lo que en el presupuesto de la República 2015 no se han incorporado recursos destinados al pago de gastos de intereses, administrativos, comisiones y amortizaciones correspondientes al Fideicomiso, conforme lo que establecen los artículos 1 y 4 de la supracitada Ley.

En este orden de ideas, el Estado debe pagar al Fideicomiso una cuota de arrendamiento por las obras de infraestructura entregadas, por lo que al no haberse ejecutado y entregado las obras, no se ha incorporado en la corriente presupuestaria los recursos para su cancelación.

Así las cosas, durante el 2014 el Fideicomiso 1099-BNCR-MEP percibió ingresos por un monto de ¢8.013,4 millones y ejecutó un monto de ¢66,8 millones, es decir un porcentaje de ejecución del 0,8%, principalmente para el pago de comisión sobre el saldo no desembolsado del préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por su parte, al primer semestre de 2015, el Fideicomiso percibió ingresos por un monto de ¢7.682,9 millones⁸⁴ y ejecutó un monto de ¢349,3 millones, es decir un porcentaje de ejecución del 4,5%, principalmente para la adquisición de terrenos (¢228,8 millones) y para el pago de comisión sobre el saldo no desembolsado del préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de ¢112,5 millones. Lo que significa que, un 32% de lo ejecutado al 30 de junio del presente año, fue para pagar comisiones al citado Banco.

⁸³ Ley que autoriza al Poder Ejecutivo para suscribir una Operación de crédito público y construir un Fideicomiso con Contratos de arrendamiento, para el financiamiento del proyecto Construcción y equipamiento de infraestructura educativa del MEP a nivel nacional, publicada en el Diario Oficial La Gaceta 58 de 22 de marzo de 2013.

⁸⁴ En la liquidación presupuestaria para el periodo 2014 se determinó un superávit específico de ¢7.946,6 millones, no obstante, para el periodo 2015 se incorporó en los informes de ejecución un monto de ¢7.637,4 millones como superávit.

4.3 Ministerio de Obras Públicas (MOPT) y sus Consejos

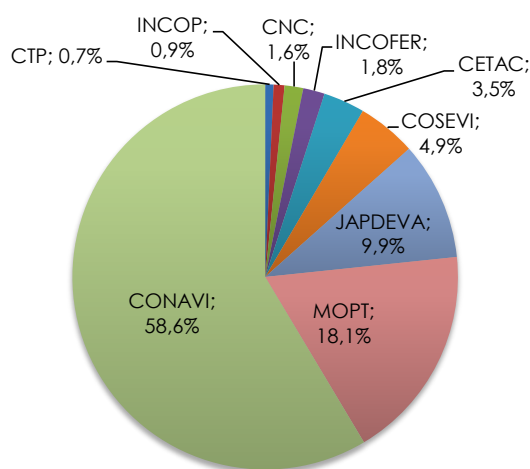
Sector Transporte e Infraestructura

El Sector Transporte e Infraestructura constituye uno de los componentes indispensables para promover actividades económicas generadoras de divisas, tal es el caso del turismo y las exportaciones. Asimismo, contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, por medio de la construcción y conservación de obras de infraestructura (en el campo vial, aéreo, portuario y ferroviario), del transporte público y de la seguridad vial, que contribuyen a proporcionar servicios más eficientes y seguros para los usuarios.⁸⁵

La labor sustantiva de este Sector está a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y sus consejos (Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC), Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), Consejo Nacional de Concesiones (CNC), Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y Consejo de Transporte Público (CTP)). También forman parte de este sector el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) y la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).

Al término del primer semestre de 2015, este Sector cuenta con un presupuesto total consolidado de ₡623.360,3 millones⁸⁶, concentrado principalmente en CONAVI, MOPT y JAPDEVA.

GRÁFICO 5
SECTOR TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA: PRESUPUESTO APROBADO AL I SEMESTRE DE 2015
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIPP y del SIGAF, al 30 de junio de 2015.

La institución con mayor presupuesto asignado es el CONAVI, con ₡365.091,7 millones (58,6% del Sector consolidado), cuyo propósito principal es la construcción, mantenimiento, conservación y rehabilitación de la red vial nacional. Dicho presupuesto es mayor en ₡14.658,4 millones (4,2%) respecto al del I primer semestre de 2014 (₡350.433,3 millones); sin embargo, su ejecución ha sido menor en comparación con los períodos anteriores.

⁸⁵(Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante" (PND))

⁸⁶ Los datos se presentan consolidados para el Sector.

CUADRO 45
CONAVI: COMPORTAMIENTO DE INGRESOS Y EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

	2012	2013	2014	2015
Presupuesto aprobado	256.626,9	269.537,8	350.433,3	365.091,7
Ingresos efectivos	171.208,8	133.135,2	181.983,0	219.072,4
Relación vrs presupuesto	66,7%	49,4%	51,9%	60,0%
Egresos ejecutados	83.473,5	73.592,8	107.276,9	91.999,1
Relación vrs presupuesto	32,5%	27,3%	30,6%	25,2%
Superávit	87.735,3	59.542,4	74.706,1	127.073,3
Relación vrs presupuesto	34,2%	22,1%	21,3%	34,8%

Fuente: elaboración propia con base en datos del SIPP y oficios de aprobación presupuestaria.

Los ingresos efectivos del CONAVI al término de este primer semestre alcanzan los ¢219.072,4 millones; es decir, un 60,0% del presupuesto definitivo a esa fecha; siendo la segunda relación porcentual más alta de los últimos cuatro períodos.

La principal fuente de ingresos de ese Consejo corresponde a las transferencias recibidas por parte del Gobierno Central para proyectos de infraestructura, para los cuales a esa fecha el presupuesto aprobado es de ¢230.838,3 millones, de este monto se ha hecho efectivo el 44,3% (¢102.152,7 millones).

La ejecución de los egresos del primer semestre de 2015 ha sido menor (25,2%) en comparación con los períodos anteriores (superior al 65,0% en promedio, entre 2012 y 2014).

En cuanto a la estructura programática del CONAVI, esta consta de cuatro programas: Administración superior, Conservación vial, Construcción vial y Operación y administración en vías de peaje; siendo el de Construcción vial el que cuenta con mayor contenido presupuestario.

CUADRO 46
CONAVI: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA POR PROGRAMAS AL PRIMER SEMESTRE DE 2015
-MILLONES DE COLONES-

	Egresos aprobados	Egresos ejecutados	Porcentaje ejecución
Programa 1: Administración superior	5.600,5	1.985,3	35,4%
Programa 2: Conservación vial	104.329,8	48.093,1	46,1%
Programa 3: Construcción vial	251.398,9	39.993,2	15,9%
Programa 4: Operac. y adm. en vías de peaje	3.762,5	1.927,5	51,2%
TOTAL	365.091,7	91.999,1	25,2%

Fuente: elaboración propia con base en datos del SIPP e Informe de gestión institucional I semestre, 2015.

A pesar de ser el Programa 3 -Construcción vial- el de mayor contenido presupuestario (¢251.398,9 millones; 68,9% del total), al cierre del primer semestre de 2015 registra una ejecución de apenas ¢39.993,2 millones (15,9%); siendo la más baja en relación con los demás programas. Dicho programa agrupa los proyectos de obra cuya intervención resulta estratégica para la red vial nacional, en su mayor parte asociados al PND.

CUADRO 47
CONAVI: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN VIAL AL PRIMER SEMESTRE, 2015
-MILLONES DE COLONES-

Proyecto	Presupuesto aprobado	Part. %	Egresos ejecutados	Part. %	% ejec
Circunvalación Norte Uruca-Tibás	52.855,3	25,7%	39,7	0,1%	0,1%
Cañas Liberia:	42.806,8	20,8%	16.999,0	54,6%	39,7%
<i>Repavimentación calzada actual y ampliación a 4 carriles</i>	22.168,6		8.838,6		
<i>Diseño y construcción pasos a desnivel</i>	11.962,0		5.620,1		
<i>Construcción y rehabilitación de 18 pares de puentes</i>	8.676,2		2.540,3		
Construcción San Carlos Sifón-Ciudad Quesada (La Abundancia)	27.000,0	13,1%	6.426,4	20,7%	23,8%
Otras obras	83.129,2	40,4%	7.655,3	24,6%	9,2%
TOTAL	205.791,3	100,0%	31.120,5	100,0%	15,1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIPP e Informe de gestión institucional I semestre, 2015.

Por contenido presupuestario, destacan los proyectos Corredor vial Circunvalación Norte (Uruca-Tibás); la ruta nacional N° 35, nueva carretera a San Carlos y, la ruta nacional N.º 1 – Carretera Interamericana Norte, Sección Cañas Liberia.

Corredor Vial Circunvalación Norte (Uruca-Tibás):

El diseño y construcción del corredor vial Circunvalación Norte (Uruca-Tibás) fue adjudicado y adquirió firmeza en marzo de 2014. Tiene un presupuesto aprobado de ¢52.855,3 millones al primer semestre de 2015, de los cuales se han ejecutado ¢39,7 millones (0,1%).

La orden de inicio se dio en agosto de ese año, no obstante el CONAVI reporta que el proyecto se encuentra suspendido debido a atrasos en la reubicación de las viviendas en el Triángulo de Solidaridad (CONAVI, Informe de gestión institucional, I semestre 2015).

El CONAVI espera concluir el diseño de la obra al término de 2015 e iniciar la ejecución en setiembre de este año, con la sección Puente Quebrada Rivera y Tramo a nivel; sin embargo, la meta anual de construir el 50,0% de la obra en 2015 no se cumplirá (CONAVI, Informe de gestión institucional, I semestre 2015). En consecuencia, tampoco se ejecutará –en su totalidad- el presupuesto aprobado para este proyecto en 2015.

Ruta nacional N° 35, nueva carretera a San Carlos:

El proyecto de la nueva carretera a San Carlos inició en el año 2005 y consta de tres secciones: Bernardo Soto-Sifón, Sifón-Ciudad Quesada (La Abundancia), La Abundancia-Florencia y Radial-Ciudad Quesada (Punta norte).

- Sección **Bernardo Soto-Sifón**: el CONAVI no reporta ejecución financiera, debido a que este tramo de la carretera no se ha iniciado. El CONAVI proyecta iniciar el diseño en febrero de 2016; por lo tanto, para el 2015 no tiene meta definida, tampoco presupuesto asignado. Este tramo será construido con fondos del préstamo con el BID.
- Sección **Sifón-Ciudad Quesada (La Abundancia)**: el monto del contrato de este tramo de construcción de la carretera en 2015 asciende a US\$188,8 millones; esto por cuanto – fundamentalmente- en 2011 la sección transversal de la calzada se modificó de 2 a 4 carriles. Inicialmente, el diseño y construcción estuvo a cargo de una empresa taiwanesa; no obstante, a partir de la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Costa Rica y Taiwán, en el 2008 el contrato fue cedido a una empresa costarricense, la cual figuraba como subcontratista hasta ese momento.

Para esta etapa del proyecto se han aprobado siete adendas relativas a variar el objeto, precio y plazo del contrato, así como ampliaciones de construcción. Por su parte, el CONAVI ha aprobado 22 órdenes de modificación a ese contrato y espera concluir esta sección del proyecto en octubre de 2016 (CONAVI, Informe de gestión institucional, I semestre 2015).

Para 2015, el presupuesto total asignado a la construcción de este tramo son ₡27.000,0 millones, provenientes de fondos locales del Gobierno de Costa Rica, cuya ejecución ha sido del 23,8% (₡6.426,4 millones) a esa fecha. En total, para la sección Sifón-Ciudad Quesada (La Abundancia), el CONAVI certifica que ha desembolsado US\$244,8 millones, considerando reajustes y otros reclamos (certificaciones N.º EJE-01-2015-511 (144) y EJE-01-2015-514 (144), 2015).

- Sección **La Abundancia-Florencia y Radial-Ciudad Quesada**, el monto total del contrato de este tramo de la carretera asciende a US\$14,1 millones, sobre los cuales se han ejecutado US\$1,6 millones (11,1%). La obra está a cargo de un consorcio español y el financiamiento proviene de un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Se proyecta iniciar la construcción en agosto de 2015 y finalizar en julio de 2016. El CONAVI espera alcanzar el 58% de la ejecución de la obra al término de 2015, pero no cumplir con la meta del 60% establecida. Como causa principal del atraso en la construcción, el CONAVI señala las expropiaciones de 12 predios, incidiendo directamente en la corta de árboles y movimientos de tierra; además, el reasentamiento involuntario (CONAVI, Informe de gestión institucional, I semestre 2015).

En forma general, del análisis del avance de las metas para 2015 incorporadas en el Informe de gestión institucional del CONAVI para este primer semestre, se concluye que el 75% de las metas planteadas por ese Consejo para la construcción de la nueva carretera a San Carlos, no serán cumplidas en este período.

Ruta nacional N.º 1 –Carretera Interamericana Norte, Sección Cañas Liberia:

El proyecto de la ruta nacional N.º 1 –Carretera Interamericana Norte, Sección Cañas Liberia, consta de tres componentes, financiados mediante préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID):

- **Ampliación y rehabilitación de la carretera.** En este componente el CONAVI reporta un avance físico del 83,0%. (CONAVI, Informe de gestión institucional, I semestre 2015).
- **Diseño y construcción de 18 pares de puentes.** Al ampliarse la carretera de dos a cuatro carriles, deben rehabilitarse los 18 puentes existentes y construir 18 (correspondientes a la ampliación); de tal manera que son 36 puentes en total (18 pares).

El CONAVI espera concluir este componente en el primer trimestre de 2016. En cuanto a los 18 puentes existentes, el CONAVI reporta que 7 de ellos están prácticamente concluidos.

- **Diseño y construcción de intercambios (Cañas, Bagaces y Liberia).** Al cierre del I semestre de 2015, el CONAVI reporta el siguiente avance físico de cada uno de los intercambios: Cañas, 41,0%; Bagaces, 44,0%, y Liberia, 83,0%. Se estima la finalización de este componente en diciembre de 2015.

Para este proyecto, al término del I semestre 2015 el CONAVI ha desembolsado un total de ₡83.032,2 millones, equivalentes al 83,8% del monto total de los contratos vigentes a esa fecha (₡99.057,1 millones) (certificaciones N.º EJE-03-2015-0493 (144), EJE-01-2015-512 (144) y EJE-01-2015-513 (144) y Fe de erratas EJE-01-2015-2468 (144), 2015).

En cuanto al **Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)**, se pueden mencionar dos proyectos: en primera instancia, la Construcción Ruta Nacional N° 4 Sección Bajos de Chilamate - Vuelta Kopper, que tiene una longitud de 27,09 km; dicha vía ahorrará 60 km, al no tener que atravesar las comunidades de Aguas Zarcas – Venecia – San Miguel.

Al término del primer semestre el MOPT reportó un avance físico del 7,81% (Informes mensuales de supervisión del proyecto construcción ruta nacional N°4 sección Bajos de Chilamate Vuelta Kopper para los periodos diciembre 2014 y junio 2015.) para un total de avance en el proyecto de 83,55%.

Por último, en cuanto a la Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) al 31 de junio 2015, se encuentra en proceso de contratación para adjudicar la compra de dos grúas porticas para el puesto 5-6 de la Terminal Gastón Kogan en Moín, y un remolcador marino para mejorar la eficiencia portuaria. (Informe de ejecución del II semestre, JAPDEVA.)

4.4 Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)

La ejecución de ingresos de la Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A., al 30 de junio de 2015, es la siguiente:

CUADRO 48
RECOPE: EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE INGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Ingreso	Presupuesto Definitivo	Estruc %	Ingresos Percibidos	% ejec	Estruc %
Ingresos Corrientes	1.869.800	98,1%	620.249	33,2%	86,4%
Financiamiento	35.423	1,9%	97.269	274,6%	13,6%
TOTAL	1.905.223	100,0%	717.517	37,7%	100,0%

Fuente: SIPP, Informes de Ejecución al 30 de junio de 2015.

Como se puede apreciar el 98,1% de los ingresos presupuestados corresponden a ingresos corrientes, los que muestran una recaudación de un 33,2% en relación con lo proyectado para el año 2015. De estos un 99,9% corresponde a la Venta de productos derivados del petróleo, actividad fundamental que desarrolla la empresa. Valga destacar que comparativamente con periodos anteriores, la ejecución de los ingresos corrientes del primer semestre de 2015, es la más baja según lo muestra el siguiente cuadro.

CUADRO 49
RECOPE: EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Año	Ingresos corrientes		% de ejec.
	Presupuestado	Ejecutado	
2012	1.732.050	797.904	46%
2013	1.759.040	837.405	48%
2014	1.743.414	901.773	52%
2015	1.869.800	620.249	33%

Fuente: SIPP, Informes de Ejecución al 30 de junio de 2015

Las proyecciones de años anteriores, han estado ajustadas relativamente a la recaudación, excepto en el año 2015, en donde las ventas de combustible pasaron de 1.693.733 m³ en el primer semestre 2014 a 1.511.140 m³ en el primer semestre del presente periodo, lo cual, representa una disminución de un 10,78%, según se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 50
RECOPE: VENTAS SEGÚN PRINCIPALES PRODUCTOS, 2015
-METROS CÚBICOS Y PORCENTAJES-

Producto	Ventas al primer semestre		Diferencia	% de var.
	2014	2015		
Ventas totales	1.693.733	1.511.140	-182.593	-10,8%
Diesel 50	553.775	570.463	16.688	3,0%
Gasolina Plus	294.881	304.506	9.625	3,3%
Gasolina Súper	236.392	264.431	28.039	11,9%
LPG	124.743	128.979	4.236	3,4%
Jet A-1	110.876	111.817	941	0,8%
Búnker C	57.267	57.351	84	0,1%
Asfalto AC-30	40.405	43.396	2.991	7,4%
Otros productos	14.406	14.719	313	2,2%
Ventas ICE	260.988	15.478	-245.510	-94,1%
Diesel 50	76.016	15.478	-60.538	-79,6%
Búnker C	184.972	0	-184.972	-100,0%

Fuente: RECOPE

La Administración indica que tal disminución se debe tanto a factores externos como internos. El principal de ellos se relaciona con la disminución de las compras de Diésel y Búnker por parte del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), con respecto al año anterior, debido a que la producción hidroeléctrica en el 2015 ha sido mayor a la de 2014, pues, se han mantenido en los niveles indispensables los embalses de las plantas hidroeléctricas.

Al analizar las ventas por producto sin el efecto de las compras del ICE, se concluye que todos los productos muestran incrementos en el primer semestre del periodo 2015 con respecto al mismo periodo de 2014. El producto con mayor aumento es la Gasolina Súper con un 11,86% (28.039 m³) seguida por el Asfalto AC-30 con un 7,40% (2.991 m³). En cuanto a las ventas de Diésel 50 presentaron un incremento del 3,01% (16.688 m³), similar al de la Gasolina Plus 91 de un 3,26% (9.625 m³), y el LPG con un 3,40% (4.236 m³). Otros productos experimentaron aumentos muy leves como el Jet A-1 del 0,85% (941 m³) y el Búnker C por 0,15% (84 m³). En resumen, la variación de las ventas se aprecia en el siguiente cuadro.

CUADRO 51
RECOPE: RESUMEN VENTAS SEGÚN PRINCIPALES PRODUCTOS, 2015
-METROS CÚBICOS Y PORCENTAJES-

Producto	Ventas al primer semestre		Diferencia	Var. %
	2014	2015		
Ventas totales	1.693.733	1.511.140	-182.593	-0,11
Ventas sin ICE	1.432.745	1.495.662	62.917	0,044

Fuente: RECOPE

Además, la estimación de los ingresos corrientes por ventas de hidrocarburos se afectó por los precios de venta de los diferentes productos⁸⁷, pues, el presupuesto inicial 2015 se formuló considerando las resoluciones de precios de venta números RIE-054-2014 y RIE-057-2014, publicadas en agosto y setiembre de 2014, respectivamente. No obstante, al comparar dichos precios con los vigentes al cierre del semestre, según resolución N°. RIE-057-2015 publicada en mayo de 2015, los mismos muestran una reducción del 30%.

Otro aspecto a considerar es el tipo de cambio previsto en el presupuesto inicial que fue superior al comportamiento experimentado en el presente año. ⁸⁸En este sentido, es importante tomar en cuenta que el presupuesto extraordinario es la herramienta disponible para ajustar las proyecciones al comportamiento real del primer semestre, y expectativas para el resto del 2015.

Por su parte, el presupuesto de egresos asciende a ¢1.905.223,01 millones y está conformado por dos programas, que se muestran en el cuadro siguiente.

CUADRO 52
RECOPE: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA SEGÚN PROGRAMA AL PRIMER SEMESTRE, 2015
-MILLONES DE COLONES-

Programa	Total	%	Ejecutado	%	Disponible	% de ejec.
Operaciones	1.843.085	96,7%	663.417	98,1%	1.179.668	36,0%
Inversiones	62.138	3,3%	12.782	1,9%	49.356	20,6%
TOTAL	1.905.223	100,0%	676.199	100,0%	1.229.024	35,5%

Fuente: II Informe de ejecución presupuestaria 2015

Como se observa, el presupuesto de egresos al 30 de junio muestra una ejecución del 35,5 %, que equivale a ¢676.199 millones. El programa de operaciones contribuye con un 98,1% mientras que el de inversión aporta únicamente un 1,9% a la ejecución total a esa fecha, para una ejecución de un 36% y 20,6% al nivel de los programas de operación e inversión, respectivamente.

Por su parte, el programa de operaciones está asociado a los procesos empresariales de refinación; de almacenamiento, trasiego y distribución a granel, así como, de apoyo empresarial. La principal erogación de la Empresa es la compra de hidrocarburos, cuyo presupuesto fue por ¢1.671.936.01 millones, que equivale a un 87,7% del total de egresos; cuya ejecución al 30 de junio fue de ¢595.148,35 millones, sea un 35,6%. Este comportamiento en la ejecución del gasto es atípico en RECOPE, pero se debe al tipo de cambio utilizado en la formulación del presupuesto, precios internacionales y cantidades demandadas de producto terminado que afecta la proyección y ejecución de las compras. Considerando los seguros y fletes asociados a las compras (factura petrolera) el monto de la ejecución alcanza la cifra de ¢618.024,7 millones, sea el 90,2% de los egresos.

Por su parte, nuevamente presenta baja ejecución el programa de inversión, el cual, tiene como propósito proveer a la Empresa los bienes de capital necesarios para garantizar la operación y el suministro presente y futuro de combustibles que requiere el mercado nacional.

⁸⁷Precios fijados por la ARESEP, para efecto de las estimaciones se debe partir de los vigentes al momento de formular el presupuesto.

⁸⁸ La Contraloría General en la aprobación del presupuesto inicial 2015 advirtió que al depender las proyecciones de factores internos y externos de difícil pronóstico, y como estos determinan la cantidad de productos a distribuir y el precio de los productos, corresponde a RECOPE el seguimiento al comportamiento del ingreso y los factores que lo determinan. Esto, para efectuar de forma oportuna los ajustes necesarios al presupuesto.

Al respecto, la Administración en periodos anteriores informó que tomó acciones, sin que se evidencie una mejora sustancial en los niveles de ejecución, según se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO 53
RECOPE: EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE INVERSIÓN, 2012-2015
-PORCENTAJES-

Año	Porcentaje de ejecución	
	Junio	Diciembre
2012	25%	88%
2013	12%	55%
2014	25%	69%
2015	21%	-

Fuente: Oficio N° P0660-2015

La Administración justifica la baja ejecución del 2015, fundamentalmente en tres razones: el atraso en la ejecución del contrato de la Terminal Atlántico; condiciones climáticas adversas en la provincia de Limón, y en el caso de las inversiones operativas indica que por la naturaleza de los procesos para el desarrollo de una obra de inversión de esta naturaleza, se proyecta una mayor ejecución del presupuesto de inversiones en el segundo semestre, de acuerdo con el comportamiento histórico.

Esta situación ha impactado negativamente los indicadores de: Porcentaje de ejecución presupuestaria de las inversiones estratégicas y Porcentaje de ejecución presupuestaria de las inversiones operativas, cuyas metas se establecieron en un 85%, pero se logró al 30 de junio un 24% en el primer caso y un 8% en el segundo.

En relación con los principales proyectos RECOPE indica en oficio N° P-0660-2015 del 03 de agosto de 2015, lo siguiente:

- **1250-313 Ampliación de la Terminal Portuaria del Atlántico (ATPPA):** Tiene una asignación presupuestaria en 2015 de ₡13.910.2 millones, que considera la finalización del proyecto. Se han ejecutado ₡3,983.5 millones. La subejecución se atribuye a atrasos del contratista en el desarrollo del proyecto, ante lo cual indican que ampliaron el horario de trabajo para ajustarse al cronograma del proyecto. Además, a condiciones climáticas adversas.
- **1250-558 Construcción tanques Refinería:** El proyecto cuenta con un presupuesto modificado de ₡12.466.4 millones. Al 30 de junio de este año fueron ejecutados ₡1,397.2 millones, un 18% de la ejecución estimada para el primer semestre. RECOPE estima que el proyecto alcanzará la meta del 2015, sea un 40% de la ejecución del contrato. Además, se tiene programado para el último trimestre el ingreso de equipos y materiales que permitirán ejecutar el presupuesto asignado.
- **1250-531 Ampliación almacenamiento Planteles de Distribución:** De la asignación presupuestaria de ₡8.285,1 millones se han ejecutado al 30 de junio ₡3.704,5 millones. A pesar del atraso que presenta a junio según la reprogramación, las obras se ejecutarán en el 2015, y con ello la totalidad del presupuesto.
- **1250-514 Ampliación y Modernización del Plantel de GLP en MOÍN:** El presupuesto asignado a junio de 2015 es de ₡2.665,2 millones. La estimación de ejecución a junio fue

de ¢820,4 millones, y se han ejecutado ¢1.010,2 millones, monto superior al programado. Se proyecta un ejecución presupuestaria del 100% a diciembre 2015.

- **1250-532 Tanques de bunker y asfalto en Moín:** Tiene una asignación presupuestaria de ¢1.801,6 millones, de los cuales se han ejecutado ¢631,7 millones a junio de 2015, lo que representa un 36% de lo que se estimó ejecutar a junio. La finalización de la obra se prevé para el 2015, y por ende, ejecutar la totalidad de lo presupuestado.

4.5 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), financia sus operaciones e inversiones con los recursos provenientes de: ingresos corrientes, ingresos de capital y financiamiento.

En el cuadro siguiente se observa la recaudación por fuente de financiamiento para el primer semestre de los años comprendidos entre 2012 - 2015. Al 30 de junio de 2015, el ICE ha recibido un total de ¢946.455,0 millones, lo cual representa un 50% de su presupuesto definitivo, e implica una disminución de un 7,6% si se compara con lo recaudado para ese período del año 2014; justificada en una ejecución menor en el rubro de ingresos corrientes básicamente.

CUADRO 54
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD: COMPARATIVO DE INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO, 2012-2015
-EN MILLONES DE COLONES-

Partida	2012			2013			2014			2015		
	Presupuesto definitivo	Ingresos Percibidos	% ejec	Presupuesto definitivo	Ingresos Percibidos	% ejec	Presupuesto definitivo	Ingresos Percibidos	% ejec	Presupuesto definitivo	Ingresos Percibidos	% ejec
Ingresos Corrientes	1.381.390	612.367	44%	1.414.473	658.070	47%	1.671.364	869.264	52%	1.523.344	708.765	47%
Ingresos de Capital	20.377	65	0%	20.693	2.935	14%	26.495	5.736	22%	38.473	17.336	45%
Financiamiento	606.831	300.503	50%	553.779	416.100	75%	349.865	149.337	43%	345.980	220.354	64%
TOTAL	2.008.598	912.935	45%	1.988.945	1.077.105	54%	2.047.724	1.024.337	50%	1.907.797	946.455	50%

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el ICE.

-Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2012, 2013, 2014 y 2015.

El ICE tiene como principal fuente de recursos para sus gastos de operación e inversión, los ingresos corrientes, que al 30 de junio de 2015, representan un 79,8% de su presupuesto total definitivo, siendo efectivos por la suma de ¢708.765 millones. Para este mismo período en 2014, se percibió un monto de ¢869.264 millones; es decir un 19% de más, que en el año en curso.

La recaudación total del rubro ingresos de capital, al 30 de junio de 2015, es de un 45% del monto presupuestado, en tanto para esa misma fecha de 2014 los ingresos reales constituyeron un 21,7%.

El rubro de financiamiento, concreta la segunda fuente de ingresos para el ICE, que implica el 18% de total del presupuesto para 2015, y refleja ingresos efectivos por ¢220.354 millones es decir un 64% del monto presupuestado por este concepto.

En relación con los egresos, el ICE distribuye sus gastos en tres programas: Alta Dirección y Gestión Administrativa, Electricidad y Telecomunicaciones. Los programas sustantivos son los denominados Telecomunicaciones y Electricidad.

CUADRO 55
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD: EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA DE ELECTRICIDAD
-MILLONES DE COLONES-

2012			2013			2014			2015		
Presupuesto definitivo	Ingresos Percibidos	% ejec	Presupuesto definitivo	Ingresos Percibidos	% ejec	Presupuesto definitivo	Ingresos Percibidos	% ejec	Presupuesto definitivo	Ingresos Percibidos	% ejec
987.722	441.522	45%	1.162.507	618.915	53%	1.241.031	582.695	47%	1.048.461	406.458	39%

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el ICE.

-Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2012, 2013, 2014, 2015.

En el primer semestre de 2015, específicamente el Programa de Electricidad, presenta una ejecución de un 39%. En lo que se refiere al presupuesto asignado se observa en 2015, una disminución de un monto de ₡192.571 millones es decir un 15,5% en relación con 2014, comportamiento diferente a lo mostrado del año 2012 al 2014 que presentó incrementos.

Por otra parte, en términos generales, el comportamiento por objeto del gasto del presupuesto al 30 de junio del año 2015, muestra que la partida que destaca por su ejecución de un 54% del total de gastos presupuestados por partida, es la de Amortización, en segundo lugar está la partida de Activos Financieros (50%) seguida por la de Remuneraciones con un 45%.

Si se comparan estos datos con los generados con períodos anteriores (junio del 2014), la mayor ejecución por partida se observó en Materiales y Suministros con un 60%, la Amortización con 55% y las Remuneraciones con un 45%, ejecuciones sin variaciones destacadas en todos los casos. Asimismo, durante el periodo 2012 - 2015, las ejecuciones más relevantes se presentan en las partidas de Amortización, Materiales y Suministros, Activos Financieros y Remuneraciones, siendo estos gastos sustantivos para el logro de los objetivos y metas institucionales.

En lo que respecta al programa de Electricidad, de acuerdo con el informe de ejecución del primer semestre del año 2015, se tiene la siguiente información.

CUADRO 56
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD: EGRESOS DEL PROGRAMA DE ELECTRICIDAD AL 30 DE JUNIO 2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	Presupuesto definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecución
TOTAL	1.048.461	406.458	39%
Remuneraciones	214.913	95.972	45%
Servicios	162.987	65.055	40%
Materiales y suministros	273.415	96.373	35%
Intereses y comisiones	137.507	54.486	40%
Activos financieros	-	-	0%
Bienes duraderos	106.286	23.500	22%
Transferencias corrientes	71.818	22.089	31%
Amortización	81.535	48.984	60%
Cuentas especiales	-	-	0%

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el ICE.

-Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2015.

Este programa se estableció para dar sostenibilidad y desarrollo al Sistema Eléctrico Nacional (SEN), de manera que se atienda oportunamente y con estándares de calidad la demanda creciente de energía, empleando para ello fuentes convencionales y propiciando una matriz diversificada cuyo predominio sea la utilización de los recursos renovables a través de la concreción de prioridades de acciones y proyectos que cumplan con los requerimientos definidos en la planificación nacional.⁸⁹

De acuerdo con los datos presupuestarios mostrados en el cuadro anterior, la mayor ejecución se presenta en la partida de Amortización con un 60% asociada a los egresos realizados por concepto de amortización de préstamos al sector externo y de empresas públicas; las Remuneraciones con un 45%, cuya ejecución más relevante se destaca en las subpartidas de Remuneraciones básicas e incentivos salariales ambas con un 60,0% de la ejecución total de la partida; seguida por los Servicios (40%), siendo la ejecución más relevante la reflejada en la subpartida de "Alquileres: Otros alquileres" con un 50% de sus egresos efectivos, gastos que corresponden al pago de los arrendamientos operativos de las plantas de Peñas Blancas, la geotérmica Las Pailas, las hidroeléctricas de Toro 3 y Cariblanco, la térmica de Garabito y la infraestructura de Liberia-Papagayo⁹⁰.

Por su parte los Intereses y comisiones presentan una ejecución de un 40%, reflejándose el mayor gasto en las subpartidas de "Intereses sobre títulos valores: internos de largo plazo y del sector externo, y en los "Intereses sobre préstamos del sector externo".

Es importante destacar la ejecución de la partida de "Bienes duraderos" que al 30 de junio del año 2015 tiene un presupuesto asignado de ₡104.607 millones y una ejecución de ₡23.499,6 millones, conformada, entre otros, por el gasto en las subpartidas de Construcciones Adiciones y Mejoras (48%), Maquinaria, Equipo y Mobiliario (48%), entre las cuales la subpartida más relevante en su ejecución es la de "Instalaciones" con un monto de ₡11.050,1 millones.

Los principales gastos están relacionados con la adquisición de equipos electromecánicos (turbinas, transformadores, generadores, compuertas para obras, protecciones y sistemas auxiliares, equipos de control) para ser empleados en los proyectos del Sector Electricidad, entre éstos la Modernización de Río Macho y el P.H. Reventazón. En "Instalaciones" se identifican los pagos parciales de la contratación diseño, suministros, construcción y puesta en marcha de las obras asociadas a la Transmisión de Jacó y Transmisión Coyol, y otros relacionados con los proyectos de Río Macho, Moín, SIEPAC, Tramo Peñas Blancas-Cañas, y la adquisición de la subestación para la P.H. Reventazón.

Considerando lo comentado sobre los gastos más relevantes de la partida de Bienes Duraderos, y que éstos se destinan en su mayor parte a la ejecución de proyectos, los asociados al Programa de Electricidad, se clasifican en Generación, Transmisión, Distribución, Alumbrado Público, Operación Integrada del S.E.N. y los propios de la Gerencia de Electricidad, es importante señalar que de éstos, el gasto acumulado más significativo se observa en los de Generación con un total de ₡69.213 millones, siendo el Proyecto de Reventazón el que tiene un 58% del gasto acumulado, el 21% lo constituyen los Proyectos Hidroeléctricos de Río Macho, Cachi, Diquís, Recurso Geotérmico, Proyecto Geotérmico Pailas II. Dentro de éste grupo y con una dotación de egresos efectivos menos significativos se ubican otros proyectos hidroeléctricos y geotérmicos, que también son relevantes para la dotación de la electricidad necesaria para el país.

⁸⁹ICE, Plan Operativo Institucional, página 47.

⁹⁰ICE, "Detalle de Alquileres Operativos-Programa Electricidad...", Informe de ejecución del Presupuesto de Caja al II Trimestre 2015.

En Transmisión el gasto acumulado es de ¢19.071 millones, siendo los proyectos que presentan la ejecución más significativa, el de Transmisión Cariblanco-Tropiche, el de Peñas Blancas-Garita, el Anillo Sur, el de Jaco y el de Coyoil con un 50% del gasto acumulado.

En Distribución los egresos acumulados son por un monto de ¢11.332 millones, que corresponden a los proyectos de Mejoramiento continuo de la calidad, Desarrollo de Redes, Reforzamiento del Sistema de Distribución, entre otros.

Los proyectos de los grupos de Alumbrado Público, Operación Integrada del SEN y Gerencia de Electricidad acumulan un gasto de ¢2.122 millones e involucran alumbrado público, modernización de iluminación, adquisición de activos, infraestructura tecnológica, expansión de plataformas y renovación, seguridad integral electrónica entre otros.⁹¹

De acuerdo con el informe de resultados del Plan Operativo Institucional (POI) al 30 de junio del 2015, el Instituto tiene la responsabilidad de realizar una serie de actividades tendientes a cumplir con las acciones estratégicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo⁹² que se enmarcan en los aspectos que a continuación se citan: Producción de energía eléctrica Grupo ICE, Capacidad instalada Grupo ICE en MW, Capacidad instalada en Subestaciones MVA, Longitud de líneas de transmisión, Sistemas fotovoltaicos instalados, Luminarias instaladas, Longitud de líneas de distribución, Energía no servida, duración promedio de interrupciones en la Red (DPIR) y Grado de cobertura de electricidad, la generación y utilización racional de energía renovable, entre otras, las cuales se han ejecutado durante este periodo como parte de la actividad operativa y del desarrollo de los proyectos eléctricos del Instituto.

4.6 Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)

La Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) es una empresa pública constituida como sociedad anónima, subsidiaria del ICE, cuya actividad es la distribución y comercialización de la energía eléctrica en el Gran Área Metropolitana. En el siguiente cuadro se presentan los gastos aprobados de la CNFL al nivel de programa y partida:

⁹¹ICE, "Informe ejecución de proyectos por programa, Programa Electricidad, Informe de ejecución del Presupuesto de Caja al II Trimestre 2015.

⁹²ICE, "Informe II de Resultados Plan Operativo Institucional, II Trimestre, 2015".

CUADRO 57
COMPAÑÍA NACIONAL DE FUERZA Y LUZ: PRESUPUESTO INICIAL DE EGRESOS, 2015

Partida	Programa				TOTAL	%
	Operación	%	Inversión	%		
Remuneraciones	63.180	24%	3.324	36%	66.504	24%
Servicios	11.741	4%	199	2%	11.940	4%
Materiales y suministros	156.695	60%	3.119	34%	159.814	59%
Intereses y comisiones	15.195	6%	234	3%	15.429	6%
Activos financieros	2	0%	0	0%	2	0%
Bienes duraderos	0	0%	2.324	25%	2.324	1%
Transferencias corrientes	1.253	1%	0	0%	1.253	1%
Amortización	15.811	6%	0	0%	15.811	6%
TOTAL	263.877	100%	9.200	100%	273.077	100%

Fuente: SIPP.

La aprobación de los gastos se fundamentó en la certificación emitida por el Director Administrativo, la cual, garantiza la obtención de los recursos necesarios para la operación normal de dicha empresa, a fin de satisfacer la demanda del servicio eléctrico. Esta certificación resulta relevante, pues, en los últimos años los recursos percibidos por la CNFL no han cubierto la totalidad de los requerimientos para la operación e inversión, a fin de prestar los servicios bajo criterios de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad y oportunidad.

La Administración atribuye lo apuntado principalmente al desfase e insuficiencia que se ha presentado en las fijaciones tarifarias por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Al respecto, en los comentarios al informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2015, indica la CNFL que el pasado 26 de febrero la ARESEP reconoció al ICE un 15% y un 23% en las tarifas de generación y transmisión, respectivamente, lo cual, no ha sido compensado en las tarifas de ventas de energía afectando el margen de operación. Por ello, estiman un impacto negativo en los resultados de 2015 de ¢25.822 millones y ¢30.411 millones para el 2016.

Además, no se han logrado ajustes tarifarios para reconocer costos propios desde hace 4 años, repercutiendo en la obtención de recursos para cubrir sus requerimientos de operación e inversión y en la utilidad de operación. Al respecto, la ARESEP ha indicado que la CNFL no le suministra la información suficiente para realizar un cálculo tarifario sustentado en criterios técnicos, según deriva de la resolución N° RIE-007-2015 del 9 de enero de 2015, publicada en La Gaceta N° 10 del 15 de enero del mismo año.

La resolución de cita señala que "...Es de profunda preocupación para la Intendencia de Energía la actual situación financiera y tarifaria de la CNFL, dado que aunque los estados financieros auditados de la empresa reflejan niveles decrecientes en sus utilidades, existe una imposibilidad técnica para que esta Autoridad Reguladora pueda realizar un cálculo tarifario a la CNFL para reconocer los ajustes en sus costos propios dados los problemas de información que se han señalado en las secciones anteriores de este informe y en resoluciones anteriores."

Por otro lado, la erogación más importante de la CNFL es la de compra energía eléctrica al ICE, pues, no es autosuficiente en materia de generación al abastecer con sus plantas solamente cerca del 12% de la totalidad de requerimientos en megawatt (MW). Lo anterior, denota la relevancia de que información en la cantidad y calidad requeridas por la ARESEP sea brindada, y así atenuar el problema de liquidez y falta de recursos para cubrir las compras de energía al ICE, lo que impacta el equilibrio financiero del servicio.

La situación descrita, motivó la suscripción de arreglos de pago entre la CNFL y el ICE para retribuir las compras de energía. Por ejemplo, en la nota N°. 0078-1191-2014 la División de Finanzas Corporativas del ICE indica a la Gerencia General de la Compañía que de ser necesario se desplace el pago de la factura de noviembre 2015 al año 2016. Además, se adoptaron políticas de contención de gasto y se realizaron negociaciones con los trabajadores, con el fin de ajustar algunos beneficios, y con ello mejorar el flujo de efectivo.

Asimismo, la CNFL en los últimos años ha incrementado su nivel de endeudamiento de forma acelerada, tendencia que se mantendría en los próximos años y que ha impactado el presupuesto de inversión. De esta manera, para el 2015 del presupuesto total se le asigna únicamente un 3% al programa de inversión, y el restante 97% al de operación. Ello, puede repercutir en la obtención de las tarifas, ya que la ARESEP ha manifestado que utilizar recursos de inversiones en gasto corriente es un tema al cual da seguimiento, y así no se incluyan en diferentes estudios tarifarios las mismas inversiones.⁹³ La necesidad de recursos es justificada por la CNFL en el desarrollo de proyectos como la construcción de la Planta Hidroeléctrica Balsa Inferior, el proyecto Eólico Valle Central y otros previstos a futuro.

También, se presenta un crecimiento significativo en las partidas de Amortización e Intereses sobre préstamos, de los años 2012 a 2015, como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 58
COMPAÑÍA NACIONAL DE FUERZA Y LUZ: EJECUCIÓN DE LA DEUDA, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Año	Amortización		Intereses	
	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado
2012	3.229	3.227	2.165	2.131
2013	3.926	3.845	5.570	5.314
2014	13.447	13.443	9.267	9.036
2015 ^{1/}	34.811	11.188	12.320	5.070

1/ Datos al 30 de junio

Fuente: SIPP.

Además, según los estados financieros auditados al 31 de diciembre 2014-2013, se materializa el riesgo de pérdidas, pues, el estado de resultados integrales refleja una pérdida neta al 31 de diciembre de 2014 de ₡42.550 millones, debido principalmente al cambio en la cuenta de intereses y otros gastos de los años 2013 a 2014. Las notas y anexos de los estados financieros para el periodo 2014 revelan que se registró un deterioro sobre la Planta Hidroeléctrica Balsa Inferior, pues, al traer a valor presente sus flujos esperados no se recuperaba la inversión inicial,

⁹³ Ver resolución RIE-007-2015 del 9 de enero de 2015, publicada en la Gaceta N° 10 del 15 de enero de 2015.

por lo tanto se hizo un ajuste por deterioro por un valor de ¢34,863 millones. Estas notas indican que no se tienen indicios de más activos con deterioro.

La Contraloría General en el informe sobre la auditoría financiera realizada en la CNFL sobre algunas cuentas contables de los estados financieros del periodo 2012, N°. DFOE-AE-IF-1-2014 del 6 de marzo de 2014⁹⁴ llamó la atención sobre los niveles de endeudamiento y su repercusión en las finanzas institucionales. Asimismo señaló inconsistencias en el análisis de la rentabilidad del Proyecto Hidroeléctrico Balsa Inferior, principal proyecto de inversión de la empresa, ya que la información brindada sobre el proyecto no era confiable ni integra al presentar dos versiones a la Contraloría General.

Además, según el estudio de factibilidad el costo total inicial de dicho proyecto se estimó en \$98,1 millones, no obstante, el monto de la inversión total alcanzó la cifra de \$348 millones (según información remitida por la empresa a marzo de 2015), factor fundamental que desencadenó la creciente deuda asumida por la empresa.

Sobre otros proyectos futuros, el citado informe consignó inconsistencias en la información de respaldo y otras debilidades, por ejemplo, en el Proyecto Nuestro Amo la Administración presentó un estudio de prefactibilidad y dos estudios de factibilidad sin indicar cuál versión es la oficial y la estructura de financiamiento cambia en los 3 documentos citados. En el caso del Proyecto Hidroeléctrico Ciruelas presentó un estudio de prefactibilidad con el VAN negativo, sin conclusiones ni recomendaciones y el estudio de factibilidad indica que el proyecto es factible desde el punto de vista económico financiero, pero existen inconsistencias en cuanto al apalancamiento financiero.

Al respecto, la Contraloría General concluyó que la información sobre los proyectos estratégicos de inversión analizados evidencia informalidad, omisiones e imprecisiones en los cálculos que afectan la fiabilidad e integridad de dicha información, lo que puede impactar la toma de decisiones sobre este particular.

También, el informe N° DFOE-AE-IF 07-2015 del 20 de julio de 2015 relativo al Proyecto Eólico Valle Central, se hace ver que fueron débiles e insuficientes los procesos de concepción, formulación y evaluación, lo cual se evidencia desde el mismo origen del proyecto, donde no existió claridad acerca de su necesidad u origen, aspecto fundamental para el desarrollo de las actividades posteriores, seguido de la ausencia de una fase de prefactibilidad, así como, deficiencias en la viabilidad motivadas por la omisión de estudios esenciales como el de mercado, selección del sitio más razonable para su ubicación, sensibilidad e incertidumbre de sus variables críticas y costo de oportunidad de uso alternativo de los recursos.

Asimismo, el informe de cita refiere a inconsistencias en los ingresos, costos y resultados de los indicadores de la viabilidad financiera del Proyecto. Así, se sobreestimó la cantidad y el valor de la energía anual esperada; se subestimaron los costos de inversión, de operación y de mantenimiento. No fueron evaluadas posibles fuentes de financiamiento para la inversión ni el efecto financiero en la CNFL del esquema establecido de financiamiento, ejecución, operación y adquisición del Parque Eólico Valle Central.

La Compañía inició la ejecución de este proyecto en el 2012 sin considerar los resultados de un estudio contratado en el 2007 que advertía de una generación del Parque Eólico de aproximadamente de 34 gigawatts hora por año, menor a la utilizada en los análisis y evaluaciones posteriores, que fue de 40,7 gigawatts hora. De esta forma, la generación

⁹⁴Modificado mediante resoluciones N° R-DFOE-AE-06-2014 de 11 de agosto de 2014 y R-DC-101-2014 de 10 de diciembre de 2014.

eléctrica real en el 2014 fue 15% inferior respecto de las estimaciones que sustentaron esa inversión pública, coincidente con el estudio técnico de cita.

En consecuencia, transcurrieron 15 años desde la conceptualización del proyecto y hasta la puesta en operación del Parque Eólico en el 2012. Además, entre la aprobación de la propuesta de inversión del proyecto (2006) y su puesta en operación en el 2012, el costo total en términos nominales se incrementó de \$21.116.715 a \$53.331.021. En el 2013 y 2014 la Contraloría General estimó una pérdida de aproximadamente \$1.097.789 y \$1.134.761, respectivamente, pues, el producto de la venta de la energía eléctrica del Parque fue menor al costo de su producción. Así mismo, estimó que el costo de producir esta energía en vez de comprarla al citado Instituto, implicó en esos años incrementos del costo promedio por las sumas de \$1.964.817 y \$1.863.378, respectivamente.

La Contraloría General utilizando información de la CNFL calculó para el proyecto indicadores financieros que resultaron desfavorables: un valor actual neto (VAN) de menos \$17.374.355, y una tasa interna de retorno (TIR) de 3,56%, utilizando la misma tasa de descuento empleada por la Compañía del 7,75%. Para la participación accionaria de la Compañía en la empresa Eólico Valle Central Sociedad Anónima (EVCSA) —propiedad de la CNFL y el BCIE— a cargo de la ejecución del proyecto, se obtuvieron valores negativos para el VAN de \$27.907.978 y TIR de 2,97%. Además, al finalizar el primer año de operación se adquirió un crédito a largo plazo a fin de lograr obligaciones financieras anuales menores a las del esquema original, para atenuar efectos financieros negativos en el transcurso de los 20 años de su vida útil del Parque Eólico, pero continúa con un VAN de menos \$18.988.221 y una TIR de 4,21%, durante su vida útil.

La situación indicada, permite concluir que la energía producida en el Parque Eólico Valle Central no es competitiva ni reducirá los costos de la electricidad para la CNFL o de las tarifas a sus abonados; el alto costo de la producción supera el precio promedio al que vende la energía y casi duplica el precio promedio al cual compra al ICE. Es así como, la Compañía no ha demostrado capacidad para gestionar proyectos de generación eléctrica que permitan efectivamente bajar el costo de la energía, aspecto que deberá ser particularmente atendido en los proyectos futuros.

4.7 Instituto Nacional de Seguros (INS)

Para el año 2015 se plantea un presupuesto de ₡1.122.715,8 millones, suma que, al excluir la partida Financiamiento (superávit) con el objeto de visualizar los ingresos que son propios del período, se reduce a ₡899.932,2 millones, de los cuales, al 30 de junio ha recaudado un total de ₡661.506,6 millones; es decir, un 58,9% de lo presupuestado sin incluir el efecto del superávit, cuyo monto efectivo acumulado es de ₡548.378.

En el primer semestre del año 2015, el INS presenta una recaudación de ingresos del 107,8% con respecto a lo presupuestado. Es importante destacar que los ingresos presupuestados por la institución para el año 2015 y que corresponden a ese período (es decir sin incluir el superávit) son mayores en comparación con el 2014, ya que presenta un crecimiento del 20%. En el cuadro siguiente, se observa el comportamiento de las cuentas de ingresos en los últimos 4 años, que componen el presupuesto del INS:

CUADRO 59
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS: EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE INGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingreso	2012		2013		2014		2015	
	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.
Ingresos Corrientes	277.787,7	51,5%	292.669	49,9%	343.422	55,6%	305.800	43,1%
Ingresos de capital	81.284,3	57,5%	65.902	74,1%	91.469	69,3%	355.707	187,2%
Financiamiento	369.595,6	441,0%	470.252	188,7%	463.589	180,6%	548.378	246,1%
TOTAL	728.667,6	95,4%	828.824	89,6%	898.480	89,3%	1.209.885	107,8%

Fuente: SIPP

En relación con los datos del cuadro anterior, si se excluye la partida Financiamiento (superávit); en el presente año se ha recaudado solamente un 58,9% de los ingresos presupuestados; siendo consistente con los años anteriores, en los cuales, con la misma salvedad, se ha recaudado un 52,8%, 53% y 58% para los años 2012, 2013 y 2014, respectivamente.

Cabe destacar que, por la naturaleza de la actividad que desarrolla el INS, su fuente principal de recursos lo constituye la "Venta de seguros y reaseguros"; en la cual, para el año 2015 se presupuestaron el 43,4% (¢601.881,7 millones) del total de los ingresos de la institución.

En cuanto a la composición de los ingresos, en el nivel de Clase de ingreso, según la clasificación económica, los ingresos de capital representan un 16,9% del total de los ingresos presupuestados a junio 2015, y a la fecha la recaudación de estos es del 187,2% de lo que se ha presupuestado (¢355.706,9 millones), situación que obedece a que la cuenta Recuperación de otras Inversiones, muestra un resultado superior a lo previsto.

En el caso del Financiamiento (Superávit libre) este representa un 19,8% (¢222.783,5 millones) del monto total presupuestado y un 45,3% de los ingresos efectivos. El principal uso de dichos recursos corresponde a la adquisición Activos Financieros y Bienes Duraderos.

En lo que respecta al presupuesto de egresos, el INS cuenta con 4 programas: El programa 01 Dirección Superior y Administrativa; Programa 02 Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo; el Programa 03 INS-Salud y el Programa 05 Hospital Trauma, este último creado en el año 2012 con el fin de independizar del programa 03 INS – Salud todo lo relacionado con la construcción del referido Hospital.

Los recursos asignados y ejecutados en cada uno de esos programas, durante los últimos tres años, se presentan a continuación:

CUADRO 60
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA SEGÚN PROGRAMA AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Programa	2012		2013		2014		2015	
	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.
Dirección Superior y Administración	58.597	24,7%	70.915	30,0%	93.477	27,6%	170.316	63,2%
Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo	245.359	49,7%	284.753	44,6%	330.639	51,7%	432.790	52,6%
INS-Salud	6.319	36,1%	7.382	37,0%	8.896	36,1%	10.205	33,8%
Hospital del Trauma	1.056	6,8%	10.151	33,1%	1.503	38,5%	268	42,5%
TOTAL	311.332	40,7%	373.199	40,3%	434.516	43,2%	613.578	54,7%

Fuente: SIPP.

El Programa 02 denominado "Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo" es el que constituye la actividad sustantiva del INS, siendo el programa con los mayores porcentajes de ejecución, como se muestra en el cuadro anterior, donde los conceptos de gastos de mayor porcentaje se dan en las cuentas de "Seguros, reaseguros y otras obligaciones" con un presupuesto de ₡410.367,5 millones, que representa el 49,9% del presupuesto total de dicho programa, del cual se ha ejecutado un 42,4% (₡174.282,7 millones).

En cuanto al Programa 05 Hospital Trauma, en éste se incorporan los pagos para el traslado de la operativa del Hospital del Trauma, el cual es administrado por la subsidiaria Hospital del Trauma S.A.; dicha empresa fue creada por el INS con el objetivo de que se encargue del sistema hospitalario especializado en trauma y tratamiento de enfermedades y accidentes de trabajo, así como la atención de lesionados por accidentes de tránsito en Costa Rica⁹⁵. Al 30 de junio de 2015, como se observa en el cuadro anterior, cuenta con un presupuesto de ₡ 631,5 millones, de los cuales se ha ejecutado el 42,5% (₡268,2 millones). Este programa, en el transcurso de los años, ha sido cada vez menos representativo dentro del presupuesto del INS, como consecuencia del inicio de operaciones del referido hospital.

La ejecución del presupuesto total de egresos del INS al 30 de junio de 2015 es de un 52,7%, porcentaje superior a lo ejecutado en años anteriores en ese mismo período. Lo anterior se aprecia en el siguiente cuadro.

⁹⁵Contraloría General de la República (2015). Presupuestos Públicos 2015: Situación y perspectivas. San José, Costa Rica.

CUADRO 61
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN OBJETO DEL GASTO,
2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Egresos	2012		2013		2014		2015	
	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.
Remuneraciones	25.526	47,7%	26.351	48,1%	26.273	47,6%	27.909	49,2%
Servicios	168.619	42,0%	194.659	45,4%	202.846	40,6%	218.922	40,4%
Materiales y suministros	1.596	24,2%	1.650	21,1%	2.301	24,9%	3.923	27,3%
Activos financieros	99.679	51,9%	119.820	38,4%	183.796	59,5%	329.031	81,7%
Bienes duraderos	610	2,0%	14.990	24,5%	8.155	19,8%	5.158	21,6%
Transferencias corrientes	15.303	48,5%	15.730	46,5%	11.145	43,7%	28.633	38,3%
TOTAL	311.332	40,7%	373.199	40,3%	434.516	43,2%	613.575	52,7%

Fuente: SIPP

Las partidas Servicios y Activos Financieros representan el 35,7% (¢218.921,9 millones) y el 53,6% (¢329.030,5 millones), respectivamente, del total ejecutado en el primer semestre de 2015. Estas partidas contienen los gastos de mayor relevancia para el desarrollo de la actividad sustantiva del Instituto Nacional de Seguros.

En la partida de Servicios destaca la cuenta de Seguros, reaseguros y otras obligaciones, con una asignación que representa el 75,7% (¢410.367,5 millones) de los recursos incorporados en dicha partida, en la cual se registran los gastos producto de las obligaciones originadas por contratos de seguros, que son propios de la actividad aseguradora del INS.

Por su parte, sobre la partida Activos Financieros, su importancia relativa radica en que ésta comprende la adquisición de títulos valores, los cuales se financian, principalmente, con las reservas legales y técnicas que debe mantener el INS, dada la naturaleza de la actividad que desarrolla. Se trata de sumas considerables que hacen que la institución mantenga una cartera significativa de inversiones financieras.

En lo que respecta a las "Transferencias corrientes", en la cual se refleja una ejecución del 38,3% con respecto a lo presupuestado, fundamentalmente comprende el aporte que se le otorga al Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, según lo establecido en el artículo 40 de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros.

4.8 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

Los **ingresos** recaudados por el AyA en el primer semestre de 2015 ascienden a la suma de ¢101.122,3 millones, o sea, el 48,6% del total de ingresos estimados para ese período. En términos absolutos el presupuesto definitivo y la recaudación efectiva de los ingresos al 30 de junio de 2015, mostraron con respecto al mismo período de 2014, un decrecimiento de ¢20.863,9 millones y ¢14.520,6 millones, respectivamente, esto según se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 62
AYA: EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE INGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

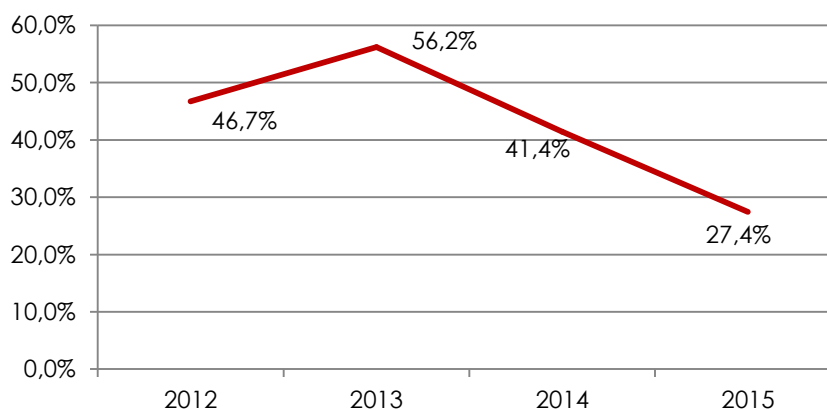
Partida de Ingresos	2013		2014		2015		
	Ejecución		Ejecución		Presupuesto definitivo	Ejecución	
	Absoluta	%	Absoluta	%		Absoluta	%
Ingresos corrientes	64.652	56,7%	67.303	41,8%	137.473	38.680	28,1%
Venta de bienes y servicios	63.748	56,2%	66.013	41,4%	135.401	37.120	27,4%
Otros ingresos no tributarios	137	57,9%	102	38,6%	344	37	10,6%
Multas, sanciones, remates y confiscaciones	486	na	497	55,1%	889	259	29,1%
Ingresos de la propiedad	281	69,4%	691	113,1%	840	1.265	150,6%
Ingresos de capital	1.350	15,3%	308	4,6%	5.850	169	2,9%
Transferencias de capital del sector publico	1.018	12,4%	0	0,0%	2.500	0	0,0%
Transferencias de capital del sector externo	0	0,0%	0	0,0%	2.585	0	0,0%
Recuperación de préstamos al sector publico	333	54,4%	308	46,4%	765	169	22,1%
Financiamiento	22.544	56,1%	48.032	78,5%	64.860	62.274	96,0%
Superávit libre	10.332	186,8%	34.854	116,9%	28.870	49.744	172,3%
Superávit específico	5.969	103,4%	3.038	92,5%	3.039	7.757	255,2%
Préstamos directos	6.244	21,6%	10.141	36,1%	32.951	4.772	14,5%
TOTAL	88.547	54,3%	115.643	50,5%	208.182	101.122	48,6%

Fuente: SIPP.

El decrecimiento de la recaudación se concentra en los ingresos corrientes, debido a una débil gestión de cobro por la venta de bienes y servicios, reportada para el primer semestre de 2015, así, de ¢135.400,9 millones previstos en 2015 solo se recaudó ¢37.120,0 millones (27,4%).

Este comportamiento en la recaudación es contrario a la tendencia presentada para el primer semestre desde 2012 y hasta el 2014 que fue creciente en términos absolutos, y superaba el 40,0% de lo proyectado.

GRÁFICO 6
AYA: PORCENTAJE DE RECAUDACIÓN DE INGRESOS POR VENTA DE BIENES Y SERVICIOS, 2012-2015



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

La estructura de financiamiento del Instituto, muestra los ingresos corrientes como la categoría más importante, seguida de los ingresos por financiamiento y por último los ingresos de capital. Sin embargo, considerando la recaudación efectiva de los recursos dicho orden se mantiene para los años 2012 y 2013, pero se invierte en los años 2014 y 2015, por cuanto los ingresos corrientes pasan a segundo plano y los de financiamiento se ubican como los más representativos. Esto, debido a una tendencia al incremento en la acumulación de superávit.

Por otra parte, la ejecución de los egresos del periodo actual equivale al 33,6%, que implica para la entidad, retomar los niveles de ejecución mostrados en los años 2012 y 2013, así como una mejoría con respecto a la ejecución mostrada al 30 de junio del año anterior, que apenas alcanzó el 24,5%. Sin embargo, se observan limitaciones para la ejecución de los egresos.

El Programa de Inversiones que concentra la mayor asignación de recursos presupuestarios, pero ocupa el último lugar de egreso efectivo con una ejecución que apenas superó el 20,0% en los años 2012 a 2014; aunque muestra un repunte moderado en 2015, con un 27,2% de ejecución. Esta situación evidencia la dificultad del AyA para ejecutar importantes proyectos de inversión relativos a los acueductos y alcantarillados, lo cual, ha sido señalado por la Contraloría General en informes de fiscalización como los N°. DFOE-AE-IF-11-2012 y N°. DFOE-AE-IF-10-2013.⁹⁶

El AyA en el informe de evaluación presupuestaria del primer semestre de 2015, indica como principales limitantes para la ejecución de las inversiones, insuficiencia en la capacidad instalada del AyA y faltantes de personal en las Área de Diseño y la Unidad Ejecutora del Programa de Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón (BCIE). Este evento, agregan, originó atrasos en la fase inicial de los procesos licitatorios, como son los diseños, planos, presupuesto, viabilidad ambiental o términos de referencia. Esta situación de muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO 63
AYA: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN PROGRAMA, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Programa	2013		2014		Presup. Definitivo	2015	
	Ejecución		Ejecución			Ejecución	
	Absoluta	%	Absoluta	%		Absoluta	%
01 Adm. Superior y Apoyo Instit.	10.572	41,3%	11.746	37,6%	34.423	13.630	39,6%
02 Operac. Mant. y Comerc. de Acued.	25.815	42,5%	28.113	37,9%	77.642	29.801	38,4%
03 Inversiones	11.310	16,3%	13.838	12,0%	88.798	24.113	27,2%
04 Operac. Mant. y Comerc. de Alcant.	1.174	35,9%	1.310	28,2%	5.101	1.539	30,2%
05 Hidrantes	974	23,2%	1.058	28,6%	2.219	840	37,9%
TOTAL	49.845	30,6%	56.065	24,5%	208.182	69.924	33,6%

Fuente: SIPP.

⁹⁶Estos informes refieren a la obligación de la Administración de establecer los mecanismos e instrumentos que permitan realizar las proyecciones para el correcto uso de las fuentes de financiamiento y de la ejecución de los gastos relacionados, y se revisen los factores que influyen en la falta de cumplimiento de la programación, y tomar las medidas en la ejecución de los proyectos cuyo desarrollo supera el periodo anual, y si es el caso, ajustes en la planificación de mediano y largo plazo.

La partida de bienes duraderos para el primer semestre de 2014 y 2015 ocupa el primer lugar en la asignación presupuestaria de recursos, pero con un decremento del 14,2% en 2015 con respecto al 2014. En orden de importancia prosiguen las partidas de Remuneraciones y Servicios.

CUADRO 64
AYA: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013		2014		2015		
	Ejecución		Ejecución		Presup.	Ejecución	
	Absoluta	%	Absoluta	%	Definitivo	Absoluta	%
Remuneraciones	23.752	45,2%	25.530	43,3%	62.382	27.129	43,5%
Servicios	14.474	35,6%	15.803	34,4%	51.913	17.502	33,7%
Materiales y suministros	2.504	21,0%	2.683	20,0%	14.856	3.240	21,8%
Intereses y comisiones	737	25,9%	1.269	40,5%	2.590	1.239	47,8%
Bienes Duraderos	5.832	11,9%	8.012	10,5%	65.176	16.875	25,9%
Transferencias Corrientes	446	40,3%	497	16,5%	2.464	623	25,3%
Amortización	2.099	50,9%	2.272	37,8%	8.429	3.316	39,3%
Cuentas Especiales	0	0,0%	0	0,0%	372	0	0,0%
TOTAL	49.845	30,6%	56.065	24,5%	208.182	69.924	33,6%

Fuente: SIPP.

Las partidas con mayor ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2015, son Remuneraciones, Intereses y Comisiones y Amortización; ésta última con tendencia al incremento en la asignación de recursos presupuestarios al primer semestre de los años 2012 a 2015; y el aumento para el año 2015 es del 40,0% en la presupuestación y 31,5% en su ejecución. Este comportamiento evidencia un aumento en las obligaciones para la atención de la deuda.

Por otra parte, el AyA reporta en el informe de evaluación presupuestaria que al 30 de junio cumplió 5 de 12 metas programadas para el año 2015, de conformidad con los indicadores fijados para su evaluación, y 5 aún no están cumplidas.

De acuerdo con lo indicado en el aparte de ejecución presupuestaria, la mayor subejecución del presupuesto se presenta con las inversiones, en gran parte están financiados con recursos de crédito y presentan escasa ejecución de la partida bienes duraderos y construcciones, adiciones y mejoras.

En el Programa de Inversiones, la meta correspondiente al Programa Abastecimiento Agua Potable Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo Limón, reporta un cumplimiento insatisfactorio de apenas 36,9%. Al respecto, la Administración señala que una parte importante de los proyectos a desarrollar en el marco de dicho Programa, presentan desfases y atrasos por problemas de diseño, inicio del proceso licitatorio, reprogramaciones en el inicio de la ejecución. La meta asociada al Proyecto Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José presenta un porcentaje de cumplimiento de 34,2%, y nivel de avance del Programa Nacional de Protección y Recuperación del Ambiente Humano, equivale a solamente el 27,2%.

4.9 Entidades de Educación Superior

Las entidades estatales de educación superior (UNED, UNA, UCR, ITCR y UTN), tienen aprobado en el año 2015 un presupuesto total de ₡603.210,0 millones, de los cuales la UCR tiene asignado el 47,8% de los recursos, la UNA el 22,2%, el ITCR el 12,6%, la UNED el 10,8% y la UTN⁹⁷ el 6,7%.

La ejecución de los ingresos se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 65
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA PÚBLICA:
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEFINITIVO 2015 Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO DE 2015
-EN MILLONES DE COLONES-

Institución	Presupuestado	Ejecutado	% de ejecución
TOTAL	603.210	358.300	59%
Universidad de Costa Rica	288.090	180.602	63%
Universidad Nacional	134.025	76.896	57%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	76.054	42.712	56%
Universidad Estatal a Distancia	64.907	34.196	53%
Universidad Técnica Nacional	40.134	23.893	60%

Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP).

La mayor recaudación de ingresos durante el primer semestre obedece principalmente a que el Gobierno giró en enero de 2015, además del monto correspondiente al Fondo de Especial de la Educación Superior (FEES), un monto adicional para el pago del Salario Escolar. También influyó la efectiva recaudación de los ingresos por concepto de Derechos Administrativos, ya que en el mes de mayo se activa el cobro de la matrícula del primer ciclo lectivo 2015, salvo el caso de la UTN que una parte del cobro de la matrícula 2015, se recaudó en diciembre de 2014, esto por cuanto la fecha de matrícula del primer cuatrimestre es el mes de diciembre.

Respecto al convenio de préstamo con el Banco Mundial, el ITCR y la UNED presupuestaron para el 2015, un monto total de ₡15.257,3 millones, ya que en ambos casos se inició el proceso de ejecución del Proyecto de Mejoramiento Institucional, a nivel de diferentes iniciativas.

Por su parte, la UCR presupuestó de los recursos provenientes del Banco Mundial para el 2015, la suma de ₡4.175,0 millones (incluye el superávit), que es la suma que se estima se aplicará este año. Esos recursos serán utilizados para la adquisición de equipo en los laboratorios de Neurociencias, Hidráulica y Mecatrónica, y para la construcción de Aulas y Laboratorios.

En tanto la Universidad Nacional presupuesta ₡9.460,0 millones también provenientes del Banco Mundial, los cuales se aplican en su mayoría mayoritariamente a la partida de Bienes Duraderos para residencias estudiantiles en Sarapiquí, residencias y obras deportivas en Nicoya, entre otros.

En lo que respecta a los egresos, en el siguiente cuadro se muestra la ejecución presupuestaria de las entidades de Educación Superior, al 30 de junio de los años 2013 - 2015.

⁹⁷ En La Universidad Técnica Nacional no forma parte del FEES negociado para el período 2011-2015. Cabe mencionar que mediante la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2015, se asignó a dicha Universidad la suma de ₡28.000,0 millones para gastos de operación.

CUADRO 66
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: EGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Institución	2013			2014			2015		
	Presupuesto	Ejecutado	% ejec	Presupuesto	Ejecutado	% ejec	Presupuesto	Ejecutado	% ejec
Universidad de Costa Rica	247.451	104.871	42%	262.540	114.760	44%	288.090	122.287	42%
Universidad Nacional	95.358	39.070	41%	130.651	42.080	32%	134.025	46.724	35%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	53.846	18.405	34%	85.671	22.426	26%	76.054	26.287	35%
Universidad Estatal a Distancia	41.652	18.068	43%	49.384	19.400	39%	64.907	22.229	34%
Universidad Técnica Nacional	33.646	10.700	32%	37.272	13.370	36%	40.134	15.398	38%
TOTAL	471.954	191.114	40%	565.517	212.037	37%	603.210	232.925	39%

Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP).

El porcentaje de ejecución de los egresos, de las cinco universidades es de un 39%. Lo anterior obedece, en términos generales, a la baja ejecución de la partida Bienes Duraderos, durante el primer semestre de cada año, producto de que los procesos de contratación ligados a dicha partida la mayoría de los casos se deberán concretar en el segundo semestre del año. En el año 2015, la ejecución en la partida de bienes duraderos muestra una baja ejecución (ver cuadro siguiente), con porcentajes que oscilan entre el 6% (Universidad Estatal a Distancia) y 22% (Universidad Técnica Nacional), para una ejecución en promedio de dicha partida para todas las universidades del 14%.

CUADRO 67
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: EJECUCIÓN DE LA PARTIDA DE BIENES DURADEROS, 2015
-MILLONES DE COLONES-

Institución	Presupuesto	Ejecutado	% de ejecución
Universidad de Costa Rica	34.013,7	6.516,0	19%
Universidad Nacional	33.030,0	2.885,8	9%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	19.587,7	3.184,2	16%
Universidad Estatal a Distancia	13.170,9	796,8	6%
Universidad Técnica Nacional	9.870,9	2.154,4	22%
TOTAL	109.673,2	15.537,2	14%

Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP).

Sobre este particular, las universidades enumeran aspectos específicos sobre esa baja ejecución presupuestaria. En el caso de la UCR se indica que los proyectos de inversión se desarrollan en tres fases⁹⁸ y que de los 48 proyectos de inversión, un total de 37 proyectos se encuentran en las fases 1 y 2, en donde se están cumpliendo con etapas de formulación de anteproyectos y planos constructivos, así como los procesos de contratación administrativa para la adjudicación de la obra; hay 8 proyectos en la fase de construcción de obras y 3 totalmente finalizados, de manera que, ante este panorama se espera que la mayor ejecución

⁹⁸Fase 1-Diseño del proyecto, son aquellos que tienen presupuesto asignado; y abarca las etapas de estudios preliminares, anteproyectos, planos constructivos y documentación sobre especificaciones técnicas; Fase 2-Contratación y Tramitología corresponde al proceso de contratación administrativa en sus 3 modalidades: Contratación Directa, Licitación Abreviada y Licitación Pública y la fase 3- Construcción de Obra, se refiere al proceso de construcción de la obra. En esta fase, es donde se ejecuta la totalidad de los fondos reservados al proyecto.

se presente en el segundo semestre del año, como consecuencia de un mayor avance en las obras.

La UNA señala que la partida de bienes duraderos es compleja de ejecutar, porque el proceso se compone diversas etapas y en el mismo intervienen varias unidades ejecutoras. En términos generales esta partida se ejecutará de forma importante en el segundo semestre, no obstante se indica que van a quedar recursos sin ejecutar en este año, para iniciar los procesos de adjudicación a inicios del año 2016.

El ITCR y la UNED también coinciden en que la ejecución se activará en el segundo semestre, ya que las adquisiciones se encuentran en proceso de compra y en proceso de adjudicación.

En punto a los proyectos de inversión, es importante mencionar que esta Contraloría General realizó durante este primer semestre del año, un estudio en la UNED⁹⁹, sobre las tecnologías de información, considerando que esta universidad recibirá una importante inyección de recursos para el componente tecnológico, provenientes del Banco Mundial. El estudio evalúa el estado actual de los sistemas informáticos, su planificación y conectividad, así como la integridad y calidad de los datos.

En ese estudio se determinó que las inversiones en tecnologías de información se están ejecutando sin estar ligadas al Plan Estratégico de Tecnologías de información, además se determinaron debilidades en la conectividad e interconexión entre los sistemas institucionales analizados, el Sistema de Administración de Estudiantes (SAE), Sistema de Cursos Virtuales(MOODLE) y el Sistema Financiero Contable, lo cual se originó dado que los citados sistemas se desarrollaron en diferentes momentos, sin una visión de conjunto e integralidad, respecto de lo cual se giraron las disposiciones correspondientes para corregir esta problemática.

Ahora bien, en lo que respecta a la UTN las construcciones que se ejecutarán en el segundo semestre del año son entre otros, la construcción de un módulo para estabular ganado de producción; un módulo de ingreso a la unidad porcina y un módulo de aulas, por lo que se esperaba que la subpartida Edificios termine al finalizar el año, con una ejecución real de 45%, el cual adicionado a la ejecución de las subpartidas de equipo y mobiliario, cuyas contrataciones de compra ya están muy avanzadas, elevaría la ejecución de la partida a un 55%.

Finalmente dada la magnitud de recursos que las universidades están recibiendo del Gobierno Central producto del préstamo con el Banco Mundial, para financiar de Mejoramiento de la Educación Superior, esta Contraloría General está realizando en estos momentos una auditoría sobre la ejecución del mismo, con el fin de determinar el grado de implementación, es decir, niveles de ejecución física y financiera en cada uno de los centros de educación superior, cuyos resultados estarán siendo presentados a los Consejos Universitarios a finales del segundo semestre del año en curso.

4.10 Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

La entidad reguladora dispone de un presupuesto definitivo de ₡17.056,0 millones de colones, al 30 de junio de 2015, de los cuales a esa fecha ha recaudado ₡13.591,3 millones y ha gastado ₡5.707,7 millones, es decir el 41,9% de lo recaudado. De los ingresos recibidos solo el 47,1% (₡6.410,5 millones) corresponden a ingresos del período, el restante 52,9% (₡7.181,8 millones) se trata de recursos de vigencias anteriores (superávit específico acumulado).

⁹⁹Informe N°. DFOE-SOC-IF-08-2015 del 15 de julio de 2015.

La ARESEP presenta en el primer semestre del año una recaudación de sus ingresos de un 79,7% con respecto a lo presupuestado. Si se considera únicamente lo correspondiente a los ingresos del periodo, es decir, sin considerar el efecto que tiene el superávit acumulado, se obtiene que en el año en curso se ha recaudado un 47.9% de lo presupuestado.

CUADRO 68
ARESEP: EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE INGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingreso	2012		2013		2014		2015	
	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.
Ingresos Corrientes	4.761	44,8%	4.409	51,9%	5.564	48,3%	6.411	47,9%
Financiamiento 1/	10.007	247,2%	10.958	183,9%	8.664	173,3%	7.181	196,0%
TOTAL	14.768	100,7%	15.368	106,3%	14.228	86,1%	13.591	79,7%

1/ Corresponde a ingresos por concepto de superávit acumulado

Fuente: SIPP

Cabe señalar que el ingreso ordinario por concepto de Cánones es el más importante recurso de la Autoridad Reguladora, representa el 70% de los ingresos presupuestados (¢11.929,02 millones) y del total recaudado el 44% (¢5.957,7 millones).

Es importante señalar que en la formulación del Presupuesto de 2015 se incorporaron ¢3.663,9 millones de superávit de períodos anteriores, desglosado de la siguiente forma: ¢1.429,5 millones para el área de regulación de Energía, ¢969,1 millones para el área de regulación de Agua y ¢1.265,2 millones para el área de regulación de Transportes. Lo anterior, como un mecanismo para reintegrar al usuario, mediante la disminución del canon correspondiente, los remanentes presupuestarios producidos en períodos anteriores. Ello en consideración del principio del servicio al costo y de continuidad de las competencias establecidas en el marco legal, que deben primar en la determinación de los cánones de regulación.

Por su parte, del total del presupuesto de egresos aprobado del período por ¢17.056,0 millones, se han ejecutado ¢5.707,8 millones, que representan el 33,5% del período, resultando por lo tanto un disponible de ¢11.348,2 millones (66,5%). Ese nivel de ejecución es muy similar al de los años 2014 y 2013, que fueron de un 32,0% y 31,2% respetivamente.

La ARESEP cuenta en su estructura programática, con dos programas: El programa 01: Administración Superior, y el Programa 02: Regulación de Servicios Públicos. Los recursos asignados y ejecutados durante los últimos cuatro años, en cada uno de esos programas, se presentan a continuación.

CUADRO 69
ARESEP: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN PROGRAMA, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Programa	2012		2013		2014		2015	
	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.
Administración Superior	2.505	32,2%	2.848	32,7%	3.467	36,2%	3.489	33,8%
Regulación de Servicios Públicos	1.322	19,3%	1.656	28,8%	1.828	26,3%	2.219	33,0%
TOTAL	3.827	26,2%	4.504	31,2%	5.295	32,0%	5.708	33,5%

Fuente: SIPP

El programa de Regulación de Servicios Públicos es el que constituye la actividad sustantiva de la ARESEP, y el programa de mayor asignación presupuestaria corresponde al programa Administración Superior, donde la ejecución de ambos programas al 30 de junio de 2015 es muy similar, de un 33% y 33,8%, respectivamente.

La partida presupuestaria que se ha incrementado sustancialmente desde el año 2012 hasta junio del año 2015 es la de Remuneraciones, siendo la cuenta de gasto más representativa dada la naturaleza de la actividad que desarrolla la ARESEP, la cual cuenta para el año de 2015 con un presupuesto de ¢10.219,4 millones (59,9% del presupuesto total) con una ejecución del 41,3% (¢4.215,0 millones). Le sigue en importancia relativa la partida de Servicios, con un presupuesto de ¢5.356 millones (31,4%) y una ejecución del 22,5% (¢1.201,9 millones).

En el siguiente cuadro se muestra el comportamiento de las diferentes partidas de gastos en los últimos años:

CUADRO 70
ARESEP: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Egreso	2012		2013		2014		2015	
	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.
Remuneraciones	2.688	36,5%	3.154	4,0%	3.922	42,9%	4.215	41,2%
Servicios	934	19,6%	1.203	25,1%	1.217	21,1%	1.202	22,5%
Materiales y suministros	27	15,1%	32	14,8%	34	12,3%	29	11,8%
Bienes duraderos	87	19,5%	19	2,9%	59	7,8%	78	18,5%
Transferencias corrientes	91	13,3%	96	14,5%	64	11,1%	184	22,5%
TOTAL	3.827	26,2%	4.504	31,2%	5.295	32,0%	5.708	33,5%

Fuente: SIPP

Por último, de acuerdo con el informe de la Evaluación del Plan Operativo Institucional 2015, durante el primer semestre, aproximadamente el 91% de las metas en ejecución se concentran en los objetivos estratégicos dirigidos a la regulación de la calidad, consolidar las capacidades de la organización y el incremento de la eficiencia operativa. Dichas metas presentan un avance en el periodo de análisis, en promedio de un 35%, 33% y 22%, respectivamente. Además, la mayoría de los proyectos se encuentran en la fase de gestión de adquisiciones, por lo que la ARESEP estima un mayor avance en el logro de las metas, para el segundo semestre de 2015.

4.11 Consejo Nacional de Producción

Al 30 de junio de 2015, el CNP dispone de un presupuesto definitivo de ₡51.843,4 millones, de los cuales se han ejecutado ingresos por ₡29.791,0 millones (57.5%) y egresos por ₡26.628,5 millones, es decir un 89.4% de lo recaudado. Es importante destacar que de los ingresos disponibles, el 25% corresponde al superávit específico de 2014.

Presupuesto de Ingresos

En el período señalado, el CNP ha percibido ingresos que representan un 57,5% de lo presupuestado. En el siguiente cuadro se muestra información histórica sobre el comportamiento de los ingresos del CNP:

CUADRO 71
CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN: EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE INGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingreso	2012		2013		2014		2015	
	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.
Ingresos Corrientes	18.581	42,8%	16.173	30,5%	14.285	29,5%	22.354	50,2%
Ingresos de Capital	16	0,0%	97	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Financiamiento	4.702	102,2%	1.829	53,8%	6.341	102,3%	7.437	102,0%
TOTAL	23.299	48,5%	18.099	32,0%	20.626	37,8%	29.791	57,5%

Fuente: SIPP

Los ingresos corrientes¹⁰⁰ representan el 75% del total de ingresos percibidos en el primer semestre y constituyen la principal fuente de recursos de ese Consejo, su recaudación alcanzó el 50,2%, del cual el 23,5% (₡10.465,2 millones) corresponde a ingresos del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI), recursos que son utilizados fundamentalmente para el pago a los proveedores de los bienes que comercializa en CNP, mediante el Fideicomiso CNP/BCR 3412. El 33% de los ingresos recibidos corresponde a la venta de alcoholes y licores por parte de la Fábrica Nacional de Licores.

En el cierre del primer semestre de 2015 se tiene un superávit específico por aproximadamente ₡7.436,5 millones, que deben destinarse para los gastos operativos del Consejo Nacional de Producción, para los pagos de proveedores del PAI pendientes de periodos anteriores, impuestos de ventas al Ministerio de Hacienda del período 2014, al Convenio CNP-INDER y ayuda a productores agropecuarios con base en la Ley N° 8047.

En relación con la estructura programática, el CNP cuenta con cinco programas presupuestarios, donde el 79,6% (₡41.269,8 millones) de los recursos propuestos, se encuentran concentrados en los programas de Abastecimiento Institucional (42,1%) y FANAL (37,5%).

¹⁰⁰Venta de bienes y servicios ₡20.690,7 millones, ingresos de la propiedad ₡13,2 millones, otros ingresos no tributarios ₡19,7 millones y transferencias corrientes ₡1.630,8 millones.

CUADRO 72
CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN: EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Programa	2012		2013		2014		2015	
	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.
Dirección Central	3.289	32,2%	1.865	32,7%	2.972	36,9%	1.291	31,8%
Servicios para la competitividad	1.620	41,1%	2.218	40,4%	2.103	38,7%	2.271	42,9%
Seguridad Alimenticia	323	23,1%	245	18,7%	217	21,1%	364	29,8%
Abastacimiento del Sector Público	8.094	51,4%	4.863	21,2%	5.403	28,1%	13.698	62,8%
Fábrica de Licores	5.950	35,6%	6.615	31,5%	6.747	32,4%	9.004	46,3%
TOTAL	19.275	40,2%	15.806	28,0%	17.443	32,0%	26.629	51,4%

Fuente: SIPP

El comportamiento del presupuesto de egresos del CNP en estos últimos años al 30 de junio, según partidas del objeto del gasto, se observa en el cuadro siguiente:

CUADRO 73
CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2012		2013		2014		2015	
	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.	Ejecutado	% de ejec.
Remuneraciones	4.637	42,4%	4.926	42,6%	4.486	42,6%	4.842	46,9%
Servicios	654	29,6%	621	27,4%	536	20,6%	751	28,0%
Materiales y suministros	9.174	43,9%	5.751	20,0%	7.423	42,4%	6.654	43,1%
Bienes duraderos	78	8,7%	44	4,3%	28	5,0%	21	1,9%
Transferencias corrientes	4.731	36,3%	4.464	35,4%	4.970	21,5%	14.361	65,0%
TOTAL	19.275	40,2%	15.806	28,0%	17.443	32,0%	26.629	51,4%

Fuente: SIPP

Del monto de egresos presupuestados para el primer semestre del año 2015, el CNP ha ejecutado un 51,4%, de lo presupuestado (¢51.843,4 millones), porcentaje que resulta superior a los obtenidos en períodos anteriores.

La partida más importante, en cuanto a asignación de recursos, es la de Transferencias Corrientes, que representa el 42,6% (¢22.100,0 millones) del total de gastos previstos para 2015, de los cuales se han ejecutado ¢14.361,0 millones. Lo anterior corresponde al traslado de recursos al Fideicomiso CNP/BCR-3412, creado para administrar los recursos obtenidos de la venta de bienes inmuebles del CNP, así como apoyar financieramente al PAI.

La segunda partida en importancia es la de Materiales y Suministros, en donde se registran los insumos para el PAI y la FANAL, cuya asignación presupuestaria definitiva representa el 29,8%, con una ejecución del 43,1%. Dentro de esta partida se destacan las cuentas de Producto Terminado (¢5.304,6 millones) y Materia Prima (¢729,4 millones), con una ejecución de 56,2% y 20,9%.

Respecto a la ejecución física, en el siguiente cuadro se muestra el resultado obtenido en las metas más importantes establecidas por el CNP para el año 2015.

CUADRO 74
CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN: RESULTADOS DE ALGUNAS METAS AL PRIMER SEMESTRE, 2015

Metas	Programado	Ejecutado	% avance
Productos con mejoras de innovación que participan en el mercado.	4	13	325,0%
Toneladas métricas de granos almacenados aptas para el consumo humano.	70.000	31.851	45,5%
Porcentaje de compras a pequeñas y medianas agroempresas	80,0%	84,0%	105,0%
Nuevas agroempresas atendidas bajo la metodología de atención integral	16	15	93,7%
Porcentaje de semillas certificada de frijol disponibles como insumo para cubrir la siembra comercial.	40,0%	38,0%	95,0%
Nuevas micros, pequeños y medianos productores o agroempresas para el abastecimiento al sector público.	29,0%	50,0%	172,4%
Porcentaje de aumento en la producción de alcohol para abastecer la confección de licores	5,13%	4,88%	95,12%
Porcentaje de aumento en la producción de licores.	4,3%	4,12%	96,0%
Porcentaje de incremento en ingresos por ventas	9,49%	8,67%	91,30%

Fuente: Informe de resultados del Plan Anual Operativo del CNP del período 2015.

Como se ha indicado, el Consejo Nacional de Producción constituyó el Fideicomiso CNP/BCR-3412 para administrar los recursos obtenidos de la venta de bienes inmuebles del CNP y, entre otros propósitos, apoyar financieramente al PAI, al cual le corresponde atender la demanda de productos agropecuarios, pesqueros y acuícolas de los entes públicos, facilitando así el acceso al mercado institucional nacional de los micro, pequeños y medianos productores.

En la auditoría realizada por esta Contraloría General se determinaron debilidades¹⁰¹ para el acceso oportuno a los documentos que sustentan los pagos realizados a proveedores, y la carencia de un procedimiento formalmente definido, para el trámite de las facturas. Se evidenció además, un desequilibrio entre el monto que se reintegra al Fideicomiso y los pagos que se efectúan, de forma tal, que la suma de los pagos realizados durante los 4 primeros meses de operación contabilizan ¢3.134,8 millones, mientras que las devoluciones al fiduciario para ese mismo período, suman ¢576,5 millones, lo cual representa el 18,4% de las erogaciones. Lo anterior, debido a que el proceso de recuperación de los recursos es más lento que la erogación de los mismos, situación que implica riesgos para la sostenibilidad y el equilibrio financiero del fideicomiso, aspectos sobre los cuales se giraron las disposiciones correspondientes para su corrección.

4.12 Ministerio de Seguridad Pública (MSP)

El Ministerio de Seguridad Pública para el período 2015 tiene un presupuesto de ¢234.167,0 millones, y presenta una ejecución del 40,6% (¢94.970,6 millones).

¹⁰¹ Informe DFOE-EC-IF-13-2015 realizado por la Contraloría General de la República.

El Programa Gestión Administrativa de los Cuerpos Policiales se encarga de facilitar la operabilidad de la labor sustantiva del Ministerio; tiene recursos por ₡15.993,4 millones y refleja un gasto del 43,8% (₡6.999,5 millones); y el Programa Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales responsable de los temas de seguridad, prevención de hechos delictivos, lucha contra el tráfico de drogas y la protección de las fronteras marítimas, terrestres y aéreas, cuenta con un presupuesto de ₡218.173,6 millones y presenta un egreso del 40,3% (₡87.971,1 millones).

Subprograma Seguridad Ciudadana

Este programa sustantivo está compuesto por seis subprogramas, manteniéndose el de Seguridad Ciudadana como el más relevante, al que se le asigna un 77,9% del presupuesto total del MSP (₡182.431,7 millones), y para el primer semestre presenta una ejecución del 41,4%.

CUADRO 75
SUBPROGRAMA SEGURIDAD CIUDADANA: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA PRINCIPALES SUBPARTIDAS AL PRIMER SEMESTRE, 2014-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida y Subpartidas	2014			2015			
	Presupuesto Ajustado	Devengado I Sem	% de Ejec.	Presupuesto Ajustado	Devengado I Sem	Disponible	% de Ejec.
Remuneraciones	133.068	54.656	41,1%	129.303	59.822	69.481	46,3%
Alquileres de edificios, locales y terrenos	1.572	555	35,3%	2.284	673	1.611	29,5%
Combustibles y lubricantes	4.119	2.211	53,7%	6.456	1.985	4.471	30,7%
Alimentos y bebidas	6.920	1.382	20,0%	6.870	1.784	5.086	26,0%
Textiles y vestuario	1.834	130	7,1%	3.600	12	3.588	0,3%
Útiles y materiales de resguardo y seguridad	1.660	232	14,0%	1.875	57	1.818	3,1%
Equipo de transporte	6.205	3.997	64,4%	8.265	1.655	6.610	20,0%
Edificios	750	0	0,0%	381	190	190	50,0%
TOTAL	156.127	63.162	40,5%	159.033	66.179	92.854	41,6%

Fuente: SIGAF.

La ejecución de gastos alcanzó 41,6%, comportamiento muy similar al de períodos anteriores. Sin embargo, algunos egresos reflejan cambios entre el presupuesto inicial y el ajustado; por ejemplo, la subpartida de Equipo de transporte se incrementó a finales del mes de mayo en ₡3.654,3 millones, financiada con recursos provenientes de endeudamiento, para la adquisición de vehículos pick-Up y rural, motocicletas, cuatriciclos y bicicletas, con la finalidad de dotar a los cuerpos policiales de mayor movilidad y capacidad de patrullajes preventivos, y lograr una disminución en los tiempos de respuesta a nivel nacional.

Otro cambio importante es la disminución de la subpartida de Edificios por ₡2.961,5 millones, lo cual obedece, según lo indicado por el MSP, a que el Departamento de Obras Civiles, no cuenta con el personal suficiente para realizar el gran volumen de trabajo que se les ha asignado, ya que se encuentran en ejecución proyectos correspondientes de años anteriores; por lo que para el año 2015, se iniciará con los procesos licitatorios de contratación.

En cuanto a la ejecución de los gastos, la partida de Remuneraciones presenta un incremento, debido al pago de cargas sociales de los trabajadores de la República de China que construyen la nueva Escuela Nacional de Policía.

Por otra parte, la baja ejecución en las subpartidas de Textiles y vestuarios y Útiles y materiales de resguardo y seguridad, se debe a que, para el caso de la primera, se encuentra en el proceso de formalización un contrato adicional para la adquisición de uniformes policiales de mayor tecnología, y con respecto a la segunda, se han presentado atrasos debido a que se solicitó criterio en relación con los alcances del artículo 201 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en contratos de entrega según demanda.

Otro de los gastos que presenta una ejecución baja, corresponde al de alimentos y bebidas, ocasionado porque el Consejo Nacional de Producción que es el proveedor, no ha realizado los cobros correspondientes de los bienes entregados. Sobre el particular, el MSP manifiesta que se han tomado medidas correctivas como por ejemplo, un mayor acercamiento con las autoridades de dicho Consejo, con el fin de determinar propuestas de mejora en los procesos de facturación.

En lo que respecta a la ejecución física, la consecución de las metas del Subprograma de Seguridad Ciudadana alcanza nuevamente en el primer semestre, -y como ha venido sucediendo en los últimos tres años- porcentajes importantes de cumplimiento con una ejecución baja de recursos como se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 76
SUBPROGRAMA SEGURIDAD CIUDADANA: AVANCE DE METAS, PRIMER SEMESTRE 2015

Meta ^{1/}	Meta anual programada	Resultado	% de Avance	Recursos asignados	Recursos Ejecutados	% de Ejec.
Comités de Seguridad Comunitaria constituidos y operando	1.840	1.511	82,0%	836	386	46,2%
Cantidad de delegaciones policiales con plan cuadrante implementado	63	51	81,0%	60.582	25.080	41,4%
Cantidad de distritos con disminución de incidencias delictivas	70	114	163,0%	60.582	25.080	41,4%
TOTAL	na	na	na	122.000	50.546	43,0%

1/ La meta Tasa de variación de acciones operativas no se incluye por cuanto el informe del primer semestre remitido por el Ministerio de Seguridad Pública no incorpora datos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Evaluación presupuestaria remitido por el Ministerio de Seguridad Pública.

La meta relacionada con la Cantidad de distritos con disminución de incidencias delictivas, el porcentaje de avance refleja un 163,0% y el presupuesto para su cumplimiento, se ha ejecutado el 41,4%.

Nuevamente llama la atención que dos metas tienen asignada idéntica cantidad de recursos y presentan igual porcentaje de ejecución. Al respecto, el MSP manifiesta que estas metas están relacionadas y se utilizan los mismos recursos disponibles.

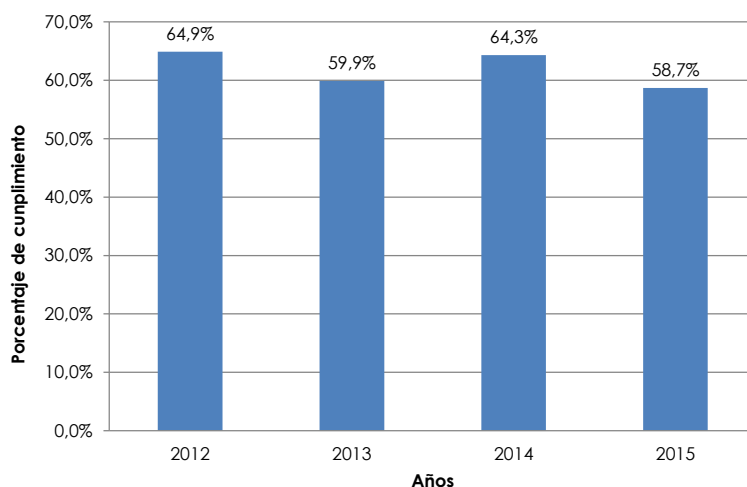
Los elevados porcentajes de logro de las metas asociados a la baja ejecución presupuestaria no solo se presentan en el Subprograma de Seguridad Ciudadana, sino también en el Subprograma Policía Control de Drogas, que en las dos metas formuladas para el año 2015, reflejan logros del 108,8% y 117,8%, con un gasto del 64,6% de sus recursos. Sobre el particular,

una de las razones señalada por la Policía Control de Drogas sobre el porcentaje de ejecución, es el tiempo que se tarda en la elaboración de contratos y refrendos internos, los cuales son necesarios para la confección de órdenes de compra en licitaciones y a su vez impide que la ejecución se realice en el período presupuestario actual, incidiendo directamente en la subejecución del período y afectando el próximo. Lo anterior, reafirma que continúan las debilidades en la fase de formulación de las metas y el correspondiente presupuesto para alcanzarlas.

4.13 Gobiernos Locales

El avance en la ejecución de las metas propuestas por los gobiernos locales para el primer semestre de 2015, si bien es superior al 50%, no logra superar los resultados obtenidos en periodos anteriores. Por ejemplo, el porcentaje de ejecución para este primer semestre de 2015 fue inferior en poco más de 5 puntos porcentuales respecto del 2014.

GRÁFICO 7
GOBIERNOS LOCALES: CUMPLIMIENTO DE METAS I SEMESTRE 2012-2015

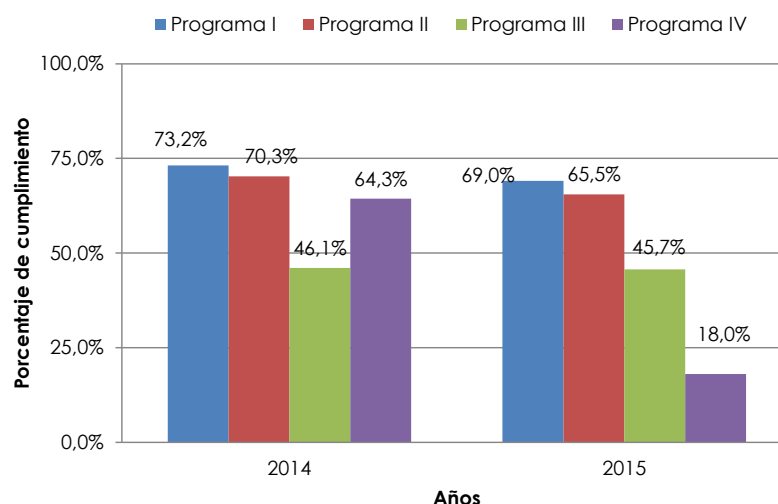


Fuente: Anexo 1 del Informe de evaluación del primer semestre de 2015, suministrado por 58 municipalidades al 13 de agosto de 2015.

En el nivel de programas¹⁰², todos desmejoran su grado de cumplimiento de las metas propuestas respecto del 2014 –gráfico siguiente–.

¹⁰² El Presupuesto y el Plan operativo anual de las municipalidades se divide en cuatro programas, a saber: Dirección y Administración General (comprende las actividades propias de la gestión administrativa -financieras, de proveeduría, de planificación, de gestión de cobro, etc.-), Servicios comunales (incluye los diferentes servicios que presta directamente la municipalidad, entre ellos Acueducto, Mercado y Recolección, depósito y tratamiento de basura), Inversiones (abarca las obras y proyectos para mejorar los servicios comunales) y Partidas específicas (proyectos y obras financiadas con transferencias con cargo al Presupuesto de la República –Ley N.º 7755-).

GRÁFICO 8
GOBIERNOS LOCALES: CUMPLIMIENTO DE METAS POR PROGRAMA
I SEMESTRE 2014-2015



Fuente: Información suministrada por 65 municipalidades con el Informe de evaluación del primer semestre de 2014

En el caso de las metas relacionadas con la inversión -Programa III Inversiones-el grado de cumplimiento es similar al alcanzado a junio de 2014. Por su parte, el cumplimiento de las metas asociadas con el denominado Programa IV, es decir, aquel relacionado con la ejecución de los fondos por concepto de Partidas específicas, presenta una situación crítica que debe ser objeto de la atención de las autoridades municipales competentes, dado que de lo propuesto para este primer semestre, sólo se logró cumplir un 18%, lo cual representa un retraso en la ejecución de las obras y proyectos previstos en el Presupuesto de la República al amparo de la Ley N.º 7755 y naturalmente va en detrimento del desarrollo local.

En lo referente a la ejecución de los ingresos, los montos que quedan pendientes de recaudación -al compararse con la suma presupuestada- en el primer semestre de los periodos del 2012 al 2015, presentan un comportamiento incremental -cuadro siguiente-.

CUADRO 77
GOBIERNOS LOCALES: EJECUCIÓN DE INGRESOS I SEMESTRE 2012-2015
-EN MILLONES DE COLONES-

Periodos	Ingreso Presupuestado	Ingreso recaudado	Diferencia
2012	319.480,8	213.421,5	106.059,4
2013	366.603,0	239.318,3	127.284,7
2014	413.637,5	264.004,5	149.633,1
2015	483.534,6	282.338,5	201.196,0

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

En términos absolutos, si bien las municipalidades lograron recaudar ₡18.334,1 millones más en el primer semestre de 2015 con respecto al 2014, esta suma es inferior a los aumentos que revelan las recaudaciones presentadas entre los periodos 2012-2013 y 2013-2014, en los cuales se superaron las sumas recaudadas en cerca de ₡25.000,0 millones en ambos casos. La

disminución en el ritmo de recaudación obedece principalmente al comportamiento de los Ingresos corrientes¹⁰³.

CUADRO 78
GOBIERNOS LOCALES: INGRESOS EJECUTADOS I SEMESTRE 2012-2015
-EN MILLONES DE COLONES-

Cuentas	2012	2013	2014	2015
Ingresos corrientes	125.414,7	144.331,5	160.607,2	174.938,0
Ingresos de capital	18.307,3	15.560,2	14.950,5	12.163,3
Financiamiento	69.699,5	79.426,6	88.446,7	95.237,2
TOTAL	213.421,5	239.318,3	264.004,5	282.338,5

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

Se presenta un estancamiento en la gestión de la recaudación de los ingresos por parte de algunas administraciones municipales, especialmente, de aquellos ingresos que dependen de sus acciones directas para su recaudación, tales como los impuestos y las tasas por los servicios comunales que prestan los gobiernos locales. Cabe apuntar, que esta situación requiere de la pronta atención de las administraciones municipales, en aras de disminuir los riesgos derivados de la alta morosidad, la cual ascendió en el 2014 a ¢124.000,0 millones¹⁰⁴.

En relación con la gestión de cobro en el sector municipal, el Órgano Contralor ya ha planteado los requerimientos del caso a las autoridades municipales, tanto en términos generales en el Informe N.º DFOE-DL-IF-2-2014 "Análisis acerca de la situación financiera de los gobiernos locales", así como en el caso particular de las municipalidades de la Provincia de Limón -en el Informe N.º DFOE-DL-IF-10-2014 (noviembre, 2014)- y de la Municipalidad de Santa Cruz con el informe N.º DFOE-DL-IF-0005-2015.

Por su parte, la recaudación de los Ingresos de capital al mes de junio en los últimos tres periodos, muestra un descenso, básicamente en las transferencias de capital¹⁰⁵ del Poder Ejecutivo con cargo al Presupuesto de la República. Por estas transferencias al 30 de junio de 2012, la suma recibida fue de poco más de ¢18.000,0 millones, mientras que para el 2015 las municipalidades han recibido ¢12.000,0 millones. Por ende, existe una oportunidad de mejora para las administraciones locales, en cuanto a cumplir oportunamente los requisitos establecidos en el bloque de legalidad para el giro de estas transferencias mediante el sistema de Caja Única del Estado.

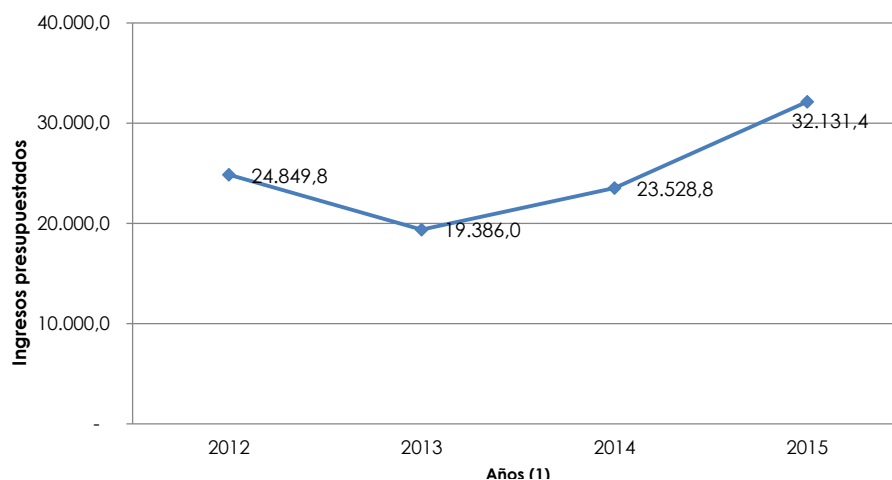
En cuanto a los recursos por concepto de Financiamiento (préstamos, recursos de vigencias anteriores y otros), se presenta una comportamiento incremental de los ingresos presupuestados por crédito -gráfico siguiente-, especialmente en este primer semestre de 2015 (¢32.000,0 millones), en el cual ya se superó lo presupuestado anualmente en periodos anteriores. Así, el crédito se ha convertido en una fuente de recursos significativa para los gobiernos locales en el financiamiento de proyectos de inversión en sus cantones.

¹⁰³Entre los más importantes por monto se encuentran el Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, las licencias profesionales, comerciales y otros permisos (patentes municipales) y la venta de servicios de saneamiento ambiental (Recolección de basura, Tratamiento y disposición de los desechos sólidos, Aseo de vías y sitios públicos y Parques y obras de ornato).

¹⁰⁴Al respecto véase lo indicado en las memorias anuales de los periodos de 2013 y 2014 del Órgano Contralor (disponible en su página Web www.cgr.go.cr).

¹⁰⁵Corresponden aquellos dineros recibidos del Estado, tales como Partidas Específicas y transferencias del Gobierno Central, incorporadas en el Presupuesto Nacional y que están dirigidos en su mayoría, específicamente a proyectos de inversión, en procura del mejoramiento del desarrollo de los cantones.

GRÁFICO 9
GOBIERNOS LOCALES: INGRESOS PRESUPUESTADOS POR FINANCIAMIENTO INTERNO I SEMESTRE 2012-2015
-EN MILLONES DE COLONES-



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

Nota (1): Los montos de los periodos 2012, 2013 y 2014 corresponden al 31 de diciembre, mientras que el monto de 2015 corresponde al 30 de junio.

De los 81 gobiernos locales en el país, 35 han acudido a esta fuente de apalancamiento por aproximadamente ₡31.070,9 millones, presupuestados al 30 de junio de 2015. Destacan la Municipalidad de Limón con unos ₡9.118,2 millones, la Municipalidad de San Carlos con ₡4.676,9 millones y la Municipalidad de Cartago con ₡2.859,4 millones.

El crédito permite la ejecución oportuna de proyectos de inversión, incluso facilita su adelanto en el tanto se usan ingresos futuros, y, representa a la vez, un reto para los responsables de las finanzas municipales, dado que se comprometen recursos que se van a generar en los siguientes periodos en la atención de la deuda (amortización e intereses).

En el grupo de ingresos por Financiamiento también se encuentran los recursos de vigencias anteriores - superávit libre y el específico¹⁰⁶- los cuales, año tras año registran sumas significativas en los presupuestos municipales. Los recursos sin ejecutar al 31 de diciembre de 2014, reflejaron un Superávit libre cercano a los ₡36.000,0 millones y un Superávit específico por ₡91.000,0 millones. En el primer semestre de 2015 no todas las municipalidades han presupuestado estos recursos, dado que las sumas presupuestadas corresponden a ₡24.804,1 millones del Superávit libre (57 municipalidades) y ₡67.997,4 millones del Superávit específico (65 municipalidades).

El superávit del periodo precedente constituye una fuente disponible de recursos para las administraciones municipales, por lo que al dejarse de presupuestar y ejecutar se afecta directamente la prestación de bienes y servicios a la comunidad. La Contraloría General ha hecho referencia de algunos factores que influyen en la existencia de esas sumas sin ejecutar durante varios periodos, específicamente en el punto 6.12 del informe denominado "Presupuestos Públicos 2015, Situaciones y Perspectivas", publicado en su página web (www.cgr.go.cr). Además, en el Informe N.º DFOE-DL-IF-2-2014 de 31 de marzo de 2014.

Por su parte, la ejecución de los gastos respecto de lo presupuestado, en el primer semestre de los periodos del 2012 al 2015, presenta una tendencia a la baja. Como referencia, en el primer

¹⁰⁶Se refiere al exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario, es decir, estos dineros están en arcas de las municipalidades desde el primero de enero de 2015.

semestre de 2015, los gastos ejecutados -Q135.225,5 millones-, en términos porcentuales un 47,9% de los ingresos disponibles- disminuyeron con respecto al mismo periodo de 2014.

CUADRO 79
GOBIERNOS LOCALES: EJECUCIÓN DE GASTOS PRIMER SEMESTRE 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Periodos	Gasto presupuestado	Gasto ejecutado	Diferencia
2012	319.480,8	107.523,8	211.957,0
2013	366.603,0	116.952,9	249.650,1
2014	413.511,3	131.811,3	281.700,1
2015	472.534,6	135.225,5	337.309,1

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

El mantener un monto significativo de recursos sin ejecutar al final del primer semestre, compromete a las administraciones municipales a realizar acciones durante el segundo semestre dirigidas a mejorar la ejecución de los recursos y la prestación de los servicios municipales; así como, las inversiones respectivas (en el caso de los gastos de capital¹⁰⁷ su ejecución alcanzó la suma de Q24.565,5 millones, es decir, un 13,5% de lo presupuestado.

CUADRO 80
GOBIERNOS LOCALES: EJECUCIÓN DE GASTOS AL 30 DE JUNIO DE 2015
-MILLONES DE COLONES-

Cuentas	Gasto presupuestado	Gasto ejecutado	Diferencia
Gastos corrientes	290.418	108.578	181.840,3
Gastos de capital	167.905	24.565	143.339,5
Sumas sin asignación	9.354	20	9.333,5
Transacciones financieras	4.468	2.062	2.405,9
TOTAL	472.144,7	135.225,5	336.919,2

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

La ejecución de los Gastos corrientes al 30 de junio de 2015, es impulsada especialmente por la partida de Remuneraciones, en la cual se consideran los salarios y cargas sociales del personal fijo y temporal. En vista del carácter permanente de la mayoría de los conceptos salariales, los jerarcas de los gobiernos locales deberán definir estrategias y acciones dirigidas a que los procesos internos para el reclutamiento y selección de personal, así como su capacitación, contribuyan al mejoramiento en la prestación de los servicios y realización de obras, de manera que sus beneficios sean mayormente reconocidos por los ciudadanos.

¹⁰⁷Comprende los gastos en la adquisición o producción de bienes duraderos, es decir los proyectos y obras para mejorar la red vial cantonal, salones comunales, red de cuido, instalaciones deportivas, escuelas, entre otros. Estos gastos implican aumentos en los activos, mejoras en los ya existentes y la prolongación de su vida útil, a fin de incrementar la capacidad productiva o de servicio que brindan las municipalidades a los ciudadanos.

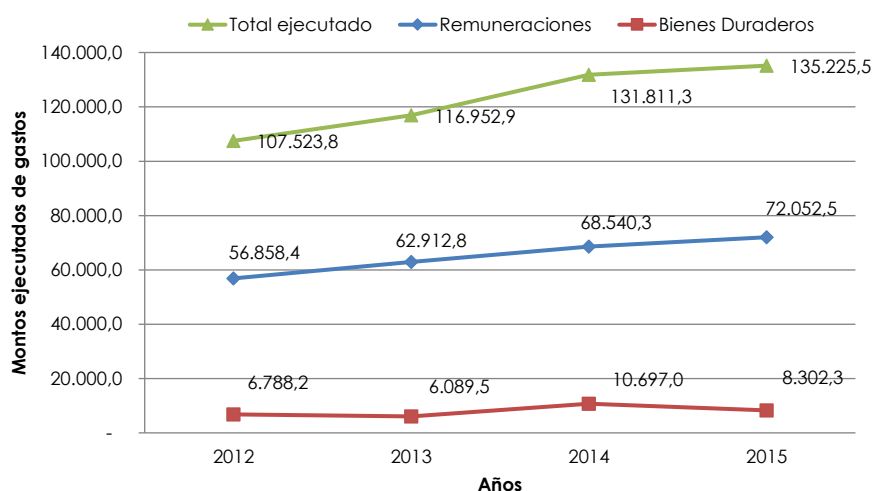
CUADRO 81
GOBIERNOS LOCALES: EJECUCIÓN POR OBJETO DEL GASTO I SEMESTRE 2012-2015
-EN MILLONES DE COLONES-

Partida	2012	2013	2014	2015
Remuneraciones	56.858,4	62.912,8	68.540,3	72.052,5
Servicios	19.463,1	20.938,6	23.584,7	25.001,7
Transferencias Corrientes	10.704,5	12.224,4	14.212,2	15.791,3
Materiales y suministros	10.473,8	10.584,9	10.414,0	9.278,0
Bienes Duraderos	6.788,2	6.089,5	10.697,0	8.302,3
Amortización	1.318,3	1.517,8	1.765,7	2.061,9
Intereses y comisiones	1.481,6	1.631,6	1.533,4	1.766,1
Transferencias de Capital	435,9	1.053,5	1.013,9	951,8
Activos Financieros	-	0,5	-	-
Cuentas Especiales	0,0	(0,6)	50,0	20,0
TOTAL	107.523,8	116.952,9	131.811,3	135.225,5

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)

En contraposición con el aumento de la ejecución de gastos asociados a la cuenta de Remuneraciones, se encuentra la disminución en el gasto ejecutado en las partidas de Materiales y suministros, Transferencias de capital y Bienes duraderos. Precisamente en la última partida citada se considera el contenido económico para la adquisición de bienes de capital fijo (edificios, terrenos y otros), y para financiar la construcción de infraestructura pública, por lo que las municipalidades requieren, entre otras cosas, reforzar sus procesos de contratación de bienes y servicios, para elevar los niveles de ejecución y no limitar el desarrollo de los cantones.

GRÁFICO 10
GOBIERNOS LOCALES: EJECUCIÓN DE GASTOS PRIMER SEMESTRE 2012-2015
-EN MILLONES DE COLONES-



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

Aunado a lo anterior, respecto al giro de las transferencias por parte del Poder Ejecutivo (¢14.625,5 millones, 37% de lo presupuestado ha disminuido con respecto al dato del primer semestre de 2014, dado que ese momento las municipalidades recibieron ¢16.360,8 millones. Se destaca que en este primer semestre de 2015 no se han girado recursos por concepto de Partidas específicas, a la par de que muy pocas municipalidades los han presupuestado.

CUADRO 82
GOBIERNOS LOCALES: TRANSFERENCIAS CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA PRIMER SEMESTRE 2015
-EN MILLONES DE COLONES-

Concepto	Recursos presupuestados	Recursos girados	Saldo disponible
Partidas Específicas Ley N.º7755	2.566,3	0,0	2.566,3
Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N.º8114	30.326,8	13.754,6	16.572,2
Ministerio de Gobernación y Policía (1)	6.736,4	870,9	5.865,5
TOTAL	39.629,5	14.625,5	25.003,9

Fuente: Liquidación al 30 de junio del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2015.

(1) Incluye los recursos de las leyes N.º.7313 (Impuesto de exportación del banano), 9154 (Impuesto de salida por puestos fronterizos) y 8316 (Ley reguladora de los derechos de salida del Territorio Nacional) y otras.

El sector municipal, aparte de los recursos presupuestados del 2015, tenía recursos disponibles para ejecutar ¢45.364,9 millones correspondientes a presupuestos de periodos anteriores. Como aspecto positivo debe señalarse la disminución, en este primer semestre de 2015, de las sumas sin ejecutar por las municipalidades en ¢6.445,3 millones; sin embargo, esa reducción no abarcó los recursos por concepto de la Ley N.º 8114, cuyo destino es el mejoramiento de la red vial cantonal.

CUADRO 83
GOBIERNOS LOCALES: RECURSOS EN CAJA ÚNICA DEL ESTADO AL 30 DE JUNIO DE 2015
-EN MILLONES DE COLONES-

Concepto	Saldo inicial al 31/12/2014	Saldo al 30/06/2015	Variación
Ley de simplificación y eficiencia tributarias N.º 8114	13.694,8	14.005,7	310,9
Ministerio de Gobernación y Policía (1)	15.602,1	11.986,9	-3.615,2
Partidas Específicas	7.676,4	6.388,4	-1.288,0
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	8.075,0	6.294,8	-1.780,2
Comisión Nacional de Atención a la Persona Adulta Mayor	316,6	243,7	-72,9
TOTAL	45.364,9	38.919,5	-6.445,3

Fuente: Informe de Caja Única del Estado al 30 de junio de 2015.

(1) Incluye los recursos de las leyes N.º.7313 (Impuesto de exportación del banano), 9154 (Impuesto de salida por puestos fronterizos) y 8316 (Ley reguladora de los derechos de salida del Territorio Nacional) y otras.

Las municipalidades tienen un espacio amplio de mejora en la ejecución de estos recursos, los cuales son fundamentales en el desarrollo de la infraestructura vial cantonal y de proyectos específicos que, en ambos casos, son de beneficio directo de los ciudadanos de cada cantón.

Anexos

ANEXO 1 ASAMBLEA LEGISLATIVA: ALGUNOS PROYECTOS DE LEY EN TRÁMITE SOBRE TEMAS FISCALES, 2015

Nombre del Proyecto	Situación	Observaciones
Ley para mejorar la lucha contra el contrabando	Lectura informe de mociones artículo 137 (06/08/2015)	Producto de Comisión Mixta Contra el Comercio Ilícito creada por decreto 38410-MEIC-G-SP-S-H. Propone modificaciones a la Ley de la DGA para reducir el umbral de punibilidad de 50.000 a 10.000 pesos centroamericanos, establecimiento de penas de prisión, se introducen agravantes al delito de contrabando, introducir figura de contrabando fraccionado, reducir umbral de punibilidad en delitos de defraudación aduanera, entre otros.
Ley de Régímenes de Exenciones y No Sujeciones del Pago de Tributos, su Otorgamiento y Control sobre su Uso y Destino.	Ingreso en Orden del día y debate en Comisión de Asuntos Hacendarios (20/05/2014)	Cambios en régimen de exoneraciones, destacan: 1. Inclusión de procedimiento administrativo a aplicar para dejar sin efecto una autorización de exención, por incumplimiento de un beneficiario. 2. Capítulo correspondiente a las infracciones y sanciones administrativas, las cuales se encuentran directamente relacionadas con el otorgamiento y disfrute de una exención. 3. Derogatorias de normas que contienen exenciones de tributos
Proyecto Ley Lucha contra el Fraude Fiscal	Ingreso en Orden del día y debate en Comisión de Asuntos Hacendarios (20/08/2014)	Incluye reformas al código tributario, a la ley de impuesto sobre la renta referentes a gastos no deducibles. Inclusión de obligatoriedad para el sistema financiero de solicitar presentación de declaraciones de impuesto de utilidades para tramitar solicitudes de financiamiento o aseguramiento. Art. 5 reforma al Impuesto de Ventas para promover medios de pago electrónicos. Devolución de hasta el 1% de la alícuota por compras realizadas por estos medios.
Creación del Impuesto a las Personas Jurídicas.	Ingreso en Orden del día y debate en Comisión de Asuntos Hacendarios (28-04-2015)	Creación de impuesto a personas jurídicas, ante declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley N° 9024
Ley de reforma del Título IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 8 de 29 de noviembre de 1937 y sus reformas	Ingreso en Orden del día y debate en Comisión de Asuntos Hacendarios (08/07/2015)	Reformas al Régimen de Pensiones del Poder Judicial. Incluye tope del monto de la jubilación y edad mínima para pensionarse de 55 años.

Fuente: Elaboración propia

Continuación...

Nombre del Proyecto	Situación	Observaciones
Reforma a la normativa de los regímenes especiales de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional para contener el gasto de pensiones	Presentación del Proyecto de Ley (27/07/2015)	Este proyecto busca limitar crecimiento de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. Se espera un ahorro del 0,07% del PIB en gastos por este concepto.
Ley de eficiencia en la administración de los recursos públicos	Ingreso en Orden del día y debate en Comisión de Asuntos Hacendarios (01/06/2015)	Establece regulaciones para las entidades que reciban transferencias del Presupuesto Nacional, que reflejen superávits libre y que no cumplan con la ejecución presupuestaria programada para el cumplimiento de los objetivos y metas, establecidos para cada período económico.
Adición de un párrafo primero y reforma del tercer párrafo del artículo 176 de la Constitución Política de la República de Costa Rica	Ingreso en orden del día del Plenario (19/08/2015)	Reforma al artículo 176 de la Constitución Política para establecer el principio de plurianualidad y sostenibilidad fiscal
Proyecto de Ley de Impuesto sobre el Valor Agregado	Presentación del Proyecto de Ley (12/08/2015)	Transforma el Impuesto de Ventas en un IVA. Se establece una tarifa escalonada de 14% para el primer año a partir del a vigencia de la Ley y 15% a partir del segundo.
Proyecto de Ley Reforma al Impuesto de Renta	Presentación del Proyecto de Ley (12/08/2015)	Se establece un nuevo período fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre del mismo año, la declaración y pago debe realizarse dos meses y quince días después de haber finalizado este período, los pagos parciales de este impuesto se realizarán en junio, setiembre y diciembre. Se crean dos nuevos tramos de 20% y 25% de renta a los salarios sobre el monto mínimo exento.

Fuente: Elaboración propia

ANEXO 2
GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS Y EGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE, 2008-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PIB nominal	15.701.760	16.844.745	19.086.721	20.852.225	22.781.773	24.606.875	26.675.006	28.256.826
Crecimiento real del PIB	2,7%	-1,0%	5,0%	4,5%	5,2%	3,4%	3,5%	2,8%
Inflación(Var. Interanual)	12,8%	8,2%	6,3%	5,2%	4,6%	5,1%	4,6%	1,0%
<u>Ingresos</u>								
Ingresos corrientes	1.214.211	1.113.341	1.266.274	1.387.681	1.543.910	1.667.623	1.807.336	1.951.657
var %	25,2%	-8,3%	13,7%	9,6%	11,3%	8,0%	8,4%	8,0%
<u>Egresos</u>								
Devengado total	1.707.742	2.022.372	2.180.687	2.675.984	3.087.387	3.114.495	3.190.019	3.807.345
var %	28,6%	18,4%	7,8%	22,7%	15,4%	0,9%	2,4%	19,4%
Devengado sin deuda	902.690	1.173.756	1.471.429	1.607.240	1.786.753	1.943.833	2.186.558	2.372.580
var %	27,8%	30,0%	25,4%	9,2%	11,2%	8,8%	12,5%	8,5%
<u>Clasificación Económica</u>								
Gastos corrientes	979.343,27	1.223.583,58	1.534.221,72	1.720.828,49	1.896.295,94	2.109.243,76	2.309.128,57	2.539.131,08
var %	11,6%	24,9%	25,4%	12,2%	10,2%	11,2%	9,5%	10,0%
Gastos de capital	104.268	126.390	135.173	116.974	133.396	135.483	197.713	214.082
var %	88,1%	21,2%	6,9%	-13,5%	14,0%	1,6%	45,9%	8,3%
Transacciones financieras	624.131	672.399	511.292	838.181	1.057.694	869.768	683.127	1.054.133
var %	58,3%	7,7%	-24,0%	63,9%	26,2%	-17,8%	-21,5%	54,3%
<u>Partida</u>								
Remuneraciones	400.490	535.561	659.564	744.393	814.363	893.575	962.295	1.053.354
variación nominal %	20,3%	33,7%	23,2%	12,9%	9,4%	9,7%	7,7%	9,5%
Servicios	24.174	30.241	35.977	39.736	42.138	45.096	57.909	59.912
variación nominal %	14,1%	25,1%	19,0%	10,4%	6,0%	7,0%	28,4%	3,5%
Materiales y suministros	6.200	10.713	11.486	14.334	14.803	17.688	15.642	17.468
variación nominal %	10,9%	72,8%	7,2%	24,8%	3,3%	19,5%	-11,6%	11,7%
Intereses y comisiones	178.453	174.104	196.037	228.522	240.491	299.020	318.099	380.491
variación nominal %	-20,7%	-2,4%	12,6%	16,6%	5,2%	24,3%	6,4%	19,6%
Activos Financieros	-	-	-	-	-	-	-	2.528
variación nominal %	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Bienes Duraderos	10.019	20.735	13.639	10.946	5.616	8.416	17.741	16.088
variación nominal %	30,2%	107,0%	-34,2%	-19,7%	-48,7%	49,9%	110,8%	-9,3%
Transferencias Corrientes	375.640	480.489	638.747	701.903	794.652	864.335	966.189	1.039.080
variación nominal %	26,2%	27,9%	32,9%	9,9%	13,2%	8,8%	11,8%	7,5%
Transferencias de Capital	88.541	98.041	113.892	97.922	117.482	116.493	168.897	186.702
variación nominal %	105,4%	10,7%	16,2%	-14,0%	20,0%	-0,8%	45,0%	10,5%
Amortización	624.131	672.399	511.292	838.181	1.057.694	869.768	683.127	1.051.605
variación nominal %	58,3%	7,7%	-24,0%	63,9%	26,2%	-17,8%	-21,5%	53,9%
Cuentas Especiales	94	89	53	47	146	104	119	117
variación nominal %	-6,7%	-5,6%	-40,1%	-12,5%	213,1%	-29,0%	15,2%	-2,2%

Fuente: SIGAF y BCCR.

ANEXO 3
GOBIERNO CENTRAL: DISPONIBLES PRESUPUESTARIOS ANUALES SEGÚN PARTIDA, 2008-2014
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Remuneraciones	40.448	44.657	42.114	87.946	55.474	71.725	92.759
Servicios	24.405	23.212	24.082	37.792	25.384	30.876	38.953
Materiales y suministros	12.702	9.998	11.883	11.855	13.263	13.909	12.524
Intereses y comisiones	46.835	13.181	33.198	25.849	65.381	12.325	50.199
Activos Financieros	1.013	-	-	-	-	-	119
Bienes Duraderos	41.106	32.377	32.327	27.589	44.034	26.994	32.764
Transferencias Corrientes	26.483	40.910	25.929	83.222	26.138	22.983	38.410
Transferencias de Capital	550	12.136	4.624	512	42.162	894	1.528
Amortización	115.355	39.558	83.022	185.932	179.493	161.290	32.971
Cuentas Especiales	1.264	1.436	34	52	45	258	7.417
Subjecución total	310.160	217.466	257.215	460.748	451.374	341.254	307.646
% del PIB	2,0%	1,3%	1,3%	2,2%	2,0%	1,4%	1,2%
Subjecución sin amortización e intereses	147.970	164.727	140.994	248.967	206.500	167.640	224.476
% del PIB	0,9%	1,0%	0,7%	1,2%	0,9%	0,7%	0,8%

Fuente: SIGAF y BCCR.

ANEXO 4
GOBIERNO CENTRAL: DISPONIBLES PRESUPUESTARIOS ANUALES SEGÚN TÍTULO, 2008-2014
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Título	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Servicio de la Deuda Pública	162.312	54.347	118.041	212.815	245.852	174.362	83.072
Ministerio de Educación Pública	39.310	27.613	14.818	67.519	29.115	40.433	73.974
Ministerio de Seguridad Pública	11.386	11.886	16.487	11.349	32.789	21.164	25.504
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	18.390	18.265	14.739	14.842	49.112	13.811	21.676
Ministerio de Hacienda	16.026	13.483	16.547	25.206	10.413	18.684	20.661
Poder Judicial	22.455	17.653	17.542	14.972	18.781	10.018	14.911
Ministerio de Salud	2.254	11.075	6.533	7.358	5.627	9.433	11.299
Regímenes de Pensiones	2.590	17.418	17.522	58.492	20.914	6.890	9.205
Ministerio de Justicia y Paz	2.628	5.882	3.866	7.547	9.931	9.170	6.072
Tribunal Supremo de Elecciones	4.456	5.194	6.228	4.902	4.669	12.518	6.018
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	3.165	7.389	3.364	4.761	2.069	2.873	5.457
Ministerio de Cultura y Juventud	368	339	767	2.322	2.039	1.998	4.892
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	1.825	2.231	4.162	3.413	3.311	4.085	4.524
Asamblea Legislativa	3.818	3.733	3.618	3.220	2.496	2.048	3.741
Ministerio de Gobernación y Policía	2.058	2.183	2.012	3.324	1.544	3.152	3.084
Presidencia de la República	579	1.260	1.435	2.458	1.513	1.306	2.329
Ministerio del Ambiente y Energía	11.507	8.078	2.372	4.997	2.316	2.974	2.137
Contraloría General de la República	538	690	1.916	1.460	1.330	836	1.772
Ministerio de Comercio Exterior	1.586	1.400	1.407	2.501	1.330	579	1.604
Ministerio de la Presidencia	738	751	1.336	1.201	1.385	898	1.211
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	223	651	384	646	717	635	1.196
Ministerio de Agricultura y Ganadería	1.048	4.562	834	2.172	1.269	722	800
Ministerio de Ciencia y Tecnología	363	676	438	1.389	595	807	747
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	135	137	156	520	988	638	553
Defensoría de los Habitantes de la República	182	423	242	155	224	271	494
Partidas Específicas	-	-	264	666	504	500	411
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	218	145	184	540	539	449	301

Fuente: SIGAF y BCCR.



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. Agosto 2015.

*Descargue la versión electrónica de este documento en la página
web de la Contraloría General de la República: www.cgr.go.cr*

Publicaciones
●●●●●cgr