

# Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público

## Contraloría General de la República

# EVOLUCIÓN FISCAL Y PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PÚBLICO AL PRIMER SEMESTRE 2017

Res	sumen	9
Intro	roducción	11
1.	Situación y perspectivas de la economía costarricense	13
2.	Situación Fiscal del Gobierno y del Sector Público	15
2.1	Tendencia del gasto y del ingreso 2016-2017	15
2.2	Déficit financiero y presupuestario	18
2.3		
3.	Presupuestos Públicos: ejecución al primer semestre	
3.1	Composición y ejecución al primer semestre de los presupuestos del Sector Públic 3.1.1 Gobierno Central	26 38 40
3.2		
3.3	Transferencias	52
3.4	Gasto Social en el Gobierno Central	56
3.5	Inversión en el Gobierno Central	59
3.6	Adquisiciones y compras públicas	61
3.7	Otros Gastos	63
3.8	Comportamiento de la Deuda Pública	66
4.	Avance en el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo	73
4.1	Pilar 1: Impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad	76
4.2	Pilar 2: Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad	79
4.3	Pilar 3: Un Gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la c 82	orrupción
5.	Análisis de Instituciones seleccionadas y sector municipal	87
5.1	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	88
5.2	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	94
5.3	Entidades de Educación Superior Estatal (EESE)	99
5.4	Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	104
5.5	Instituto Nacional de Seguros (INS)	109
5.6	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y Consejos de Transporte	113
5.7	Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)	117

5.8	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)120
5.9	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)12
5.10	Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería12
5.11	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR)133
5.12	Gobiernos Locales
Anex	cos14
	ÍNDICE DE CUADRO
Cua	dro 1 Sector Público: Gasto por clasificación económica según sectores institucionales o primer semestre 2016 y 20171
Cua	dro 2 Sector Público: Ingresos por clasificación económica, según sectores institucionales o primer semestre 2016 y 2017
Cua	dro 3 Sector Público: Superávit Primario, Financiero y Presupuestario al primer semestre 2019 y 20171
Cua	dro 4 Sector Público: Ejecución de los ingresos y egresos según grupo institucional, al prime semestre 2013-201722222
Cua	dro 5 Gobierno Central: Ingresos ejecutados al primer semestre, 2013-20172
Cua	dro 6 Gobierno Central: Egresos ejecutados al primer semestre, según partida, 2013-20173:
Cua	dro 7 Gobierno Central: Gasto en remuneraciones al primer semestre, según título presupuestario 2013-20173
Cua	dro 8 Gobierno Central: Egresos ejecutados al primer semestre según título presupuestario 2013-201730
Cua	dro 9 Sector Público: Gasto en remuneraciones según subpartida al primer semestre, 2013 20174
Cua	dro 10 Sector Público: Gasto en remuneraciones según grupo institucional al prime semestre, 2013-20174
Cua	dro 11 Sector Público: Comportamiento de los incentivos salariales y las remuneracione básicas al primer semestre, 2013-20174
Cua	dro 12 Sector Público: Evolución del gasto en transferencias según grupo institucional c primer semestre 2013-20175
Cua	dro 13 Gobierno Central: Ejecución de las transferencias según destinatario al prime semestre 20175.
Cua	dro 14 Caja Única: Saldo en colones a inicio de año y al 30 de junio, créditos, porcentaje ejecutado y total al primer semestre según titular, 2016-20175.
Cua	dro 15 Sector Público: Evolución del gasto en compras públicas según grupo institucional c primer semestre 2013-20176
Cua	dro 16 Sector Público: Gasto en partidas seleccionadas al primer semestre 2013-20176
Cua	dro 17 Sector Público: Evolución de la deuda del 30 de junio 2016 al 30 de junio 20176
Cua	dro 18 Gobierno Central: Caracterización de la deuda interna6
Cua	dro 19 PND 2015-2018: Avance de proyectos de infraestructura vial al primer semestre de 201773

Cuadro 20 Sector Vivienda: Metas de bonos de vivienda tramitados, período 2015- I Semestre 2017	
Cuadro 22 PND 2015-2018: Avance acumulado de las metas sectoriales al primer semestre de 2017	·
Cuadro 23 PND 2015-2018: Avance acumulado de las metas de programas y proyectos al primer semestre de 2017	Cuadro 21 MEIC: Estadísticas de planes de mejora regulatoria, 2015- I semestre 201783
semestre de 2017	·
Cuadro 25 CCSS: Ejecución de los ingresos y egresos del SEM al primer semestre 2013-201788  Cuadro 26 CCSS: Ejecución de los ingresos y egresos del IVM al primer semestre 2013-201792  Cuadro 27 ICE: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-201795  Cuadro 28 Entidades de Educación Superior Estatal: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-2017	
Cuadro 26 CCSS: Ejecución de los ingresos y egresos del IVM al primer semestre 2013-2017	Cuadro 24 CCSS: Ejecución de ingresos y egresos según régimen al primer semestre 2013-2017.87
Cuadro 27 ICE: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-2017	Cuadro 25 CCSS: Ejecución de los ingresos y egresos del SEM al primer semestre 2013-201788
Cuadro 28 Entidades de Educación Superior Estatal: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-2017	Cuadro 26 CCSS: Ejecución de los ingresos y egresos del IVM al primer semestre 2013-201792
primer semestre 2013-2017	Cuadro 27 ICE: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-201795
matrícula al primer semestre 2016-2017	
Remuneraciones al primer semestre 2016-2017	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·
Duraderos al primer semestre 2013-2017	
de Mejoramiento de la Educación Superior (PMES) a mayo 2017	
Cuadro 34 RECOPE: Ventas totales de hidrocarburos y porcentaje de variación al primer semestre de 2016-2017	
semestre de 2016-2017	Cuadro 33 RECOPE: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-2017 105
Cuadro 36 RECOPE: Ejecución programa de inversión, 2012-2017	
Cuadro 37 INS: Ingresos y Egresos según clasificación económica al primer semestre 2013-2017	Cuadro 35 RECOPE: Presupuesto por programas al primer semestre de 2017
Cuadro 38 INS: Estructura programática y ejecución de egresos al primer semestre 2017	Cuadro 36 RECOPE: Ejecución programa de inversión, 2012-2017
Cuadro 39 Consejos del MOPT: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-2017	
Cuadro 40 CNFL: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-2017	Cuadro 38 INS: Estructura programática y ejecución de egresos al primer semestre 2017 112
Cuadro 41 IMAS: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-2017	
Cuadro 42 IMAS: Ingresos Reales según fuente de financiamiento al primer semestre 2017	Cuadro 40 CNFL: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-2017119
Cuadro 43 AyA: Estructura Programática al primer semestre 2017	Cuadro 41 IMAS: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-2017 121
Cuadro 44 AyA: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-2017	Cuadro 42 IMAS: Ingresos Reales según fuente de financiamiento al primer semestre 2017 121
Cuadro 45 AyA: Principales proyectos de inversión en ejecución y avance según POI 2017 128  Cuadro 46 Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-2017	Cuadro 43 AyA: Estructura Programática al primer semestre 2017
Cuadro 46 Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-2017	Cuadro 44 AyA: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-2017 126
los ingresos y egresos al primer semestre 2013-2017	Cuadro 45 AyA: Principales proyectos de inversión en ejecución y avance según POI 2017 128
Cuadro 48 JUDESUR: Ejecución de egresos al primer semestre 2017 según programa	Cuadro 47 JUDESUR: Ejecución de los ingresos y rgresos al primer semestre 2013-2017
	Cuadro 48 JUDESUR: Ejecución de egresos al primer semestre 2017 según programa

Cuadro 49 Gobiernos Locales: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-2017
Cuadro 50 Gobiernos Locales: Ejecución de los gastos según clasificación económica al primer semestre 2013-2017140
Cuadro 51 Gobiernos Locales: Recursos en la Caja Única del Estado141
ÍNDICE DE GRÁFICOS
Gráfico 1 Gobierno Central: Tasa de interés de la deuda interna, calculada según pagos, 2010- 201716
Gráfico 2 Sector Público: Crecimiento de los ingresos y egresos al primer semestre 2013-201726
Gráfico 3 Gobierno Central: Tasa de variación interanual de la recaudación acumulada al primer semestre, 2016-2017
Gráfico 4 Gobierno Central: Transferencias corrientes a Juntas de Educación y Administrativas, 2008-2017
Gráfico 5 Sector Público: Gasto en Remuneraciones, 2013-2017
Gráfico 6 Sector Público: Relación incentivos salariales/remuneraciones básicas, 201749
Gráfico 7 Gobierno Central: Evolución del gasto social al primer semestre 2013-201756
Gráfico 8 Gobierno Central: Composición del gasto según clasificación económica al primer semestre 2013-2017
Gráfico 9 Gobierno Central: Evolución y composición del gasto según clasificación económica al primer semestre 2013-2017
Gráfico 10 Sector Público: Evolución de partidas seleccionadas, al primer semestre 2013-201764
Gráfico 11 Gobierno Central: Vencimientos menores a un año y Recursos Líquidos en el Fondo General, 2008-2017
Gráfico 12 Comportamiento de la deuda del Sector Público
Gráfico 13 Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: Avance acumulado de metas sectoriales 2015- I Semestre 2017
Gráfico 14 Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: Avance acumulado de metas de Programas y Proyectos al 2015- I Semestre 2017
Gráfico 15 ICE: Evolución de la ejecución de los ingresos y egresos, 2013-201795
Gráfico 16 Entidades de educación superior Estatal: Ejecución de los ingresos y egresos al primer semestre de 2017100
Gráfico 17 RECOPE: Evolución de la ejecución de los ingresos y egresos: 2013-2017105
Gráfico 18 INS: Evolución de la Ejecución de Ingresos y Egresos, 2013-2017110
Gráfico 19 Consejos del MOPT: Evolución de la ejecución de ingresos y egresos al primer semestre 2017116
Gráfico 20 CNFL: Evolución de la ejecución de los ingresos y egresos, 2013-2017118
Gráfico 21 IMAS: Evolución de la ejecución de los ingresos y egresos, 2013 – 2017 -millones de colones y porcentajes
Gráfico 22 IMAS: Ejecución por programas al primer semestre de 2017124
Gráfico 23 AyA: Evolución de los ingresos y egresos ejecutados, 2013-2017128

Gráfico 24 Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería: Evolución de la ejecución de los ingresos y egresos, 2013-2017
Gráfico 25 JUDESUR: Evolución de la Ejecución de Ingresos y Egresos, 2013-2017
Gráfico 26 Gobiernos Locales: Evolución de la ejecución de los ingresos y egresos 2013-2017 138
Gráfico 27 Gobiernos Locales: Ejecución del gasto total y remuneraciones al primer semestre 2013-2017
Gráfico 28 Gobiernos Locales: Cumplimiento de metas al primer semestre 2013-2017 141
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES  llustración 1 Proyecciones 2017: Programa y revisión del Programa Macroeconómico del Banco Central de Costa Rica
Ilustración 1 Proyecciones 2017: Programa y revisión del Programa Macroeconómico del Banco
Ilustración 1 Proyecciones 2017: Programa y revisión del Programa Macroeconómico del Banco Central de Costa Rica
Ilustración 1 Proyecciones 2017: Programa y revisión del Programa Macroeconómico del Banco Central de Costa Rica

#### Resumen

En relación con las **perspectivas de las economías internacional y costarricense**, los organismos internacionales mantienen sus expectativas de crecimiento mundial moderado para el 2017: el Banco Mundial lo estima en 2,7%, mientras que el FMI y la OECD lo estiman en un 3,5%; para América Latina y el Caribe, el Banco Mundial estima un crecimiento del 0,8% y el FMI, de un 1%. Las perspectivas del BCCR respecto a la evolución esperada de la economía costarricense muestran un panorama de crecimiento económico menor al esperado a inicios de año, inflación estable y tasas de interés al alza, lo que complicará el balance de las finanzas públicas del país al cierre de 2017.

En cuanto a la **situación fiscal del Gobierno y del Sector Público**, se puede indicar que al iniciar el segundo semestre de 2017, el Gobierno Central enfrentó dificultades de caja, generando con ello una señal de alarma sobre la situación fiscal; no obstante, la situación de fondo ha permanecido en el desequilibrio tendencial de varios años, manifiesta especialmente en un déficit primario significativo. A junio, el déficit financiero del Gobierno Central aumentó de 2,2% del PIB en 2016 a 2,4% en 2017, al tiempo que la persistencia de déficit primario mantiene en aumento el cociente deuda/PIB. El crecimiento de la deuda por causa del déficit primario y por un mayor pago de intereses, indica que el ajuste requerido va en aumento, para no solo estabilizar la deuda, sino para reducirla a niveles de menor vulnerabilidad. En forma no consolidada, el sector público tiene un déficit financiero de 1,4% del PIB a junio, mientras que en 2016 se observó 1,2% del PIB.

Sobre la **ejecución de los presupuestos públicos al primer semestre**, debe señalarse que al 30 de junio estos presupuestos alcanzan los ¢24.685.391 millones. Por el lado de los ingresos, se han ejecutado en un 53,4% (¢13.185.670 millones), con un crecimiento del 5,7% respecto al mismo período 2016; por el lado de los egresos, se han ejecutado en un 42,5% (¢10.493.443 millones), para un crecimiento del 9,3%.

En el **Gobierno Central**, los **ingresos** totales ejecutados ascienden a ¢3.737.190 millones. Los ingresos corrientes crecen un 7,3%, lo que representa 2,9 puntos porcentuales menos que un año atrás. La carga tributaria alcanzó al primer semestre un 6,43%, similar a la observada en 2016 (6,41%). Todos los principales impuestos del Gobierno Central presentan un crecimiento menor en relación con el crecimiento observado en el mismo semestre de 2016. Por su parte, el **gasto** del Gobierno Central asciende a ¢4.129.886 millones, 11,5% más en comparación con el mismo período de 2016.

Las *Instituciones Descentralizadas No Empresariales* comprenden 36 instituciones. Para este grupo, la ejecución de los ingresos alcanza el 62,4%, para un total de ¢3.135.170 millones, lo que significa un incremento del 3,3% en el monto ejecutado; la ejecución de los egresos es de ¢2.022.511 millones (40,2% de ejecución y un incremento nominal del 8,3%).

Las **Empresas Públicas No Financieras** comprenden 27 instituciones. La ejecución de sus ingresos alcanza el 55,3%, para un total de ¢2.609.773 millones, lo que significa un incremento del 5,3% con respecto a junio 2016. La ejecución de los egresos es de ¢2.020.120 millones (42,8%, y un incremento nominal del 10,1%).

Las *Instituciones Públicas Financieras* comprenden 35 instituciones. La ejecución de sus ingresos alcanza el 67,7% para un total de ¢2.402.220 millones, lo que significa un incremento del 2,4%. La ejecución de los egresos es de ¢1.584.371 millones (44,7%, y un incremento nominal del 3,9%).

Los **Órganos Desconcentrados** comprenden 54 instituciones. La ejecución de sus ingresos alcanza el 53,7% para un total de ¢933.487 millones, lo que significa un incremento del 5,8%. La ejecución de los egresos es de ¢558.079 millones (32,1%, y un incremento nominal del 9,8%).

Las **remuneraciones del Sector Público** ascendieron a ¢2.682.331 millones en el primer semestre de 2017, para un crecimiento del 2,9% respecto a junio de 2016, superior al 2,5% observado en ese momento. La ejecución de la partida es de 45,3%, similar a períodos anteriores. Los incentivos salariales y las remuneraciones básicas absorben el 77% del gasto en la partida. Como ha sido usual, el comportamiento de los incentivos salariales ha sido mucho más dinámico que el de las remuneraciones básicas, dados los esquemas vigentes de salario base más pluses.

En **transferencias del Sector Público** se han ejecutado ¢2.786.773 millones (44,2% de ejecución), lo que representa una variación del 11,2% respecto al mismo período del año anterior. Las transferencias totales del Gobierno Central ascendieron a ¢1.406.586 millones (un 44,8% de ejecución), lo que representa una variación del 11,4% respecto al mismo período 2016. En el Decreto N° 40540-H se establecen medidas que podrían impactar la ejecución de las transferencias del Gobierno Central.

En **gasto social del Gobierno Central** están presupuestados ¢4.298.024 millones, de los cuales se han ejecutado ¢1.943.152 millones (5,9% respecto al PIB), para una variación del 8,2% respecto al primer semestre de 2016. Dentro del gasto social, los rubros más importantes son educación y protección social (pago de pensiones).

En 2017 se asignaron ¢691.933 millones a **gasto de capital en el Gobierno Central**, de los cuales se han ejecutado ¢220.483 millones al 30 de junio (31,9% de ejecución). En términos del PIB alcanza un 0,7%, monto que se mantiene constante alrededor del 0,6% durante los primeros semestres del período 2014-2017.

Al 30 de junio se ha ejecutado la suma de ¢1.769.996 millones destinados a **compras en el Sector Público**, 3,0% más que en el mismo período de 2016, para un 5,3% del PIB. A esa misma fecha, el Gobierno Central ha ejecutado tal solo un 23,8% del presupuesto de compras públicas. Se espera que la aplicación de la Ley N° 9395, que establece que toda la actividad de contratación deberá realizarse por medio del «Sistema digital unificado de compras públicas», contribuya a la transparencia, la eficiencia y el ahorro en el gasto público.

En relación con **otros gastos**, al 30 de junio de 2017, en el Sector Público se han ejecutado ¢76.135 millones en las siguientes partidas: Alquiler de edificios, locales y terrenos, Publicidad y propaganda, Servicios en ciencias económicas y sociales, Dietas, Actividades protocolarias y sociales, Transporte en el exterior y Viáticos en el exterior, las cuales presentan un 29,6% de ejecución, similar a períodos anteriores, y un crecimiento de 5,9% respecto al monto ejecutado al 30 de junio de 2016.

La **deuda del sector público** continuó su tendencia creciente, y a junio 2017 alcanza un monto de ¢20.550.884 millones, para una razón deuda/PIB del 62,1% del PIB. Al 30 de junio, la deuda del Gobierno Central alcanza un monto de ¢15.052.133 millones (45,5% del PIB), reflejando un crecimiento nominal de 7,2% con respecto a diciembre 2016. El portafolio del Gobierno incrementa su exposición al riesgo cambiario y de tasa de interés. Los crecientes e insostenibles niveles de la deuda del Gobierno han constituido factor determinante para la disminución de las calificaciones de riesgo.

Sobre el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo, particularmente en relación con el Pilar 1: Impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad, se registran desempeños favorables referidos a baja inflación, crecimiento del PIB según lo programado, y mejoras en los indicadores de empleo. En la ejecución de obras viales, se han puesto en funcionamiento obras de relevancia; no obstante, se siguen registrando problemas que generan atrasos en los proyectos. En cuanto al Pilar 2: Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad, se han mostrado esfuerzos en la aplicación de la Estrategia Puente al Desarrollo, mientras que la atención en red de cuido ha avanzado de acuerdo a lo programado en cuanto a lo gestionado por IMAS y PANI; sin embargo, por parte de CEN-CINAI intramuros persisten problemas para ampliar la cobertura por limitaciones de recursos; en adición a lo anterior, si bien se están asignando bonos de vivienda según lo programado, resulta necesario disminuir la brecha de asequibilidad a vivienda. Respecto al Pilar 3: Un Gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción, hay avances en el impulso de estrategias para hacer más eficiente la "tramitología"; por otra parte, es urgente atender las limitaciones para el desarrollo del SINIRUBE, y fortalecer la acción contra el crimen organizado y el narcotráfico.

El documento contiene además comentarios de algunas entidades públicas, a saber: la CCSS, ICE, Entidades de Educación Superior Estatal, RECOPE, INS, MOPT y sus consejos, CNFL, IMAS, AyA, Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería, JUDESUR y Gobiernos Locales.

#### Introducción

El país se enfrenta ante una coyuntura fiscal crítica, caracterizada por alto nivel y crecimiento de la deuda pública, menor dinamismo de los ingresos tributarios y una gran rigidez del gasto público. Tendencias todas no sostenibles en el mediano plazo y con un alto costo en términos del ajuste fiscal requerido. Aunado a esto, la institucionalidad pública se enfrenta a un entorno cada vez más dinámico y complejo. En este sentido, la atención de las demandas ciudadanas deben atenderse bajo los más estrictos criterios de calidad, eficiencia, eficacia y economía del gasto público.

Con el fin de coadyuvar a este propósito -y en el ejercicio de sus potestades de fiscalización superior-, la Contraloría General de la República presenta a la ciudadanía y al legislador su onceavo informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público, en el cual se analiza la situación fiscal del gobierno y el sector público, las principales tendencias en la ejecución de los recursos públicos, así como el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, al primer semestre del ejercicio.

Este ejercicio busca promover la transparencia en la gestión pública e informar al público en general sobre el estado de las finanzas públicas y la ejecución presupuestaria, dada la preponderancia del presupuesto público como una herramienta que permite el cumplimiento de la labor sustantiva de las diferentes instituciones públicas.

Para tales efectos, encontrará el lector un primer capítulo introductorio, en la cual se reseñan los principales aspectos del contexto macroeconómico en el cual se enmarca la dinámica presupuestaria y fiscal.

El segundo capítulo corresponde a un análisis de la situación fiscal del Gobierno Central y el resto del sector público, el resultado financiero esperado y las principales tendencias en los ingresos y gastos.

En el tercer capítulo se profundiza en el análisis de la ejecución presupuestaria para los diferentes grupos institucionales. Se hace énfasis particular en rubros de gran relevancia dentro del comportamiento del gasto, como lo son las remuneraciones, las transferencias, gasto social e inversión del Gobierno Central, las adquisiciones en el sector público y el comportamiento del servicio de la deuda, entre otros aspectos.

El cuarto capítulo presenta al lector el avance en el cumplimiento de las principales metas del Plan Nacional de Desarrollo durante el primer semestre del año.

En el quinto capítulo se analiza con mayor detalle la ejecución presupuestaria de algunas instituciones seleccionadas de acuerdo con la magnitud de su presupuesto y su importancia estratégica.

El documento se cierra con dos Anexos: el primero, explica brevemente la naturaleza de los diferentes grupos institucionales del sector público, y el segundo es un anexo estadístico que muestra la ejecución presupuestaria global de las principales instituciones por sector, según las cifras reportadas por ellas en el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP).

Es de interés del Órgano Contralor que esta información sea relevante en el ejercicio del control político, ciudadano y hacendario, toda vez que la interacción entre la ciudadanía y la institucionalidad pública es inherente a un buen desempeño del Estado y a la construcción del bienestar público.

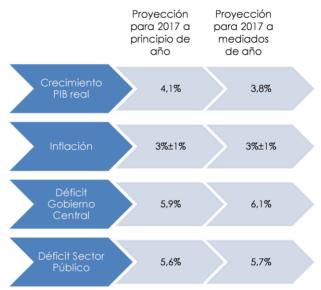
#### 1. Situación y perspectivas de la economía costarricense

En lo referente a las perspectivas sobre la **economía internacional** los principales Organismos Internacionales mantuvieron sus expectativas de crecimiento mundial moderado para el período 2017. El Banco Mundial<sup>1</sup> (BM) estima un 2,7% de crecimiento económico mundial, asociado a una mejora en la actividad industrial y el comercio internacional, porcentaje que no sufre ningún cambio respecto al pronóstico realizado en enero de 2017 por este organismo internacional.

Por su parte, tanto el Fondo Monetario Internacional<sup>2</sup> (FMI) como Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico<sup>3</sup> (OECD) coinciden en que para el período 2017, la economía mundial crecerá un 3,5%, mostrando una revisión al alza<sup>4</sup>, por explicado el crecimiento económico que ha mostrado la zona euro, los países emergentes (principalmente los exportadores de materias primas) y China, en contraste con las perspectivas menos optimistas del crecimiento de la economía de Estados Unidos<sup>5</sup>.

En lo que respecta a **América Latina y el Caribe**, el BM estima un crecimiento bajo para el período 2017, correspondiente a 0,8%, principalmente por la incertidumbre sobre la política económica de Estados Unidos, lo que genera una

# ILUSTRACIÓN 1 PROYECCIONES 2017: PROGRAMA Y REVISIÓN DEL PROGRAMA MACROECONÓMICO DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA



Fuente: Elaboración CGR con datos de BCCR.

revisión del pronóstico de crecimiento hacia la baja (1,2% en enero de 2017). Por su parte, el FMI también mantiene una posición reservada respecto al crecimiento económico de la región, ubicándolo en un 1% para el período 2017.

En lo correspondiente a la **economía local**, de acuerdo con el Banco Central de Costa Rica (BCCR)<sup>6</sup>, la **actividad económica**<sup>7</sup> aumentó 3,8% durante el primer semestre de 2017, crecimiento inferior en 0,8 puntos porcentuales al primer semestre un año atrás, dado que, con excepción del repunte en los sectores de construcción, el agro y la manufactura, el resto de sectores desaceleró su ritmo de crecimiento.

Banco Mundial, Global Economic Prospects, junio 2017. Disponible en: <a href="http://pubdocs.worldbank.org/en/216941493655495719/Global-Economic-Prospects-June-2017-Global-Outlook.pdf">http://pubdocs.worldbank.org/en/216941493655495719/Global-Economic-Prospects-June-2017-Global-Outlook.pdf</a>

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Fondo Monetario Internacional, Perspectivas de la economía mundial, julio 2017. Disponible en: <a href="http://www.imf.org/es/Publications/WEO/lssues/2017/07/07/world-economic-outlook-update-july-2017">http://www.imf.org/es/Publications/WEO/lssues/2017/07/07/world-economic-outlook-update-july-2017</a>

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD economic outlook, junio 2017. Disponible en: <a href="http://www.oecd.org/eco/outlook/Better-but-not-good-enough-press-handout-summary-of-projections-oecd-economic-outlook-june-2017.pdf">http://www.oecd.org/eco/outlook/Better-but-not-good-enough-press-handout-summary-of-projections-oecd-economic-outlook-june-2017.pdf</a>

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> El FMI a enero estimaba un crecimiento mundial de 3,4% para el 2017 mientras que la OECD estimaba a noviembre de 2016 un crecimiento mundial esperado de 3,3% para el 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Crecimiento estimado en 2,1% (0,2 puntos porcentuales menos que el pronóstico realizado en enero de 2017, porque se presume que la política fiscal será menos expansiva que lo previsto).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Revisión Programa Macroeconómico 2017-2018, p.10.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Medida por la tendencia ciclo del PIB real.

La **inflación**<sup>8</sup> interanual alcanzó un 1,77% a junio de 2017°, cifra que si bien se encuentra por debajo del límite inferior del rango meta del Banco Central de Costa Rica (3% $\pm$  1 punto porcentual), mantiene tendencias al alza, las cuales obedecen por una parte al impacto de la inflación internacional en aumento y la depreciación del colón, así como a la menor holgura en la capacidad de producción y expectativas de inflación en torno al límite superior del rango meta<sup>10</sup>.

En lo referente al **mercado cambiario**, si bien a mediados de mayo de 2017 las cantidades de divisas ofrecidas fueron levemente superiores a lo observado en períodos previos, hubo un incremento de demanda superior a la oferta disponible de divisas en el mercado, lo que generó presiones al alza sobre el tipo de cambio, estimulando en la ciudadanía expectativas de variación cambiaria al alza. Posterior a estos acontecimientos, y a la intervención del BCCR en el mercado, el tipo de cambio ha mostrado relativa estabilidad y registró una variación interanual promedio de 4,6% entre el 1 de junio y el 17 de julio, inferior al crecimiento de 6,2% registrado entre el 15 de abril y el 31 de mayo de 2017.<sup>11</sup>

Por su parte, las **tasas de interés** internas han mostrado una tendencia al alza, en parte como resultado del incremento de la Tasa de Política Monetaria (TPM) del BCCR, la cual ha aumentado 275 puntos base entre abril y junio de 2017. En consecuencia, las tasas de interés del Mercado Integrado de Liquidez (MIL) se han incrementado, y las tasas del resto del sistema financiero también, por ejemplo, la tasa básica pasiva aumenta 165 puntos base (al pasar de 4,45% a 6%) entre abril y julio.

En términos generales, las **perspectivas** del BCCR respecto a la evolución esperada de la economía muestran un panorama marcado por un crecimiento económico menor al esperado a inicios de año, inflación estable y tasas de interés al alza, lo que complicará el balance de las finanzas públicas del país al cierre de 2017. Las proyecciones del BCCR para la economía costarricense en 2017 presentan una serie de riesgos, como un menor crecimiento de la economía mundial, precios internacionales de materias primas a la baja, aumento en las tensiones de los mercados financieros internacionales, déficit creciente de Gobierno Central, mayores expectativas inflacionarias y choques a la economía por condiciones climatológicas adversas.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Medida como la variación interanual del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> 1,16% a julio 2017.

<sup>10</sup> Informe Mensual de Coyuntura Económica, Julio 2017.

<sup>11</sup> Informe Mensual de Coyuntura Económica, Julio 2017.

#### 2. Situación Fiscal del Gobierno y del Sector Público

- El Gobierno Central enfrentó dificultades de caja al iniciar el segundo semestre del ejercicio 2017, generando con ello una señal de alarma sobre la situación fiscal.
- La persistencia del desequilibrio que se refleja en déficit financiero y crecimiento de la deuda, sin medidas correctivas apropiadas, aumenta también el ajuste fiscal necesario.
- Igualmente es indispensable generar mecanismos que eviten la recurrencia de crisis fiscales, especialmente en el control del gasto y sin perjuicio de las mejoras pertinentes en la recaudación de ingresos, por medio de las reformas legales y constitucionales que se demandan para el adecuado funcionamiento del Estado.

La preocupación por la situación fiscal del Gobierno Central se ha intensificado en semanas recientes, más allá del recurrente llamado sobre la deuda, el déficit y el gasto. El Poder Ejecutivo ha hecho de conocimiento público un apremio de fondos, debido a cierto descalce entre disponibilidades y demandas de gasto.<sup>12</sup>

No obstante, la situación de fondo ha permanecido en el desequilibrio tendencial de varios años, manifiesta especialmente en un déficit primario significativo, mismo que ha estado sometido a esfuerzos de control a partir de inicios de la presente década, luego de un rápido deterioro en 2009-2010. Eventualmente, un ajuste fiscal similar a dicho saldo es el mínimo requerido por las finanzas del Estado, como ya se ha expuesto en múltiples documentos.

Sin embargo, el crecimiento de la deuda por causa de ese déficit primario y por un mayor pago de intereses, indica que el ajuste requerido va en aumento, para no solo estabilizar la deuda, sino para reducirla a niveles de menor vulnerabilidad.

Pareciera que, se precisa un ajuste de ingresos o de gasto que restablezca el equilibrio primario, que si bien en 2016 y 2017 ha presentado menores niveles que en años anteriores, por experiencia se conoce la necesidad de perfeccionar los mecanismos de control del gasto, para prevenir recurrencias de las crisis fiscales.

El resto del Sector Público, con la salvedad principal del Banco Central de Costa Rica, presenta un comportamiento de leve superávit financiero, también en forma regular. Sin embargo, los órganos desconcentrados han estado presentando menos superávit a junio en 2016 y 2017, con déficit a diciembre del 2016, en particular por las mayores inversiones del CONAVI.

#### 2.1 Tendencia del gasto y del ingreso 2016-2017

En el **Gobierno Central**, al primer semestre, el **gasto** total sin amortización aumenta como porcentaje del PIB, de 9,1% a 9,4%. Los intereses pasan de 1,3% a 1,5%, y el gasto primario de 7,8% a 7,9%; en especial el gasto de capital y las transferencias corrientes suben de 0,5% a 0,7% y de 3,6% a 3,7%, mientras que las remuneraciones bajan de 3,4% a 3,3%, en todos los casos como porcentaje del PIB.

En cuanto a la tasa de crecimiento interanual a junio de la partida de remuneraciones, esta presenta un aumento de 3,9%, aunque podría al cierre ser un poco más alta, por motivo del incremento salarial del segundo semestre, mayor al de julio de 2016, y a pesar de que el empleo

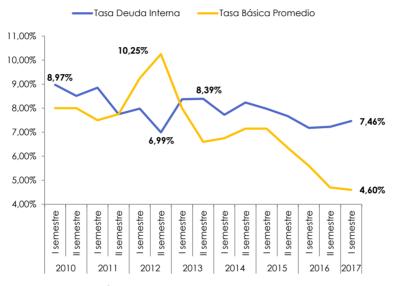
<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> En el informe de esta Contraloría, *Presupuestos Públicos 2017*, de febrero último, se dictamina que el Gobierno se encuentra en una posición de riesgo alta en el indicador de liquidez, situación que ya había sido señalado por una misión del FMI en el 2015.

público crece lentamente.<sup>13</sup> Las contribuciones sociales tuvieron menor crecimiento de 2015 a 2016, por el registro en 2015 de algunos pagos que correspondían a 2014 y cambio en el registro de la cuota estatal en regímenes de jubilación especiales; pero ya en 2017 presentan 7,6% de crecimiento.<sup>14</sup>

Las compras de bienes y servicios y el gasto de capital, con tasas de aumento interanual de 17,5% y 31,3% al primer semestre 2017, respectivamente, adquieren también valores más altos que en 2016, en cuanto a su relación con el PIB, período en el cual fueron objeto de esfuerzos de contención del gasto. Esta dinámica es parcialmente compensada por el ingreso, que sube de 6,9% del PIB en junio 2016 a 7,0% del PIB en junio 2017.

GRÁFICO 1

GOBIERNO CENTRAL: TASA DE INTERÉS DE LA DEUDA INTERNA, CALCULADA SEGÚN PAGOS, 2010-2017
- PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR

El aumento en intereses de la deuda se atribuye más al crecimiento de esta que a las tasas de interés, por el momento, pero la situación del mercado financiero ha estado presentando signos de cambio hacia mayores restricciones para el Gobierno en este campo.

El Gráfico 1 presenta tasas de interés en valores semestrales, para la deuda interna del Gobierno Central, calculadas de acuerdo con los flujos de intereses devengados del semestre y el saldo de la deuda interna a inicio del período. Este indicador en el primer semestre del 2017 no presenta aún una fuerte subida de nivel, aunque se ha ampliado el margen sobre la tasa básica, que experimentó un cambio metodológico desde inicios del 2016, y cuyo descenso ha de haber contribuido a reducir el costo financiero para el erario. 15 Es necesario continuar en

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Según cifras de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el número de plazas ocupadas en el Gobierno Central, contabilizadas a inicio de semestre, pasó de 131.648 a 133.451, un crecimiento de 1,4%. Por otra parte el Poder Ejecutivo decretó un incremento salarial de 0,75% para profesionales y 1,01% para no profesionales.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> La contribución estatal a JUPEMA y al Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial se registraba en contribuciones sociales, pero desde 2016 figura en Transferencias Corrientes. Adicionalmente, la subpartida tiene cierta dinámica propia, por la preponderancia del MEP y el traslado de su personal al Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional a causa del reemplazo generacional, dado que en el Régimen de Reparto no existe una contribución patronal ni estatal.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> En este resultado ha incidido también la modalidad de captación denominada Tesoro Directo implementada a inicios de 2016. Como resultado, las tasas calculadas para las emisiones de corto plazo disminuyeron sensiblemente en 2016 y lo que va del 2017, aunque una mayor participación de la deuda a más de un año hace crecer levemente la tasa calculada de la deuda interna presentada en el gráfico. Sin embargo, por el descenso de la inflación en 2015, sí se han presentado aumentos de tasa real.

monitoreo de esta variable, dado el aumento de la deuda y las disponibilidades de financiamiento en el mercado, y considerando el aumento de la tasa básica que se ha observado a partir de junio 2017.

CUADRO 1 SECTOR PÚBLICO: GASTO POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA SEGÚN SECTORES INSTITUCIONALES AL PRIMER SEMESTRE 2016 y 2017 -MILES DE MILLONES DE COLONES-

	GC		G	L	OI	)	IDN	IE	EPNF		IPI	F
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
TOTAL	3.705	4.130	162	178	508	558	1.868	2.023	1.835	2.020	1.525	1.584
Gastos corrientes	2.667	2.899	129	136	389	445	1.740	1.851	1.554	1.708	1.079	1.146
Remuneraciones	1.064	1.106	73	76	54	55	846	881	264	260	234	233
Compras de bienes y servicios	69	81	33	35	83	81	275	287	1.003	1.146	422	471
Intereses	413	499	2	2	1	3	4	5	105	129	302	321
Transferencias corrientes	1.121	1.214	20	23	250	306	614	678	182	174	121	121
Gasto de capital	168	220	30	40	117	111	63	87	178	168	67	65
Transferencias de capital	142	193	1	1	53	60	10	12	0	0	48	47
Resto	26	27	29	40	64	51	53	75	178	168	19	17
C. préstamos y valores	3	0	0	0	3	2	63	82	3	51	373	369
Amortización deuda	868	1.010	3	2	0	0	2	2	100	93	7	4
Gasto primario 1/	2.422	2.621	156	174	504	553	1.799	1.934	1.627	1.747	843	890
Crecimiento interanual	2,0%	8,2%	12,4%	11,6%	6,8%	9,7%	7,9%	7,5%	-6,3%	7,4%	8,5%	5,5%
Porcentaje del PIB	7,78%	7,92%	0,50%	0,53%	1,62%	1,67%	5,78%	5,84%	5,23%	5,28%	2,71%	2,69%
Gasto sin amortización	2.837	3.119	158	177	508	558	1.866	2.020	1.735	1.927	1.518	1.580
Crecimiento interanual	3,0%	9,9%	12,5%	11,6%	6,8%	9,7%	10,9%	8,3%	-5,6%	11,0%	5,1%	4,1%
Porcentaje del PIB	9,12%	9,43%	0,51%	0,53%	1,63%	1,69%	5,99%	6,10%	5,57%	5,82%	4,88%	4,77%

1/ Gasto sin transacciones financieras ni intereses.

GC: Gobierno Central, GL: Gobiernos Locales, OD: Órganos Desconcentrados, IPF: Instituciones Públicas Financieras, IDNE: Instituciones Descentralizadas No Empresariales, EPNF. Empresas Públicas No Financieras Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

Entre los otros grupos institucionales, se observa una experiencia mixta en relación con tasa de aumento del gasto sin amortización o el gasto primario. En Remuneraciones los crecimientos son moderados, (por debajo de 5% e incluso negativos en las empresas públicas e instituciones financieras), y hay cierta expansión de las Transferencias Corrientes y del Gasto de Capital, como en el Gobierno Central.

En relación con los ingresos del Gobierno Central, estos mantienen su proporción como porcentaie del PIB alrededor del 7%. Son los Impuestos sobre Ingresos y Utilidades los que permiten mantener una cierta dinámica en la recaudación, pues el resto de los renglones están creciendo por debajo de lo observado en años anteriores. Como factores que explican el comportamiento del impuesto sobre la renta, se ubica el aumento paulatino del gravamen a pagos financieros al exterior (Ley 9274), los mecanismos de retención en la fuente (1,77% sobre los pagos realizados con tarjeta) y la implementación de medios de declaración digital (ATV).

CUADRO 2
SECTOR PÚBLICO: INGRESOS POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA, SEGÚN SECTORES INSTITUCIONALES AL PRIMER SEMESTRE
2016 Y 2017
-MILES DE MILLONES DE COLONES-

	G	GC		L	OD		IDNE		EPNF		IPF	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
TOTAL	3.394	3.737	339	368	882	933	3.034	3.135	2.478	2.610	2.346	2.402
Ingresos corrientes	2.151	2.308	202	212	465	496	2.101	2.276	1.751	1.918	1.171	1.271
Ingr. Tributarios	1.994	2.130	129	134	25	27	49	49	1	1	0	0
Contrib. Sociales	59	35	0	0	157	167	1.228	1.300	0	0	0	0
Ingr. No Tribut.	20	51	68	72	53	58	199	218	1.741	1.908	1.135	1.214
Transf. corrientes	77	92	5	6	229	244	626	709	9	9	36	57
Ingresos de capital	5	6	13	26	89	84	13	38	14	5	278	313
Transf. de capital	5	6	13	26	88	83	2	0	2	0	55	51
Resto	0	0	0	0	1	1	11	37	12	5	224	262
Financiamiento	1.239	1.424	123	130	328	353	920	822	713	687	897	818
Crédito	1.236	1.424	5	5	22	7	5	2	123	62	6	6
R. Vig. Anteriores	3	0	117	125	306	346	915	820	589	625	794	739
R. Emisión Monet.	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	97	73
Ingresos propios 1/	2.073	2.216	198	206	237	253	1.486	1.604	1.754	1.913	1.359	1.477
Crecimiento anual	11,4%	6,9%	10,1%	4,3%	0,1%	7,0%	7,9%	8,0%	-2,3%	9,1%	-5,2%	8,7%
Porcentaje del PIB	6,66%	6,69%	0,63%	0,62%	0,76%	0,77%	4,77%	4,85%	5,63%	5,78%	4,37%	4,46%
Ingr. sin financiam.	2.155	2.314	216	237	554	580	2.114	2.313	1.765	1.923	1.449	1.584
Crecimiento anual	10,4%	7,3%	11,0%	10,2%	-2,3%	4,8%	8,9%	9,4%	-2,4%	8,9%	-4,4%	9,3%
Porcentaje del PIB	6,92%	6,99%	0,69%	0,72%	1,78%	1,75%	6,79%	6,99%	5,67%	5,81%	4,66%	4,79%

1/ Ingresos corrientes y de capital excepto transferencias.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF

El financiamiento por parte del Gobierno Central crece en paralelo con mayor déficit financiero y amortización. Las diferentes modalidades de sustitución de títulos, como canjes, que se intensificaron en 2016 y redujeron la amortización de deuda, ya no generan espacios adicionales para bajar esa partida de gasto.

Con respecto a los ingresos de los otros grupos institucionales, estos presentan una dinámica moderada a junio, aunque superior a la del PIB nominal con excepción de los órganos desconcentrados, que reciben menos transferencias. En el primer semestre, se presenta menor uso del superávit o recursos de vigencias anteriores en las instituciones descentralizadas no empresariales e instituciones financieras, junto con mayores ingresos de otra naturaleza. Sin embargo, dichos recursos siempre constituyen un componente sustancial del financiamiento de todos los grupos institucionales, con la salvedad del Gobierno Central, y podría aumentar su utilización en atención al decreto N° 40540-H y la ley N° 9371, que instruyen a las instituciones a hacer uso de dichos recursos.

#### 2.2 Déficit financiero y presupuestario

El **Gobierno Central** ha aumentado su **déficit financiero** a junio, desde 2,2% en 2016 a 2,4% del PIB en 2017. La proyección del Programa Macroeconómico vigente apunta a un 6,1%, bastante mayor al valor observado en el 2016, de 5,2%. Dada la evolución al primer semestre, y los factores condicionantes de la ejecución presupuestaria, es de suponer que se mantenga por debajo de dicha estimación del Programa para el cierre del 2017. Sin embargo, la persistencia de déficit primario mantiene en aumento el cociente deuda/PIB.

En forma no consolidada (por suma horizontal), el **sector público** tiene un **déficit financiero** de 1,4% del PIB a junio, mientras que en 2016 se observó 1,2% del PIB. De esta forma, el resto de los

grupos institucionales en conjunto, fuera del Gobierno Central, mantienen su nivel de déficit con respecto al PIB.

Las Empresas Públicas No Financieras continúan estando relativamente cerca de cero en déficit o superávit financiero, debido a menos inversiones de capital, y a diferencia de la primera mitad del decenio en curso, donde hubo importantes proyectos de infraestructura. Para junio 2017 se observan inversiones en títulos valores que generan un pequeño déficit.

El resultado en las instituciones públicas financieras está en función de la combinación entre recuperación y colocación a plazo de inversiones en títulos del sector público.

Como ya se manifestó, los Órganos Desconcentrados disminuyen el superávit financiero a junio, consecutivamente por dos años (2016 y 2017). Y dado que en el cierre de 2016 presentaron déficit, esta es una situación que podría repetirse en el 2017.

En cuanto al **resultado presupuestario** (diferencia entre ingresos totales y gastos totales) tanto al primer semestre como al cierre del año, es el superávit la nota regular en todos los grupos institucionales (excepto en el Gobierno Central), por cuanto se incorporan recursos significativos de vigencias anteriores. El resultado presupuestario del Gobierno Central por su parte es producto de las diferencias de la base de registro entre ingresos y egresos y el aumento en los pasivos de caja única.

CUADRO 3

SECTOR PÚBLICO: SUPERÁVIT PRIMARIO, FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO AL PRIMER SEMESTRE 2016 Y 2017

-MILES DE MILLONES DE COLONES-

	GC		GL		OD		IDNE		EPNF		IPF	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Superávit Primario	-266	-307	60	63	50	27	315	380	141	155	606	695
% del PIB	-0,86%	-0,93%	0,19%	0,19%	0,16%	0,08%	1,01%	1,15%	0,45%	0,47%	1,95%	2,10%
Superávit Financiero	-682	-806	57	61	46	22	248	293	33	-24	-69	4
% del PIB	-2,19%	-2,44%	0,18%	0,18%	0,15%	0,07%	0,80%	0,89%	0,11%	-0,07%	-0,22%	0,01%
Superávit Presupuestario	-311	-393	177	189	374	375	1.166	1.113	646	570	821	818
% del PIB	-1,00%	-1,19%	0,57%	0,57%	1,20%	1,13%	3,74%	3,36%	2,08%	1,72%	2,64%	2,47%

<sup>\*</sup>Porcentajes sobre el PIB anual.

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

#### 2.3 Conclusiones

La situación fiscal del Gobierno Central presenta, después de cierta mejoría en el 2016, básicamente la misma evolución insostenible de los últimos años. Se incrementa el déficit primario en el primer semestre, en especial por mayores transferencias de capital, mientras el pago de intereses crece. Aun cuando no se alcanzara para diciembre la estimación que contiene el Programa Macroeconómico del BCCR, la magnitud del déficit financiero supera el límite de sostenibilidad o estabilidad de la deuda, como ya es ampliamente conocido.

Según se ha expresado en diferentes documentos, aun cuando son de esperar mejoras en la efectividad de la recaudación, conforme se profundiza el uso de medios electrónicos de pago y se mejoran los sistemas de información, es necesario continuar haciendo un llamado para la realización de los ajustes fiscales que garanticen al menos estabilidad de las cuentas, sin comprometer un adecuado suministro de servicios.

Las iniciativas dirigidas a controlar el crecimiento del gasto y avanzar en una mayor percepción de ingresos deben ser tramitadas con la mayor prioridad.

Es importante que se realicen las reformas de orden administrativo que permitan potenciar tanto la recaudación fiscal, como la gestión pública, hacia una mayor eficiencia y eficacia. Y en lo pertinente, se acompañen de los cambios normativos que corresponda, con el propósito de disminuir la evasión y la elusión tributarias, e igualmente para ajustar el presupuesto a las prioridades y a la realidad económica del país. La agenda de propuestas en la Asamblea Legislativa, configura suficientes medidas para que, una vez puestas en ejecución, determinen una ruta de sostenibilidad fiscal y un adecuado financiamiento para los servicios estatales.

La sostenibilidad de las finanzas del Gobierno Central pasa por el ordenamiento del gasto en el sector público como un todo, dado que el financiamiento de muchas instituciones proviene del Presupuesto Nacional. En adición a varios proyectos que tienen efectos en ese sentido, se encuentra en trámite de la Asamblea Legislativa el proyecto denominado "Adición de un Párrafo Primero y Reforma del Tercer Párrafo del Artículo 176 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, Principios de Sostenibilidad Fiscal y Plurianualidad" (expediente N° 19 584), así como proyectos de ley para integrar al presupuesto de la República los presupuestos de los órganos adscritos para fortalecer las funciones de dirección, coordinación y vigilancia del Poder Ejecutivo y de control político por parte de la Asamblea Legislativa (expediente N° 20 203), instrumentos cuya puesta en vigor sería de mucha importancia para los propósitos mencionados.

#### **COYUNTURA DE PAGOS EN EL 2017**

Para completar la ejecución del presupuesto del 2017, el Poder Ejecutivo publicó el decreto N° 40540-H de 01 de agosto de 2017, donde advierte de algunos indicadores sobre la gravedad de la situación fiscal: a) las colocaciones de títulos valores a la fecha no son suficientes para cubrir las necesidades de financiamiento del Presupuesto Nacional, b) la situación se está agravando por dificultades en el acceso al financiamiento que provocan falta de liquidez en el flujo de caja de la Tesorería Nacional, y c) que a pesar de los esfuerzos realizados hasta el momento se requiere tomar acciones inmediatas que permitan la continuidad y operatividad del Estado.

Entre las medidas adoptadas, se dispone a la Tesorería Nacional una determinada prioridad de pagos, entre las que se privilegia el servicio de la deuda y las remuneraciones, seguidas de las transferencias con contenido social, y finalmente el resto de obligaciones, de acuerdo con la liquidez disponible. También se limita sensiblemente la posibilidad de asumir nuevas obligaciones, y se autoriza a las instituciones que reciben transferencias del Presupuesto Nacional para que en el período 2017 puedan financiar gastos operativos con recursos de superávit libre.

En el documento *Presupuestos Públicos 2017, Situación y Perspectivas*, que se emitió en febrero pasado por parte de esta Contraloría, se presentó un análisis de riesgos fiscales del Gobierno Central con base en diferentes indicadores. Uno de los aspectos analizados fue el tema de la liquidez el cual se basó en un indicador de uso común como lo es la razón de pasivos de corto plazo entre activos de corto plazo (menos de un año). El resultado en el caso del gobierno de este indicador alcanza un valor alrededor del 1500%, lo cual significa que el gobierno dispone de activos líquidos suficientes para entre tres y cuatro semanas de vencimientos de pasivos. Por consiguiente se ve obligado a conciliar muy precisamente las necesidades y oportunidades de financiamiento de corto plazo, con el riesgo evidente de desfases<sup>16</sup>.

La Presidencia de la República también ha hecho del conocimiento público la lista de proyectos de ley que considera urgente tramitar en la Asamblea Legislativa, reunidos mediante una propuesta mancomunada que se denomina Proyecto de Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, entre los que figuran: Ley de Impuesto sobre la Renta (expediente 19.679), Ley de Impuesto sobre el Valor Agregado (19.678), Ley de Responsabilidad Fiscal de la República (expediente 19.952), Adición a la Ley de Salarios Públicos, siendo estas iniciativas las que se encuentran en el parlamento con expedientes números 19.883, 19.156 y 19.977. Es perentorio que se dé curso al análisis de estas iniciativas, y las que se considere necesario adjuntar, con el propósito de concretar la reversión de la trayectoria de insolvencia que ha estado siguiendo el Estado costarricense por casi diez años

<sup>16</sup> Una proporción cercana al 30% de los pasivos de corto plazo son las cuentas de caja única, las cuales son muy estables, a pesar de que son a la vista. Sin embargo, en la normativa emitida recientemente (ley N°9371 y decreto N° 40540-H, entre otras), se han girado disposiciones para el uso de estos recursos por parte de las entidades titulares, lo que supondría un mayor movimiento en tales cuentas y el consiguiente riesgo de liquidez

#### 3. Presupuestos Públicos: ejecución al primer semestre

En la presente sección se analiza la ejecución presupuestaria del Gobierno Central y el sector descentralizado durante el primer semestre de 2017. Adicionalmente, se discute sobre temas como las remuneraciones, la inversión y el comportamiento de la deuda pública.

Las cifras correspondientes a la ejecución presupuestaria tanto de ingresos como de egresos del Gobierno Central tienen como fuente el Sistema Integrado de Gestión para la Administración Financiera (SIGAF), del Ministerio de Hacienda.

Por su parte, las cifras del sector descentralizado y municipal tienen como fuente el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP), mediante consulta realizada el día 03 de agosto de 2017 y con fecha de corte al 30 de junio 17. De acuerdo con las Normas Técnicas de Presupuesto Público, las instituciones deben ingresar su información presupuestaria y de planificación en este sistema 18. En lo que respecta a la clasificación institucional (ver anexo), se incluye a los fideicomisos en la categoría de la respectiva institución que lo administra. Los comentarios sobre la ejecución presupuestaria de ingresos y egresos de los Gobiernos Locales se incluyen en el acápite 5.12.

### 3.1 Composición y ejecución al primer semestre de los presupuestos del Sector Público

- Los ingresos ejecutados del Sector Público alcanzan los ¢13.185.670 millones (53,4% del ingreso presupuestado, y 5,7% de crecimiento nominal con respecto al 30 de junio de 2016).
- El crecimiento en los ingresos está motivado por un aumento en los ingresos no tributarios del sector descentralizado así como de un incremento en el financiamiento del Gobierno Central de un 14,9%.
- Egresos ejecutados del Sector Público alcanzan los ¢10.493.443 millones (42,5% del egreso presupuestado y 9,3% de incremento nominal con respecto al 30 de junio de 2016.

Los **presupuestos del Sector Público** al 30 de junio, para el 2017 alcanzan los ¢24.685.391 millones, ¢737.224 millones de más, que el presupuesto inicial<sup>19</sup>. Durante el primer semestre 2017 se ha ejecutado por el lado de los **ingresos**, un 53,4%, ¢13.185.670 millones, con un crecimiento del 5,7% respecto al mismo período 2016.

Con respecto a los **egresos** ejecutados del Sector Público al primer semestre del 2017, estos alcanzan los ¢10.493.443 millones y representan el 42,5% del presupuesto a la fecha indicada, y presenta un crecimiento del 9,3%.

En el Cuadro 4 se puede observar el monto ejecutado tanto de ingresos como de egresos al primer semestre desde el 2013 al 2017 por sector institucional, lo cual será ampliado en los siguientes apartados.

<sup>17</sup> A la fecha de extracción de las cifras presupuestarias para la elaboración de este informe se encontraban pendientes de digitar lo correspondiente al 2do informe de ejecución las siguientes instituciones: Agencia de Protección de datos de los Habitantes, Federación de Municipalidades de Guanacaste, Municipalidad de Siquirres, Municipalidad de San Pablo, Museo Histórico Cultural Juan Santamaría, Patronato Nacional de Rehabilitación y Sistema Nacional de Radio y Televisión. 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. No se tiene ningún informe de ejecución 2017 de las siguientes instituciones: Academia Nacional de Ciencias y Municipalidad de Palmares. No se incorporan los datos para 2017 de los Comités Cantonales de Deportes y Recreación de Buenos Aires y de San Pablo, por inconsistencias en los datos.
18 Cabe señalar que la integridad de estas cifras es responsabilidad de la institución.

<sup>19</sup> Las cifras son sin consolidar.

Constant and the standard 1/0/0/		Ejecu	% Ejec al 30	% Estruc al	%Var. Nom			
Sector Institucional 1/2/3/	2013	2014	2015	15 2016		- de junio de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017
TOTALINGRESOS	10.291.876	11.406.042	12.413.642	12.472.339	13.185.670	53,4%	100,0%	5,7%
Gobierno Central (GC)	2.890.410	3.170.962	3.871.984	3.394.197	3.737.190	41,4%	28,3%	10,1%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE)	2.119.129	2.283.897	2.551.146	3.033.759	3.135.170	62,4%	23,8%	3,3%
Empresas Públicas No Financieras (EPNF)	2.577.222	2.893.930	2.448.884	2.477.958	2.609.773	55,3%	19,8%	5,3%
Instituciones Públicas Financieras (IPF)	1.832.022	2.019.917	2.402.221	2.345.650	2.402.220	67,7%	18,2%	2,4%
Órganos Desconcentrados (OD)	631.097	769.644	843.019	881.987	933.487	53,7%	7,1%	5,8%
Gobiernos Locales (GL)	241.996	267.693	296.388	338.789	367.831	58,7%	2,8%	8,6%
TOTAL EGRESOS	8.367.388	9.203.124	9.562.469	9.602.745	10.493.443	42,5%	100,0%	9,3%
Gobierno Central (GC)	3.114.495	3.190.019	3.807.345	3.705.088	4.129.886	45,7%	39,4%	11,5%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE)	1.502.059	1.642.139	1.725.613	1.868.121	2.022.511	40,2%	19,3%	8,3%
Empresas Públicas No Financieras (EPNF)	2.187.951	2.489.970	1.955.225	1.834.814	2.020.102	42,8%	19,3%	10,1%
Instituciones Públicas Financieras (IPF)	1.017.030	1.259.192	1.451.687	1.524.862	1.584.371	44,7%	15,1%	3,9%
Órganos Desconcentrados (OD)	427.071	487.957	477.600	508.322	558.079	32,1%	5,3%	9,8%
Gobiernos Locales (GL)	118.782	133.847	144.998	161.539	178.494	28,5%	1,7%	10,5%
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	1.924.488	2.202.918	2.851.173	2.869.593	2.692.227	n.a.	n.a.	-6,2%

<sup>1/</sup> Cifras sin consolidar.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF

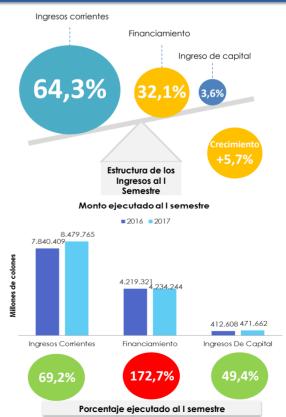
A continuación se hace una descripción a nivel general de la ejecución al 30 de junio de 2017 de las distintas partidas que componen los ingresos y los egresos en el Sector Público.

#### Ingresos

La composición de los ingresos totales se observa en la siguiente infografía, donde los ingresos corrientes, el financiamiento y los ingresos de capital presentan un crecimiento de 6,2%, 0,4% y 14,3% respectivamente al primer semestre 2017 con respecto al primer semestre 2016. Globalmente se incrementan 5,7%, impulsado por un aumento en los ingresos no tributarios del sector descentralizado y del financiamiento en el Gobierno Central.

El financiamiento, solo en el Gobierno Central aumentó un 14,9% con respecto al primer semestre de 2016, lo cual complica las finanzas públicas en un entorno de déficit fiscal y endeudamiento, ya que obedece principalmente a colocación de títulos valores en el mercado interno, en su mayoría de largo

Ingresos ejecutados del Sector Público al primer semestre de 2017 ¢13.185.670 millones (53,4% de ejecución)



<sup>2/</sup> Los Fideicomisos se incluyen en la categoría de la institución que los administra

<sup>3/</sup> Ver definiciones de los grupos institucionales en el anexo 1

<sup>4/</sup> Incluye Municipalidades, Concejos Municipales de Distrito, Comités Cantonales de Deportes, Federaciones Municipales, Juntas de Cementerios, entre otros.

plazo, que afectan la sostenibilidad financiera del Gobierno en el futuro. Esta situación se ve agravada por el menor crecimiento de los ingresos tributarios de los últimos 5 años (6,8%).

#### **Egresos**

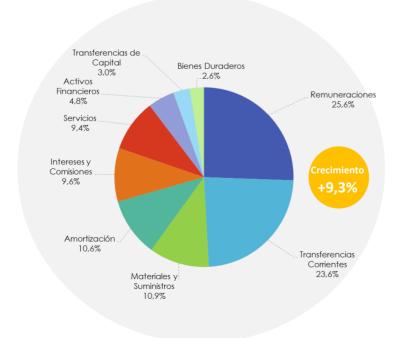
Los **earesos eiecutados** al primer semestre de 2017 son de ¢10.493.443 millones, lo que significa una ejecución del 42,5% del presupuesto a la fecha.

Este monto representa un 9,3% más que lo ejecutado un año atrás, explicado por el aumento en partidas como materiales y suministros, intereses y comisiones, amortización, entre otras. Este crecimiento es el mayor de los últimos dos años.

A nivel de sus componentes, las **remuneraciones** y las transferencias corrientes ejecutadas al primer semestre son el 49,1% de los gastos del Sector Público (¢2.682.331 millones y ¢2.473.818 millones respectivamente), las cuales crecieron un 2,9% y 9,9% correspondientemente y una ejecución del 45,3% en ambos casos. Las remuneraciones aumentan tanto en el Gobierno Central como en el Sector descentralizado en un 3,9% y 2,3% respectivamente.

La partida de **Materiales y suministros** (¢1.140.066 millones ejecutados al primer semestre, que significa un 49,1% de ejecución) presenta un crecimiento de 14,1% con respecto al mismo período del 2016, principalmente por las compras de productos terminados de las Empresas Públicas No Financieras (RECOPE en su mayoría)

> Egresos ejecutados del Sector Público al primer semestre de 2017 ¢10.493.443 millones (42,5% de ejecución)



Remuneraciones ¢2.682.331 millones (45,3% ejecutado) +2.9%

Transferencias corrientes ¢2.473.818 millones (45,3% ejecutado) +9.9%

Materiales y suministros ¢1.140.066 millones (49,1% ejecutado) +14,1%

Amortización ¢1.112.624 millones (51,0% ejecutado) +13.6%

Intereses y comisiones ¢1.012.161 millones (46,9% ejecutado) +18.4%

Servicios ¢986.360 millones (35,6% ejecutado) +3,3%

Activos financieros ¢503.466 millones (48,2% ejecutado) +13,3%

Transferencias de capital ¢312.955 millones (37,0% ejecutado) +23,3%

> ¢269.461 millones (15,2% ejecutado) +4,1%

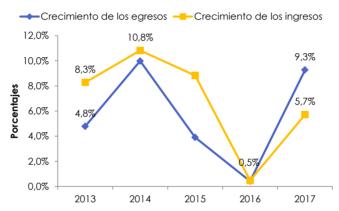
Al igual que en 2016, los **bienes duraderos** presentan una ejecución baja, solo el 15,2% al primer semestre, lo que significa un monto de ¢269.461 millones de los ¢1.772.678 millones que tiene presupuestados, generando preocupación ante la urgencia en mejora en la infraestructura vial nacional la cual no ha sido atendida en lo que va del año 2017.

Para 2017 los gastos del Sector Público aumentan un 9,3%, tasa superior a la de los ingresos, situación diferente a la presentada en los últimos 4 años, según se observa en el Gráfico 2. Este crecimiento es muy superior al crecimiento económico donde el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) tendencia ciclo reflejó una variación interanual de 4,15% según el Banco Central. Se hace un llamado a las autoridades del Sector Público a hacer una revisión de su gestión financiera, con el fin de compensar dicha situación en el segundo semestre, ante un escenario de menor holgura fiscal del Gobierno Central.

GRÁFICO 2

SECTOR PÚBLICO: CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017

-PORCENTAJES-



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

#### 3.1.1 Gobierno Central

#### 3.1.1.1 Ingresos

- Los Ingresos totales ejecutados del Gobierno Central ascendieron a ¢3.737.190 millones (38,2% de ejecución con respecto al presupuesto actual y 41,4% respecto al presupuesto ajustado) en el primer semestre de 2017. Están conformados en un 61,7% por ingresos corrientes, en un 38,1% por financiamiento y en un 0,2% por Ingresos de capital.
- Los Ingresos corrientes crecen a una tasa de 7,3% en el primer semestre de 2017, lo que representa una disminución de 2,9 puntos porcentuales frente al crecimiento observado en 2016 (10,2%).
- Los Ingresos tributarios alcanzaron un monto de ¢2.129.624 millones al 30 de junio de 2017, crecimiento nominal de 6,8%; 3,5 puntos porcentuales menos en relación con el mismo semestre de 2016. La carga tributaria del Gobierno Central (cociente entre los ingresos tributarios y el PIB) alcanzó al primer semestre de este año un valor de 6,43%, similar a la carga observada en 2016 (6,41%).
- El mayor dinamismo del impuesto a los ingresos y utilidades generó una recomposición producto de la cual pasó a representar, al primer semestre de 2017, el principal impuesto en términos recaudatorios del Gobierno Central, desplazando en el segundo lugar al impuesto general sobre las ventas, impuesto que al primer semestre de 2017 presentó una caída de 11,2 puntos porcentuales en relación con el crecimiento acumulado que llevaba a junio de 2016 (15,8%).

 Los ingresos por concepto de financiamiento crecieron a una tasa nominal de 14,9% en el primer semestre de 2017, alcanzando un monto de ¢1.423.665,4 millones. Lo anterior, se explica por las mayores necesidades de financiamiento, a que ha tenido que recurrir el Gobierno Central.

El Gobierno Central recaudó un total de ingresos por ¢3.737.190 millones en el primer semestre de 2017 (38,2% de ejecución con respecto al presupuestado actual, y 41,4% respecto al presupuesto ajustado), compuestos en un 61,7% por ingresos corrientes (¢2.307.640 millones), en un 38,1% proveniente del financiamiento (¢1.423.665 millones), principalmente interno y por un aporte de 0,2% de ingresos de capital (¢5.885 millones).

La tasa de variación interanual de los ingresos totales en el primer semestre de 2017 fue de 10,1%, respecto al mismo período del año anterior. Este aumento se explica, en su mayoría, por la mayor ejecución del financiamiento interno.

Al primer semestre de 2017 los **ingresos corrientes** están constituidos en un 92,3% por ingresos tributarios, en un 1,5% por contribuciones sociales, en 2,2% por ingresos no tributarios y en un 4,0% por transferencias corrientes. Los ingresos corrientes crecieron a una tasa nominal de 7,3% en los primeros seis meses del año 2017, lo que representó 2,9 puntos porcentuales menos que el crecimiento observado en el mismo período de 2016 (10,2%)<sup>20</sup>.

En el primer semestre de 2017, los **ingresos tributarios** alcanzaron un monto de ¢2.129.624 millones, con un porcentaje de ejecución de 47,2%, y un crecimiento interanual de 6,8% en relación con el mismo período de 2016 (10,3% un año antes).

CUADRO 5

GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

_	Ejecución al 30 de Junio				% Ejec al	% Estruc al	~~.	
	2013	2014	2015	2016	2017	30 de junio de 2017	30 de junio de 2017	%Var. Nom 2016-2017
TOTAL INGRESOS	2.890.410	3.170.962	3.871.984	3.394.197	3.737.190	38,2%	100,0%	10,1%
Ingresos Corrientes	1.667.623	1.807.336	1.951.657	2.150.729	2.307.640	47,6%	61,7%	7,3%
Ingresos Tributarios	1.548.600	1.674.118	1.807.679	1.994.016	2.129.624	47,2%	57,0%	6,8%
Impuesto general sobre las ventas	571.677	628.903	645.726	698.149	730.040	46,7%	19,5%	4,6%
Impuesto a los ingresos y utilidades	469.399	497.304	582.856	675.084	762.219	51,0%	20,4%	12,9%
Impuesto único por tipo de combustible	195.344	207.143	224.128	245.151	264.433	53,7%	7,1%	7,9%
Impuesto selectivo de consumo	88.043	96.078	106.529	128.470	126.355	43,5%	3,4%	-1,6%
Derechos de importación aduanera	58.400	66.306	65.758	73.113	71.133	39,7%	1,9%	-2,7%
Otros ingresos tributarios	165.736	178.384	182.681	174.049	175.444	35,6%	4,7%	0,8%
Contribuciones Sociales	28.363	30.508	32.176	58.980	35.470	52,6%	0,9%	-39,9%
Ingresos no tributarios	6.799	10.439	21.328	20.390	50.517	88,0%	1,4%	147,8%
Transferencias corrientes	83.862	92.272	90.474	77.343	92.029	43,0%	2,5%	19,0%
Ingresos de Capital	0	0	839	4.616	5.885	92,9%	0,2%	27,5%
Financiamiento	1.222.787	1.363.626	1.919.488	1.238.852	1.423.665	28,9%	38,1%	14,9%
Financiamiento interno	740.273	744.744	1.280.611	1.164.181	1.335.065	32,7%	35,7%	14,7%
Financiamiento externo	482.380	603.333	598.407	72.000	88.600	10,6%	2,4%	23,1%
Recursos de vigencias anteriores	133	15.548	40.471	2.672	0	-	0,0%	-100,0%

Fuente: Elaboración CGR con base en Liquidaciones de Ingreso al 30 de Junio de cada año, remitidas por la Contabilidad Nacional

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> El 11 de agosto de 2017 la Contraloría General emitió Certificación de la efectividad fiscal de los ingresos del Gobierno Central para el ejercicio económico 2018 (Oficio N° DFOE-SAF-0409 (9019), proceso en el cual también se realizó una revisión de la estimación de los ingresos corrientes para el ejercicio económico 2017. Producto de dicha revisión, se estimó que los ingresos corrientes del Gobierno Central ascenderán a un monto de ¢4.787.000 millones en 2017.

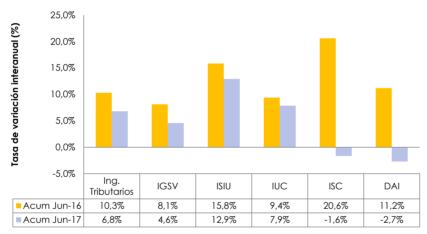
Al analizar la carga tributaria del Gobierno Central (comparación entre la ejecución de los ingresos tributarios con el Producto Interno Bruto<sup>21</sup>), se observa que al primer semestre de 2017 esta es de 6,43%, resultando un valor similar a la carga observada en el primer semestre de 2016 (6,41%).

Tal y como lo ha venido manifestando la Contraloría General en Informes anteriores, a pesar de que los ingresos tributarios del Gobierno Central están conformados por un total de 30 impuestos, la recaudación se concentra en pocos (5 impuestos<sup>22</sup>), los cuales aportan el 91,8% del total de la recaudación tributaria en el primer semestre de este año.

En el siguiente gráfico se observa la tasa de variación interanual observada de los principales ingresos tributarios en el primer semestre de 2017, en comparación con el primer semestre de 2016. Nótese que todos los principales impuestos del Gobierno Central presentan un crecimiento menor en relación con el crecimiento observado en el mismo semestre de 2016. Incluso el Impuesto selectivo de consumo y el Arancel de importación, al primer semestre de 2017 presentan una tasa negativa en relación con el mismo semestre de 2016.

GRÁFICO 3

GOBIERNO CENTRAL: TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL DE LA RECAUDACIÓN ACUMULADA AL PRIMER SEMESTRE, 20162017
-PORCENTAJES-



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: Elaboración CGR con base en las Liquidaciones de ingreso al 30 de Junio de la Contabilidad Nacional

Los ingresos tributarios presentan un ritmo de crecimiento moderado, pero no suficiente, para coadyuvar con el equilibrio de las finanzas públicas del Gobierno Central. Pese a lo anterior, se espera que al cierre del ejercicio económico 2017 y períodos subsiguientes, la recaudación tributaria se vea favorecida por la entrada en vigencia, a partir del 01 de septiembre de 2017, de la Ley N° 9428 "Impuesto a las Personas Jurídicas"<sup>23</sup>. Esta Ley crea un impuesto sobre todas las sociedades mercantiles, así como sobre toda sucursal de una sociedad extranjera o su representante y empresas individuales de responsabilidad limitada que se encuentren inscritas o

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> En la Revisión del Programa Macroeconómico 2017-2018 el Banco Central de Costa Rica (BCCR) estimó que el PIB Nominal ascenderá a un monto de ¢33.094.889,3 millones al cierre del año 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Estos impuestos son: el impuesto sobre los ingresos y las utilidades (35,8% del total de ingresos tributarios), el impuesto general sobre las ventas (34,3%), el impuesto único por tipo de combustible (12,4%), el impuesto selectivo de consumo (5,9%) y los derechos arancelarios de importación (3,3%).

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Ley N° 9428 de 21 de marzo de 2017. "Impuesto a las Personas Jurídicas". Publicada en el Alcance N° 64 de la Gaceta N° 58 del 22 de marzo de 2017. Tramitado como Proyecto de Ley con el Expediente Legislativo N° 19.818. Así como el Reglamento a dicha Ley, Decreto Ejecutivo N° 40417-H, publicado en el Alcance N° 114 de la Gaceta N° 99 del 26/05/2017.

que en adelante se inscriban en el Registro de Personas Jurídicas del Registro Nacional. Se estima que la recaudación de este impuesto será de ¢6.825 millones en 2017 y de ¢21.000 millones en el ejercicio económico 2018. Los recursos que se recauden de este impuesto se deben destinar en un 90% al Ministerio de Seguridad Pública, en un 5% al Ministerio de Justicia y Paz y el restante 5% al Poder Judicial.

Seguidamente se analiza el comportamiento de los principales ingresos del Gobierno Central al primer semestre de 2017:

El principal impuesto del Gobierno Central en términos de aporte contributivo al primer semestre de 2017 fue el impuesto a los ingresos y utilidades.<sup>24</sup> Por este impuesto se recaudó un monto de ¢762.219 millones, lo que representó una tasa de crecimiento interanual de 12,9%, y 2,9 puntos porcentuales menos, en relación con el crecimiento observado en el mismo semestre de 2016 (15,8%).

La mejora en el rendimiento recaudatorio de dicho impuesto se debe al mayor dinamismo observado en la actividad económica nacional, al repunte que sique mostrando el impuesto sobre las remesas al exterior<sup>25</sup> y a los mayores pagos realizados por las empresas del sector público en lo que va del año 2017.

El **impuesto general sobre las ventas** recaudó un monto de ¢730.040 millones en el primer semestre de 2017, lo que representó una tasa de crecimiento interanual de 4,6% y 11,2 puntos porcentuales menos que la recaudación observada en el mismo semestre de 2016 (15,8%). El menor rendimiento del impuesto se explica por el escaso dinamismo del consumo privado de los hogares en el primer semestre de 2017. Pese a ello, la Administración Tributaria espera que conforme se vayan incorporando más contribuyentes al Proyecto de Comprobantes Electrónicos, la recaudación del impuesto de ventas se vea incrementada, en razón de que esta iniciativa posibilitaría mayores controles tributarios.

En el primer semestre de 2017 el impuesto único por tipo de combustible creció a una tasa nominal de 7,9% por debajo del crecimiento mostrado en el mismo semestre de 2016 (9,4%). La recaudación observada al 30 de junio de 2017 fue de ¢264.433 millones. El menor rendimiento en la recaudación del impuesto se explica por la caída en la cantidad de litros importados y producidos por RECOPE de la gasolina tipo súper, ya que dicha cantidad de litros creció a una tasa de 4,4% en comparación con la de 37,2% en que creció en el primer semestre de 2016 y en el caso de la gasolina tipo plus-91 (regular) que creció a una tasa de 2,6% en comparación con la tasa de 11,3% a que creció en el mismo semestre de 2016. Pese a ello, la recaudación del impuesto presenta un crecimiento positivo debido al dinamismo en la importación de litros de diésel, la cual creció a junio de 2017 a una tasa de 13,0%, a diferencia del acumulado de litros importados al 30 de junio de 2016 (3,8%).

El impuesto selectivo de consumo recaudó un monto de ¢126.355 millones al primer semestre de 2017, lo que representó una tasa de decrecimiento nominal de 1,6% en este semestre en relación con el crecimiento observado en el primer semestre de 2016 (20,6%).

Según información suministrada por el Departamento de Estadística y Registro de la Dirección General de Aduanas (DGA), los vehículos son la mercancía de importación que mayor peso tiene en la recaudación del impuesto selectivo (en promedio, el 73.4% de la recaudación total del impuesto). Al primer semestre de 2017 en el país se importaron un total de 35,750 vehículos,

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Esta relación cambió al primer semestre de 2017, pues semestres atrás el principal impuesto que aportaba a las finanzas del Gobierno Central era el Impuesto general sobre las ventas.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> 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.

lo que representó una tasa de decrecimiento de 1,4%, en relación con el crecimiento de la importación de vehículos observada en el mismo período del año anterior (25,4%).

El decrecimiento en la recaudación de este impuesto se explica, en parte, por el efecto que generó el Decreto Ejecutivo N° 39941-H<sup>26</sup> en la menor importación de vehículos modelo 2018 al país. La Dirección General de Tributación estableció<sup>27</sup> que a partir del 1° de septiembre del año en curso, se habilitará la apertura de las clases tributarias para los vehículos con año modelo 2018 para que se puedan nacionalizar a partir de esta fecha en adelante, lo cual anteriormente los importadores de vehículos lo podían realizar en cualquier momento del año. La mayor recaudación de este impuesto dependerá de la dinámica de importación, comercialización y ventas de vehículos que se genere a partir del 01 de septiembre.

El **Derecho Arancelario a la Importación** (DAI), también conocido como Arancel de Aduanas, es un impuesto que en su totalidad se recauda en las aduanas del país. Al primer semestre de 2017 se recaudó un monto de ¢71.133 millones, con lo cual el impuesto decreció a una tasa nominal de 2,7%, comportamiento muy diferente al mostrado en el mismo semestre de 2016 en donde más bien había crecido a una tasa de 11,2%. El rendimiento desfavorable del DAI en el primer semestre de este año se explica por el menor dinamismo observado en las importaciones sin regímenes especiales ni hidrocarburos, las cuales al primer semestre de 2017 crecieron a una tasa baja de 2,9%, mientras que en el mismo período de 2016 habían crecido a una tasa de 4.0%.

Las **contribuciones sociales** decrecieron en el primer semestre de 2017 a una tasa nominal de 39,9%. Por este concepto se recaudó un monto de ¢35.470 millones en el primer semestre de este año. El decrecimiento de las contribuciones sociales se explica, en su mayoría, porque en el primer semestre de 2017 se registró un aporte de ¢2.667 millones correspondiente al pendiente de los recursos provenientes de la contribución del Magisterio Nacional por traslado al régimen de Reparto, Ley N° 8721, en comparación con la cantidad de recursos que por este mismo concepto habían registrado en el primer semestre de 2016 (¢25.764 millones).

Por concepto de **ingresos no tributarios** se recaudó un monto de ¢50.517 millones en el primer semestre de 2017. Estos ingresos presentaron un mayor rendimiento en relación con el 2016, con una tasa de crecimiento nominal de 147,8%. La mayor recaudación observada se debe en gran mayoría, al incremento considerable en el traspaso de dividendos del 25% de las utilidades netas del INS<sup>28</sup>. En el primer semestre de 2016 el INS giró al Gobierno Central un monto de ¢6.259 millones, mientras que en el primer semestre de 2017 dicho monto se incrementó a ¢17.801 millones, lo que implicó una tasa de crecimiento de 184,4%.

Las transferencias corrientes a junio de 2017 ascendieron a un monto de ¢92.029 millones; lo que representó un crecimiento nominal de 19,0% en comparación con el primer semestre de 2016 (¢77.343 millones). El aumento en la ejecución de las transferencias corrientes se explica en su mayoría, por la mayor ejecución de las transferencias corrientes del sector público, específicamente por las transferencias de órganos desconcentrados, rubro en donde se incorporan las transferencias de FODESAF, las cuales al primer semestre de 2017 crecieron a una tasa de 20,1% en relación con 2016.

La mayor ejecución de las transferencias de FODESAF se justifica por el incremento en la ejecución de la transferencia FODESAF-MEP-Programa Avancemos-Ley N° 8783 (incremento de

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Decreto Ejecutivo N° 39941 del 10/08/2016. Reforma cobro del Impuesto General sobre las Ventas en el caso de la comercialización de autos nuevos y usados para garantizar su fiscalización y recaudación. Publicado en el Alcance N° 233 de la Gaceta N° 205 del 26/10/2016. Con este Decreto la Administración Tributaria buscaba ordenar el proceso de importación de vehículos del año al país, para que estos no se des almacenaran con demasiada anticipación, en virtud de los inconvenientes que eso generaba en la valoración tributaria de los vehículos más nuevos.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> En aviso publicado en la Página Web del Ministerio de Hacienda.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Según lo establecido en la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, Ley N° 8653 de julio de 2008.

53,8%), por la transferencia FODESAF-Comedores-Ministerio Educación Pública Ley N° 8783 Artículo 3 inciso e (aumento de 185,1%), por FODESAF-Régimen no Contributivo de Pensiones-CCSS Ley N° 8783 (aumento de 8,5%), y por la transferencia FODESAF-MEP-Comedores Escolares Juntas Ley N° 8783 (aumento de 12,5%).

Por concepto de **ingresos de capital** se recaudó un monto de ¢5.885 millones al primer semestre de 2017, lo que implicó un crecimiento nominal de 27,5% en relación con el monto recaudado en el mismo período de 2016 (¢4.616 millones). Este incremento se explica por el crecimiento observado en las transferencias de capital del sector público, específicamente por las transferencias de capital del Museo de Arte Costarricense (¢2.045 millones), del Sistema Nacional de Educación Musical (SINEM) por un monto de ¢1.762 millones y por la transferencia de capital del Instituto Meteorológico Nacional -IMN- (por un monto de ¢1.587 millones)<sup>29</sup>. Los recursos del Museo de Arte Costarricense y del SINEM se incorporaron por primera vez al Presupuesto de 2017, durante el trámite de discusión y aprobación de la Ley N° 9411 que se dio en la Asamblea Legislativa<sup>30</sup>.

Por otra parte, al 30 de junio de 2017 **el financiamiento del Gobierno Central** creció a una tasa nominal de 14,9%, causado en su mayoría por las mayores necesidades de financiamiento del Gobierno Central, sobre todo interno. Mientras que al primer semestre de 2016 el financiamiento interno fue de ¢1.164.181 millones, al 30 de junio de 2017 este rubro alcanzó un monto de ¢1.335.065 millones, es decir un incremento de 14,7%.

En resumen, en materia de ingresos la Contraloría General ha manifestado en reiteradas ocasiones que el equilibrio fiscal del Gobierno Central debe ir acompañado de reformas estructurales tanto por el lado de los ingresos como de los gastos. Al primer semestre de 2017, si bien los ingresos del Gobierno Central continuaron creciendo a un ritmo moderado, aunque menor al observado en el mismo semestre de 2016, este crecimiento sigue siendo insuficiente para financiar las necesidades de gasto público crecientes que tiene el Gobierno. Por esta razón, es necesario que se tomen decisiones oportunas, que brinden soluciones al desequilibrio fiscal que enfrenta el país.

#### 3.1.1.2 Egresos

- El gasto de Gobierno Central asciende a ¢4.129.886 millones al primer semestre de 2017, 11,5% más en comparación con el mismo período de 2016.
- El comportamiento del gasto del Gobierno Central ha estado influido por el Servicio de la Deuda Pública (partidas de amortización e intereses) y el aumento en las transferencias, tanto corrientes como de capital.
- Por partida presupuestaria, las transferencias corrientes, las remuneraciones y la amortización e intereses comprenden el 92,9% de los gastos del Gobierno.
- Por título presupuestario, no se observan cambios importantes. El Servicio de la Deuda Pública, el MEP, los Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y el Poder Judicial absorben el 80,2% de los egresos.

En lo que respecta a los egresos, el Gobierno Central ha devengado ¢4.129.886 millones, lo que representa una variación del 11,5% respecto al primer semestre de 2016, este comportamiento es el más dinámico desde 2015, cuando el gasto al mes de junio se expandió un 19,4%.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Los recursos del IMN se incorporaron por primera vez al presupuesto de ingresos del 2016, y corresponden a recursos del superávit libre.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2017. Publicada en el Alcance N° 299 de la Gaceta N° 238 del 12/12/2016.

El aumento del gasto ha estado impulsado tanto por el servicio de la deuda pública (ver acápite 3.8) como por el pago de transferencias –corrientes y de capital– a otras instituciones o terceros.

CUADRO 6

GOBIERNO CENTRAL: EGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE, SEGÚN PARTIDA, 2013-2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecución al 30 de Junio					% Estruc al	%Var. Nom
	2013	2014	2015	2016	2017	de junio de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017
TOTAL EGRESOS	3.114.495	3.190.019	3.807.345	3.705.088	4.129.886	45,7%	100,0%	11,5%
Remuneraciones	893.575	962.295	1.053.354	1.070.532	1.112.122	44,9%	26,9%	3,9%
Servicios	45.096	57.909	59.912	56.022	68.561	30,2%	1,7%	22,4%
Materiales y suministros	17.688	15.642	17.468	14.836	15.007	21,7%	0,4%	1,2%
Intereses y comisiones	299.020	318.099	380.491	414.386	499.973	45,7%	12,1%	20,7%
Activos Financieros	-	-	2.528	2.566	-	-	-	-100,0%
Bienes Duraderos	8.416	17.741	16.088	15.740	17.099	13,4%	0,4%	8,6%
Transferencias Corrientes	864.335	966.189	1.039.080	1.120.678	1.213.581	46,6%	29,4%	8,3%
Transferencias de Capital	116.493	168.897	186.702	142.398	193.006	36,4%	4,7%	35,5%
Amortización	869.768	683.127	1.051.605	867.819	1.010.410	53,3%	24,5%	16,4%
Cuentas Especiales	104	119	117	113	127	3,4%	0,0%	12,7%

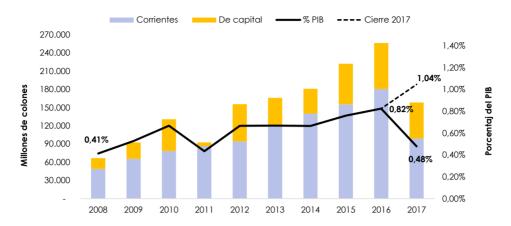
Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF

En orden de magnitud, la principal partida son las **transferencias corrientes**, con un gasto de ¢1.213.581 millones y una variación de 8,3%. La principal transferencia es al **FEES**, con un monto de ¢257.686 millones, ¢20.347 millones más que al mismo período de 2016. Al respecto, es pertinente mencionar que la asignación para el FEES se incrementó en 8,6% y asciende a ¢478.560 millones para 2017. Como porcentaje del PIB, la asignación equivale al 1,45% del PIB. El monto del FEES se encuentra ligado al PIB desde el Convenio de Financiamiento de la Educación Superior para el período 2011-2015, firmado por la Comisión de Enlace en 2011; para 2016 y 2017 las negociaciones han sido anuales.

Se debe destacar que el aporte a la UTN, si bien crece en la misma proporción que el FEES, no forma parte de este acuerdo. Al primer semestre de 2017 a esta casa de estudios se han girado ¢17.578 millones. Del mismo modo, los aportes para gastos de operación de las universidades se encuentran fuera del Fondo; por este concepto se han ejecutado ¢3.584 millones (¢896 millones para cada universidad). Por su parte, los recursos del crédito BIRF N° 8194-CR Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior Ley N° 9144, muestran una ejecución global de ¢19.296 millones.

Dentro del sector educativo destacan también las transferencias a las **Juntas de Educación y Administrativas**, por ¢158.355 millones (¢99.001 millones en transferencias corrientes y ¢59.354 millones en transferencias de capital). Entre ambas partidas, la asignación para las Juntas asciende a ¢345.807 millones en 2017. Al igual que en el caso de las universidades estatales, la asignación a las Juntas de Educación y Administrativas se ha incrementado de forma sostenida los últimos años, como se observa en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 4 GOBIERNO CENTRAL: TRANSFERENCIAS CORRIENTES A JUNTAS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRATIVAS, 2008-2017 -MILLONES DE COLONES Y VARIACIÓN PORCENTUAL-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF

Si se toma como referencia el PIB, se tiene que los aportes a las Juntas pasaron de representar el 0,41% de la producción en 2008 al 0,82% en 2016. De ejecutarse en su totalidad el monto presupuestado para 2017, dicho porcentaje ascendería a 1,04% del PIB.

Otras transferencias relevantes son al Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo, por ¢6.404 millones, 45,4% de ejecución. Estos recursos corresponden a la transferencia por ¢14.100 millones establecida en la Ley N° 9274, que creó un impuesto sobre comisiones, intereses v arrendamiento de bienes de capital que pagan las empresas domiciliadas en Costa Rica a otras empresas en el extranjero, con la finalidad de financiar el FINADE (Fideicomiso Nacional para el Desarrollo) del Sistema de Banca para el Desarrollo.

Por su parte, al 30 de junio de 2017 se han transferido ¢6.322 millones a la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional, JUPEMA, lo que representa un aumento del 166,5%. Recientemente, se incrementó la apropiación en ¢7.345 millones la transferencia a JUPEMA para un total presupuestado al 30 de junio de ¢14.090 millones, con el fin de cancelar atrasos en las contribuciones estatales al Régimen del Magisterio Nacional.

En lo que respecta a las **remuneraciones**, estas alcanzan \$\pm\$1.112.122 millones, lo que representa un crecimiento del 3,9%. Como es usual, este gasto se concentra en los títulos del MEP (¢651.211 millones) y Poder Judicial (¢167.763 millones), que juntos representan el 73,7% de la partida. Por ejemplo, de acuerdo con las estadísticas de empleo público de la STAP, en el período 2012-2016 las plazas ocupadas del MEP pasaron de 70.041 a 80.848, para un aumento de 10.807 plazas; por su parte, en el Poder Judicial pasaron de 10.819 a 11.869, 1.050 más. Sin embargo, proporcionalmente el costo de estas plazas en considerablemente mayor en el Poder Judicial: en 2016 esta institución gastó en remuneraciones 1,38 veces lo que erogó en 2012, mientras que esta relación es de 1,32 en el caso del MEP.

Otro título importante dentro de las remuneraciones es el Ministerio de Seguridad Pública, con un gasto de ¢78.502 millones y una ejecución del 45,1% en el primer semestre. Como ha sido tendencia en este ministerio, mediante modificaciones presupuestarias se ha disminuido la apropiación en la partida de remuneraciones, si bien en un monto poco significativo (¢1.190 millones), constituye un comportamiento sistemático.

Los 21 títulos restantes absorben el 19,3% de la partida, como se muestra en el siguiente cuadro. Destaca la variación en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC), que presenta un gasto devengado de ¢6.830 millones y una ejecución del 42%, esta cifra es 7,2% mayor que en 2016; no obstante, se debe tener presente que la totalidad de los recursos del programa Servicio Exterior se pagan en dólares, por lo que su ejecución se vio afectada por la depreciación que ha tenido el colón. Como referencia, el tipo de cambio utilizado para la formulación presupuestaria era de ¢550,2 mientras que al 30 de junio el tipo de cambio de compra de referencia publicado por el BCCR cerró en ¢567,09.

CUADRO 7

GOBIERNO CENTRAL: GASTO EN REMUNERACIONES AL PRIMER SEMESTRE, SEGÚN TÍTULO PRESUPUESTARIO 2013-2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Ejecución al 30 de Junio				% Ejec al	% Estruc al	%Var. Nom	
_	2013	2014	2015	2016	2017	de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017
TOTAL	893.575	962.295	1.053.354	1.070.532	1.112.122	44,9%	100,0%	3,9%
Ministerio de Educación Pública	524.522	559.265	617.888	623.015	651.211	44,5%	58,6%	4,5%
Poder Judicial	130.465	142.417	156.140	162.050	167.763	47,4%	15,1%	3,5%
Ministerio de Seguridad Pública	61.413	66.792	73.459	75.366	78.502	45,1%	7,1%	4,2%
Ministerio de Justicia y Paz	30.586	34.185	37.519	38.198	40.419	46,4%	3,6%	5,8%
Ministerio de Salud	27.506	30.037	32.047	32.313	32.683	44,7%	2,9%	1,1%
Ministerio de Hacienda	25.609	27.428	29.483	29.990	30.464	43,1%	2,7%	1,6%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	17.950	19.768	20.944	20.721	20.876	41,5%	1,9%	0,7%
Asamblea Legislativa	11.884	12.539	13.143	13.092	13.149	47,2%	1,2%	0,4%
Tribunal Supremo de Elecciones	8.981	11.121	10.971	12.470	11.905	42,7%	1,1%	-4,5%
Contraloría General de la República	7.777	8.350	8.771	8.839	9.046	49,3%	0,8%	2,3%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	8.020	8.382	8.875	8.889	8.859	45,3%	0,8%	-0,3%
Ministerio de Gobernación y Policía	5.722	6.521	7.145	7.506	7.956	42,9%	0,7%	6,0%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	6.014	6.643	6.119	6.373	6.830	42,0%	0,6%	7,2%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	5.674	6.108	6.562	6.468	6.476	41,9%	0,6%	0,1%
Ministerio de Cultura y Juventud	3.906	4.175	4.418	4.487	4.574	38,3%	0,4%	2,0%
Ministerio del Ambiente y Energía	3.139	3.251	3.557	3.992	4.138	41,4%	0,4%	3,7%
Presidencia de la República	3.217	3.317	3.538	3.618	3.717	45,6%	0,3%	2,8%
Ministerio de la Presidencia	2.364	2.447	2.604	2.676	2.743	47,0%	0,2%	2,5%
Defensoría de los Habitantes de la República	1.962	2.040	2.176	2.292	2.368	45,6%	0,2%	3,3%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	1.991	2.122	2.193	2.267	2.281	43,6%	0,2%	0,6%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	1.832	1.990	2.107	2.102	2.178	42,4%	0,2%	3,6%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1.226	1.479	1.566	1.562	1.650	42,1%	0,1%	5,6%
Ministerio de Comercio Exterior	884	936	1.023	1.118	1.172	45,6%	0,1%	4,8%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	930	984	1.107	1.128	1.161	45,8%	0,1%	2,9%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF

En lo que corresponde a las **transferencias de capital**, estas ascienden a ¢193.006 millones, 35,5% más que al mismo período de 2016. Las transferencias de mayor magnitud son las relacionadas al CONAVI, por ¢69.013 millones (31,6% de ejecución), a las Juntas de Educación y Administrativas (¢59.354 millones, 44,4% de ejecución) y el Fideicomiso Inmobiliario del Poder Judicial, por ¢17.331 millones, que juntas comprenden el 75,5% de la partida.

En lo que respecta al CONAVI, el 63% de los recursos (¢43.437 millones) se asocian al cumplimiento del destino específico de la Ley N° 8114; ¢9.170 millones como contrapartida nacional al proyecto de rehabilitación y extensión de la ruta N° 32; ¢9.017 millones para atención de red vial; ¢5.731 millones para la construcción del acceso a la Terminal de

Contenedores de Moín y ¢1.146 millones para la construcción del puente binacional sobre el Río Sixaola, proyecto gestionado por la UNOPS (Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Provectos).

En relación al Fideicomiso Inmobiliario del Poder Judicial, este tiene como objetivo gestionar el financiamiento, diseño, construcción y arrendamiento de obras. Es pertinente señalar que además de la suma de ¢17.331 millones incluidos en el presupuesto inicial -y ya devengados en su totalidad-, en el I Presupuesto Extraordinario de la República<sup>31</sup> se incorporan ¢5.336 millones adicionales para este fondo, monto incluso superior al originalmente incluido en el Proyecto de Ley, expediente 20.341 (¢5.015 millones); en esta oportunidad, se señaló que los recursos tienen como fin la construcción de edificaciones en Upala, dañadas por el Huracán Otto, además de otros inmuebles.

Otras transferencias de magnitud relevante son al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), por ¢6.835 millones, en su mayoría para atender el destino específico de la Ley N° 8114; a la Fundación Omar Dengo, por ¢6.005 millones para atención del programa de informática educativa; al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), por ¢3.778 millones, para el Proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana de San José, crédito externo suscrito con el Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC); y a la UCR, por ¢2.091 millones, para ser destinados al LANAMME (Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales) de acuerdo con la Ley Nº 8114.

Finalmente, cabe mencionar que las transferencias de capital a Gobiernos Locales muestran un aumento del 93,7%, dada la redistribución del destino específico de la Ley N° 8114, como parte de la transferencia de competencias del Gobierno Central a los Gobiernos Locales. Al mes de junio, el monto transferido a las municipalidades del país asciende a ¢25.784 millones. La asignación para 2017 en atención a este destino específico es de ¢79.778 millones, mientras que en 2016 la asignación total fue de ¢29.373 millones y el monto devengado a junio fue de ¢13.308 millones.

Las partidas de menor peso corresponden a los servicios, por ¢68.561 millones, 22,4% más que en 2016; materiales y suministros, por ¢15.007 millones y una variación del 1,2% y cuentas especiales, por ¢127 millones, en su mayoría por gastos confidenciales. La variación en los servicios se debe a mayores gastos en el MEP, propiamente, ¢2.474 millones correspondientes a intereses moratorios y multas a favor de la Caja Costarricense del Seguro Social, en atención a que el incentivo por laborar en zona de desarrollo relativo no se consideraba salarial y por ende no se contabilizaba en el pago de cargas sociales, sin embargo en el criterio 027-2017 de la Procuraduría General de la República se establece que este tiene carácter salarial y está sujeto a las deducciones de ley; pago de comisiones y servicios financieros del Ministerio de Hacienda a agentes recaudadores de impuestos y otros ingresos no tributarios; ¢1.331 millones en el Ministerio de Hacienda en otros alquileres para el servicio de comprobantes electrónicos, centro de datos y arrendamiento al ICE de centro de datos secundario, entre otros movimientos.

Por título presupuestario, la estructura de gasto del Gobierno Central no presenta variaciones importantes. El Servicio de la Deuda Pública, el MEP, los Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y el Poder Judicial absorben el 80,2% de los egresos del Gobierno, como se desprende del cuadro siguiente. El título de mayor tamaño corresponde al Servicio de la **Deuda Pública**, cuvo gasto al primer semestre alcanzó ¢1.510.273 millones, ello implica una variación de 17,8% respecto al mismo período de 2016 y una participación del 36,6%. Sobre este título se comenta con mayor detalle en la sección 3.8.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Publicado en el Alcance Digital N° 176 a La Gaceta N° 137 del 19 de julio de 2017.

CUADRO 8 GOBIERNO CENTRAL: EGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN TÍTULO PRESUPUESTARIO. 2013-2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecuc	ión al 30 de	Junio		% Ejec al	% Estruc al	%Var. Nom
	2013	2014	2015	2016	2017	- 30 de junio de 2017	de 2017	2016-2017
TOTAL	3.114.495	3.190.019	3.807.345	3.705.088	4.129.886	45,7%	100,0%	11,5%
Servicio de la Deuda Pública	1.170.661	1.003.461	1.434.765	1.282.028	1.510.273	50,5%	36,6%	17,8%
Ministerio de Educación Pública	843.202	927.493	1.035.943	1.082.259	1.198.161	46,4%	29,0%	10,7%
Regímenes de Pensiones	297.247	321.691	359.258	374.084	396.299	44,7%	9,6%	5,9%
Poder Judicial	142.237	155.224	168.859	178.488	206.638	44,9%	5,0%	15,8%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	157.836	168.964	156.747	173.904	173.996	41,4%	4,2%	0,1%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	121.642	165.036	167.436	129.954	149.162	31,7%	3,6%	14,8%
Ministerio de Salud	100.217	120.488	133.576	139.285	144.043	46,8%	3,5%	3,4%
Ministerio de Seguridad Pública	79.332	87.788	94.971	91.313	96.045	39,2%	2,3%	5,2%
Ministerio de Justicia y Paz	38.059	47.575	62.935	54.424	49.249	36,4%	1,2%	-9,5%
Ministerio de Hacienda	36.163	41.410	41.153	43.768	44.917	39,1%	1,1%	2,6%
Ministerio del Ambiente y Energía	19.131	19.929	20.706	20.392	22.091	39,1%	0,5%	8,3%
Tribunal Supremo de Elecciones	10.679	16.012	13.151	20.482	18.442	40,6%	0,4%	-10,0%
Ministerio de Cultura y Juventud	11.012	15.361	15.798	16.391	17.504	35,5%	0,4%	6,8%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	17.393	21.219	23.720	20.707	16.765	39,3%	0,4%	-19,0%
Asamblea Legislativa	13.360	14.176	15.405	15.488	15.401	44,4%	0,4%	-0,6%
Ministerio de Gobernación y Policía	11.530	14.121	12.598	13.014	13.794	30,8%	0,3%	6,0%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	9.992	10.488	12.250	9.823	11.566	43,6%	0,3%	17,7%
Contraloría General de la República	8.378	8.896	9.466	9.426	9.638	45,9%	0,2%	2,2%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	2.428	2.827	2.917	2.906	9.553	43,2%	0,2%	228,7%
Presidencia de la República	6.244	6.602	6.557	6.442	6.558	41,7%	0,2%	1,8%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	3.903	6.330	4.559	4.448	4.523	43,9%	0,1%	1,7%
Ministerio de la Presidencia	4.031	4.250	4.297	4.201	4.388	44,4%	0,1%	4,4%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	3.661	3.521	3.396	4.849	3.393	34,9%		
Ministerio de Comercio Exterior	1.914	2.732	3.172	2.687	3.192	37,7%	0,1%	18,8%
Defensoría de los Habitantes de la República	2.143	2.268	2.393	2.502	2.599	42,4%	0,1%	3,9%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	2.099	2.158	1.318	1.822	1.696	16,8%	0,0%	-6,9%
Partidas Específicas	-	-	-	-	-	-	-	n.a.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF

Sigue en importancia el MEP, con un gasto de ¢1.198.161 millones en el primer semestre, 10,7% más. El gasto de este título se compone en un 54,4% a remuneraciones, 39,1% en transferencias corrientes (FEES, Juntas de Educación y Administrativas, IMAS, UTN, FONABE, JUPEMA, universidades estatales, Fundación Omar Dengo, entre otros), y el restante 6,5% corresponde a otras partidas. Al primer semestre, el porcentaje de ejecución del MEP es de 46,4%, ligeramente superior a junio de 2016, cuando alcanzó el 45,6%.

En lo que respecta a los **Regímenes de Pensiones**, estos comprenden el 9,6% de los egresos totales y alcanzan una ejecución de ¢396.299 millones, 5,9% más que al mes de junio de 2016. Cabe destacar que por el lado del ingreso, las contribuciones sociales recibidas por estos reaímenes ascienden a ¢35.470 millones durante el primer semestre, lo que tan solo representa el 9,0% de los egresos de los regímenes especiales. La principal variación se da en las pensiones del magisterio y profesores, con un erogación de ¢256.286 millones, ¢16.087 millones más que en 2016. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, para 2017 se tenía previsto un incremento de 2.263 nuevos derechos de pensión en este régimen.

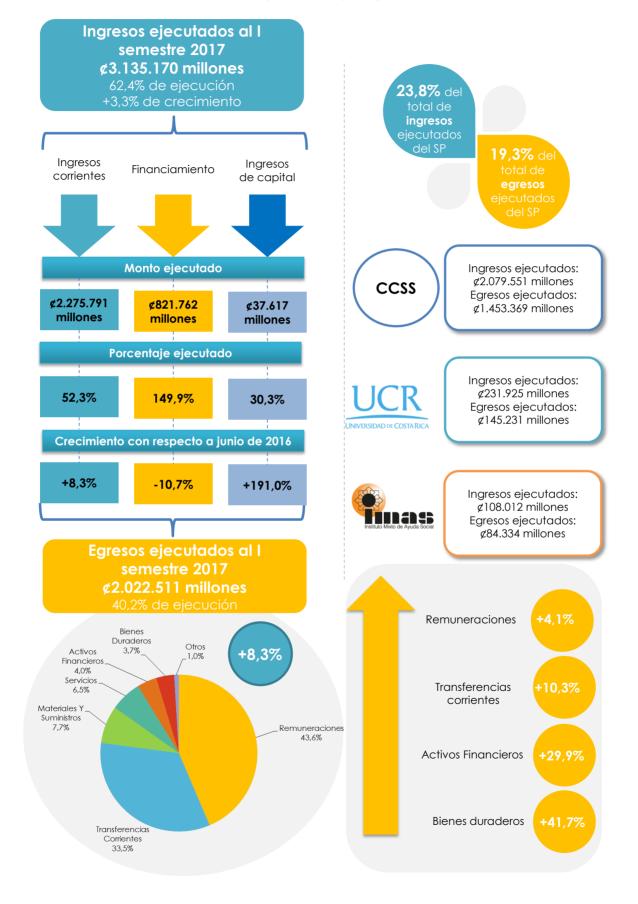
Por su parte, el **Poder Judicial** muestra una ejecución de ¢206.638 millones, lo que representa una variación del 15,8%. Para 2017 la asignación a este título se incrementó de forma considerable debido a dos razones principalmente: la creación de 415 plazas para la aplicación de la Reforma Procesal Laboral y la inclusión de ¢17.331 millones al Fideicomiso Inmobiliario, tal como se comentó líneas arriba. Aunado a esto, destaca un mayor gasto en la subpartida de Edificios dentro de los bienes duraderos, por \$\phi 3.014 millones, para proyectos varios

(construcciones y mejoras en la segunda etapa del edificio de toma de muestras en la Ciudad Judicial, remodelación oficinas en Pococí, acondicionamiento cargas térmicas y eléctricas en edificio laboratorio de la Ciudad Judicial, entre otros).

El gasto del **MOPT** se incrementó 14,8%, para un monto de ¢149.162 millones, esto debido al citado aumento en las transferencias a las municipalidades por el aumento en el porcentaje del destino específico contemplado en la Ley N° 8114. En lo que respecta a recursos provenientes de créditos externos, a la fecha se han ejecutado ¢7.426 millones, de los cuales ¢5.286 millones corresponden al Programa Red Vial Cantonal, Ley N° 8982, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

En cuanto al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC, \$\phi 9.533\$ millones) el aumento en el gasto se debe a la incorporación de los recursos para el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo, comentada previamente; si se excluye esta transferencia el gasto del Ministerio asciende a \$\phi 3.149\$ millones, lo que representa una variación de \$8,4%. En el caso del MREC, se observa un aumento de 17,7% y una ejecución de \$\phi 1.566\$ millones, la mayor parte de este incremento se da en el programa de Servicio Exterior, cuyos pagos se realizan en dólares, por tanto está sujeto a las variaciones del tipo de cambio. Por último, el gasto devengado en el MICITI asciende a \$\phi 3.393\$ millones, 30% menos que al primer semestre de 2016, esto se debe a la menor ejecución en las transferencias al Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), que a la fecha ascienden a \$\phi 616\$ millones, mientras que a junio de 2016 se habían transferido \$\phi 1.163\$ millones a esta entidad.

## 3.1.2 Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE)



- La ejecución de los ingresos alcanza el 62,4% para un total de ¢3.135.170 millones, lo que significa un incremento del 3,3% en el monto ejecutado.
- La ejecución de los egresos es de ¢2.022.511 millones, alcanzando una ejecución del 40,2%, y un incremento nominal del 8,3%.
- Las instituciones que mayor participación tienen en este grupo institucional, a nivel de ingresos y egresos ejecutados, son la CCSS (68,1% y 71,9% del total, respectivamente), la UCR (6,9% y 7,2% del total, respectivamente) y el IMAS (4,3% y 4,2% del total, respectivamente).

Las **IDNE** comprenden 36 instituciones<sup>32</sup> cuyo presupuesto de **ingresos** ejecutados al 30 de junio del 2017 alcanzó la suma de ¢3.135.170 millones, lo que representa una ejecución del 62,4%, 3,3% más que el mismo período del año anterior. Con respecto a los egresos ejecutados al primer semestre, estos suman ¢2.022.511 millones (ejecución del 40,2%), 8,3% más que al mismo período del año anterior.

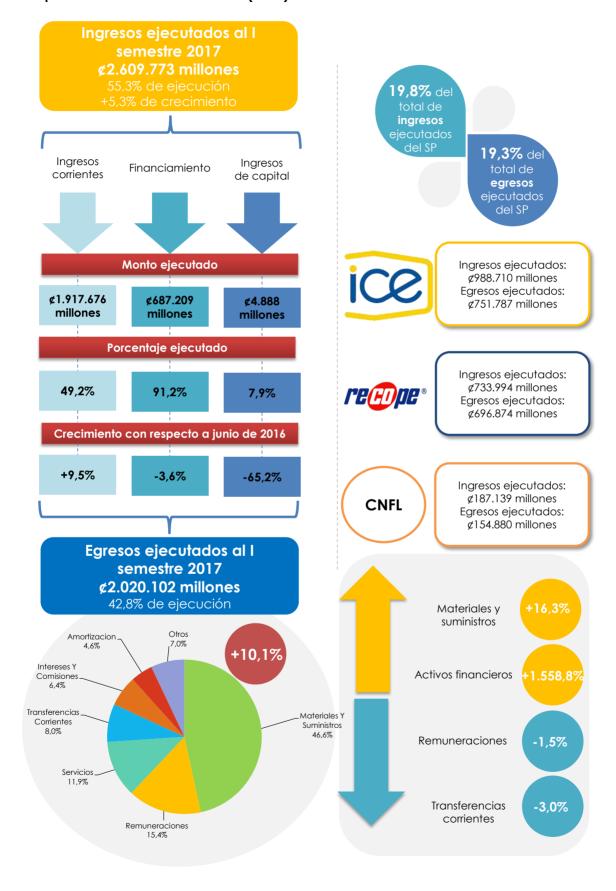
El crecimiento en los **ingresos** ejecutados (3,3%) se debe principalmente al aumento en los ingresos corrientes de un 8,3%, particularmente las contribuciones sociales a la seguridad social de la CCSS, que alcanzaron los ¢1.227.045 millones al primer semestre y las transferencias corrientes recibidas por la CCSS y a las Universidades Estatales, que de forma global aumentaron un 13,3%. Por otra parte se reduce el financiamiento en 10,1% principalmente por el no registro de superávit libre del Fideicomiso 1082 de Gestión de los Proyectos y Programas del FONATEL, que el año pasado a junio de 2016 reportó ¢142.648 millones.

Los **egresos** por su parte, gumentan 8,3% con respecto a junio de 2016, primordialmente por un incremento en la transferencias corrientes, principalmente en las pensiones y jubilaciones contributivas que entrega la CCSS, que alcanzaron un monto de ¢365,301 millones a junio de 2017, 9,3% más que el año anterior a la misma fecha. También es importante señalar que la adquisición de títulos valores por parte del Fideicomiso 1082 de Gestión de los Proyectos y Programas del FONATEL por ¢16.860 millones, impacta en el incremento de un 29,9% en la partida de activos financieros. Bienes duraderos también presenta un incremento significativo del 41,7% con respecto a junio de 2016, por la mejoras en infraestructura que realizan la UNA, UNED, INA y el ICT con el Centro Nacional de Congresos y Convenciones (CNCC).

Las instituciones que mayor participación tienen en este grupo institucional, a nivel de ingresos y egresos ejecutados, son la CCSS (66,3% y 71,9% del total, respectivamente), la UCR (7,4% y 7,2% del total, respectivamente) y el IMAS (3,4% y 4,2% del total, respectivamente). Estas tres instituciones serán abarcadas en el acápite 5.1, 5.3 y 5.8 respectivamente.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Las cuales poseen 7 Fideicomisos registrados en el SIPP.

### 3.1.3 Empresas Públicas No Financieras (EPNF)



- La ejecución de los ingresos alcanza el 55,3% para un total de ¢2.609.773 millones, lo que significa un incremento del 5,3% con respecto a junio de 2016.
- La ejecución de los egresos es de ¢2.020.120 millones, alcanzando una ejecución del 42,8%, y un incremento nominal del 10,1%.
- Las instituciones que mayor participación tienen en este grupo institucional, a nivel de ingresos y egresos ejecutados, son el ICE (37,9% y 37,2% del total, respectivamente), RECOPE (28,1% y 34,5% del total, respectivamente) y CNFL (7,2% y 7,7% del total, respectivamente).

Las **EPNF** comprenden 27 instituciones<sup>33</sup> cuyo presupuesto de **ingresos** ejecutados al 30 de junio del 2017 suma ¢2.609.773 millones, lo que representa una ejecución del 55,3%, 5,3% más que el mismo período del 2016. Con respecto a los **egresos** ejecutados al primer semestre, estos alcanzan la suma de ¢2.020.102 millones (ejecución del 42,8%), 10,1% más que al mismo período del año anterior.

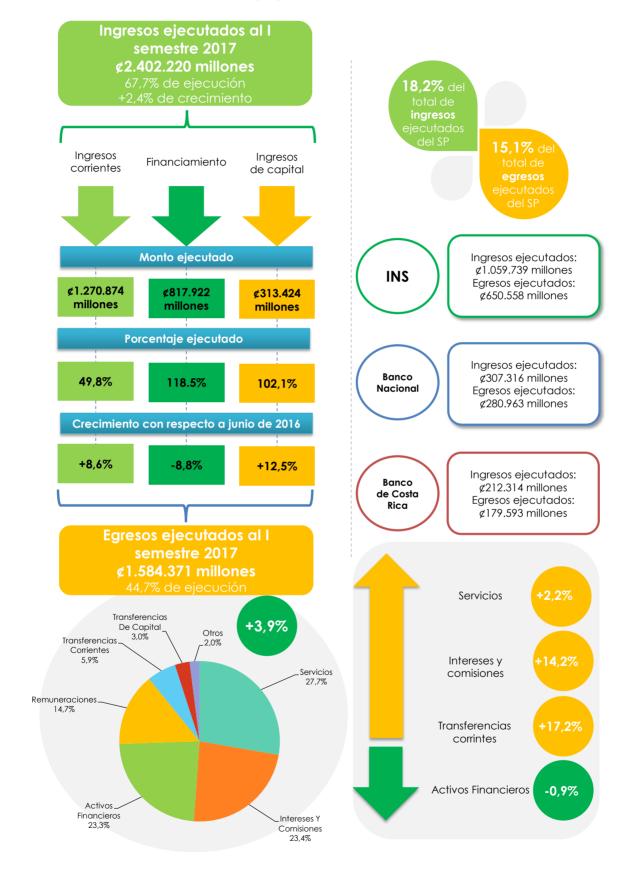
El crecimiento en los **ingresos** ejecutados (5,3%) se debe al aumento en los **ingresos corrientes** de un 9,5%, particularmente la venta de bienes y servicios de RECOPE, que sumaron ¢687.864 millones, 24,6% más que a junio de 2016. Por otra parte los **ingresos de capital** disminuyen en un 65,2% (principalmente recuperación de préstamos del grupo institucional), y del **financiamiento** en un 3,6% por menos préstamos directos a nivel interno.

Los **egresos** por su parte, aumentan 10,1% con respecto al primer semestre de 2016, principalmente por un incremento en los **materiales y suministros**, particularmente en la compra de combustible de RECOPE, que alcanzaron un monto de ¢625.892 millones a junio de 2017, 26,3% más que el año anterior a la misma fecha. Sin considerar a Recope, la variación en esta partida es de 0,5%. También es importante señalar que la adquisición de títulos valores del sector por ¢49.402 millones, impacta en el incremento de un 1.558,8% en la partida de **activos financieros**.

Las instituciones que mayor participación tienen en este grupo institucional, a nivel de ingresos y egresos ejecutados, son el **ICE** (37,9% y 37,2% del total, respectivamente), **RECOPE** (28,1% y 34,5% del total, respectivamente) y **CNFL** (7,2% y 7,7% del total, respectivamente). Estas tres instituciones serán abarcadas en el acápite 5.2, 5.2 y 5.5 respectivamente.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Las cuales poseen 7 Fideicomisos registrados en el SIPP.

### 3.1.4 Instituciones Públicas Financieras (IPF)



- La ejecución de los ingresos alcanza el 67,7% para un total de ¢2.402.220 millones, lo que significa un incremento del 2,4% en el monto ejecutado.
- La ejecución de los egresos es de ¢1.584.371 millones, alcanzando una ejecución del 44,7%, y un incremento nominal del 3,9%.
- Las instituciones que mayor participación tienen en este grupo institucional, a nivel de ingresos y egresos ejecutados, son el INS (44,1% y 41,1% del total, respectivamente), el Banco Nacional (12,7% y 17,7% del total, respectivamente) y el BCR (8,8% y 11,3% del total, respectivamente).

Las **IPF** comprenden 35 instituciones<sup>34</sup> cuyo presupuesto de **ingresos** ejecutados al primer semestre de 2017 alcanzó la suma de ¢2.402.220 millones, lo que representa una ejecución del 67,7%, 2,4% más que a junio de 2016. Con respecto a los **egresos** ejecutados al primer semestre, estos suman ¢1.584.371 millones (ejecución del 44,7%), 3,9% más que al mismo período del año anterior.

El crecimiento en los ingresos ejecutados (2,4%) se debe al aumento en los ingresos corrientes de un 8,6%, particularmente los ingresos de la propiedad<sup>35</sup> de los bancos estatales, que alcanzaron la suma de ¢558,366 millones a junio de 2017, 9,8% más que a junio de 2016 y los ingresos de capital principalmente por recuperación de inversiones por parte del INS, lo cuales aumentaron 20,5%. Este crecimiento es compensado con la reducción en el financiamiento del 8,8% principalmente por recursos de vigencias anteriores, de ¢54.714 millones menos que hace un año.

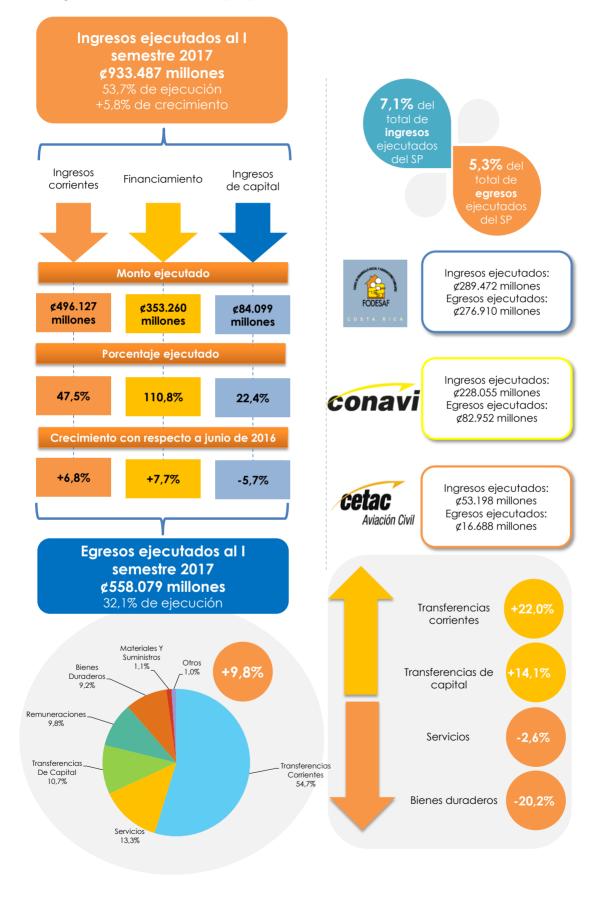
Los egresos por su parte, aumentan 3,9% con respecto al primer semestre de 2016, principalmente por un incremento en los intereses y comisiones de la banca estatal que alcanzaron un monto de ¢252.293 millones a junio de 2017, ¢34.795 millones más que lo ejecutado a junio 2016. Las transferencias corrientes por su parte, muestran un incremento importante de 17,2% por un incremento en las transferencias corrientes al sector público (transferencias a las Superintendencias y al INEC por concepto de elaboración de encuestas) en ¢8.711 millones, y en las prestaciones legales que aumentaron un 143,0%, primordialmente por las pagadas por el BCR, que alcanzaron ¢4.826 millones a junio de 2017, dado el cambio a salario único en esta institución. Se presenta también una reducción en los activos financieros por la menor adquisición de títulos valores por parte del INS de un 2,4%.

Las instituciones que mayor participación tienen en este grupo institucional, a nivel de ingresos y egresos ejecutados, son el INS (44,1% y 41,1% del total, respectivamente), el Banco Nacional (12,7% y 17,7% del total, respectivamente) y el BCR (8,8% y 11,3% del total, respectivamente). En el acápite 5.5 se ampliará el análisis para el INS.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Las cuales poseen 1 Fideicomiso registrado en el SIPP.

<sup>35</sup> Ingresos percibidos sobre la propiedad de bienes y activos financieros de las entidades públicas, puesto al servicio de terceros. Incluye los traspasos de dividendos, renta de factores productivos y renta de factores financieros.

## 3.1.5 Órganos Desconcentrados (OD)



- La ejecución de los ingresos alcanza el 53,7% para un total de ¢933.487 millones, lo que significa un incremento del 5,8% en el monto ejecutado.
- La ejecución de los egresos es de ¢558.079 millones, alcanzando una ejecución del 32,1%, y un incremento nominal del 9,8%.
- Las instituciones que mayor participación tienen en este grupo institucional, a nivel de ingresos y egresos ejecutados, son FODESAF (31,0% y 49,6% del total, respectivamente) y el CONAVI (24,4% y 14,9% del total, respectivamente).

Los **OD** comprenden 54 instituciones<sup>36</sup> cuyo presupuesto de **ingresos** ejecutados al primer semestre de 2017 suma ¢933.487 millones, lo que representa una ejecución del 53,7%, 5,8% más que al primer semestre de 2016. Con respecto a los **egresos** ejecutados al 30 de junio de 2017, estos alcanzan los ¢558.079 millones (ejecución del 32,1%), 9,8% más que al mismo período del año anterior.

El crecimiento en los **ingresos** ejecutados (5,8%) se debe al aumento en los **ingresos corrientes** de un 6,8%, ya que las transferencias corrientes de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y Centros de Atención Integral (CEN-CINAI) para este semestre es de ¢15.864 millones, mientras que en el primer semestre de 2016 aún no se incorporaban recursos por parte de la Dirección<sup>37</sup>, y también al aumento del 7,7% del financiamiento a causa primordialmente de la ejecución de más de los recursos de vigencias anteriores de los Consejos del MOPT. Por su parte, los ingresos de capital se reducen 5,7%, principalmente por menos transferencias de capital giradas por el MOPT al CTAC.

Los **egresos** por su lado, aumentan 9,8% con respecto al primer semestre de 2016, principalmente por un incremento del 22,4% en las **transferencias corrientes y de capital** de FODESAF por recursos adicionales girados a las instituciones mencionadas en la Ley N° 5662 y sus reformas. De las transferencias corrientes que realizó el FODESAF al primer semestre de 2017, el 18,3% se realizó al BANHVI, el 21,5% al Régimen No Contributivo de la CCSS (incluye la partida del MTSS), el 23,0% al IMAS (incluye Avancemos), 5,7% a Asegurados por Cuenta del Estado, 3,4% al FONABE, 5,4% a la Dirección Nacional de CEN-CINAI, 8,6% a Comedores Escolares, 2,2% al CONAPAM, 2,6% al PANI y un 9,4% a otros programas sociales, distribuidas por sector. Por otra parte, la partida de **Servicios** disminuye 2,6%, la de **Bienes duraderos** 20,2%, principalmente por una menor ejecución de recursos en infraestructura de carreteras parte del CONAVI.

Las instituciones que mayor participación tienen en este grupo institucional, a nivel de ingresos y egresos ejecutados, son **FODESAF** (31,0% y 49,6% del total, respectivamente) y el **CONAVI** (24,4% y 14,9% del total, respectivamente). Otras instituciones relevantes son los Consejos del MOPT, cuyo análisis se ampliará en el acápite 5.6

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Las cuales poseen 13 Fideicomisos registrados en el SIPP.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Esto debido a que de acuerdo con el informe DFOE-SOC-IF-24-2015 de esta Contraloría, se determinó que la Dirección Nacional de CEN CINAI no mostraba las condiciones organizativas y funcionales requeridas para operar en forma desconcentrada y cumplir con los objetivos que motivaron la promulgación de su Ley de Creación N° 8809, situación que implicó que fuera hasta este año que se pudieran incorporar recursos.

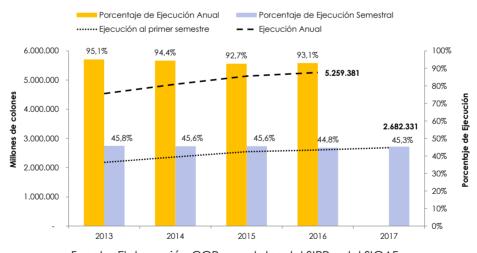
### 3.2 Remuneraciones

- Las remuneraciones del sector público ascendieron a ¢2.682.331 millones en el primer semestre de 2017, para un crecimiento del 2,9% respecto a junio de 2016, superior al 2,5% observado en ese momento. La ejecución de la partida es de 45,3%, similar a períodos anteriores.
- Los incentivos salariales y las remuneraciones básicas absorben el 77% del gasto en la partida.
- Por grupo institucional, el Gobierno Central es el sector más representativo, pues absorbe el 41,5% del gasto en remuneraciones.

Al primer semestre de 2017 el gasto en remuneraciones del sector público asciende a ¢2.682.331 millones, que representa una ejecución del 45,3% y un crecimiento del 2,9% respecto al primer semestre de 2016. Proporcionalmente, la ejecución es similar a la observada en períodos anteriores, no obstante, la variación porcentual es 0,6 puntos porcentuales mayor al 2,4% registrado el primer semestre de 2016.

Dentro de la estructura de gasto, las remuneraciones se mantienen estables, con una participación del 25,6% de los egresos. Al primer semestre de 2017 las remuneraciones comprenden el 7,5% de la producción; a junio de 2016 este porcentaje fue de 7,9%. En 2017 y 2016 el crecimiento de las remuneraciones (2,9% y 2,4%, en orden respectivo) ha sido inferior al crecimiento nominal del PIB (6,3% y 8,7%).

GRÁFICO 5
SECTOR PÚBLICO: GASTO EN REMUNERACIONES, 2013-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF

En términos generales, si bien se observa un crecimiento moderado al primer semestre, este continúa por encima de la inflación como parámetro de referencia. Al primer semestre de 2017, la inflación acumulada medida por el IPC (Índice de Precios al Consumidor) alcanzó el 1,01% (variación interanual de 1,77%). Dado este comportamiento, y considerando ajustes por costo de vida proporcionales a la inflación, es de esperar que al finalizar el ejercicio las remuneraciones se comporten más dinámicas que en 2016.

Por subpartida, el rubro de mayor dinamismo es el de contribuciones patronales a fondos de pensiones, que crece un 5,6%. En 2015 se pagaron sumas atrasadas en favor de JUPEMA por este concepto, por lo que la variación en 2016 fue atípica. Por su parte, el crecimiento de las

remuneraciones eventuales (5,1%) se explica por el tiempo extraordinario en la CCSS, que se incrementó en ¢5.130 millones.

Los principales rubros son los **incentivos salariales** (¢1.064.736 millones) y las **remuneraciones básicas** (¢1.000.261 millones), que juntos absorben el 77% de la partida. Como ha sido usual, el comportamiento de los incentivos salariales ha sido mucho más dinámico que el de las remuneraciones básicas, dados los esquemas de salario base más pluses. En consecuencia, se observa una recomposición paulatina de las remuneraciones, con un mayor peso de los incentivos salariales y un menor peso del salario base. Como referencia, para 2013 y 2016 (año completo), los incentivos salariales representaron el 39,4% y 40,5% del gasto total en remuneraciones, en ese orden, mientras que a junio de 2017 dicho porcentaje es de 40,8%. Por su parte, la participación de las remuneraciones básicas pasó del 37,9% en 2013 al 37,3% en 2016 y a junio de 2017 es del 34,0%.

Dentro de los incentivos salariales, al excluir el salario escolar y el decimotercer mes –cuyo comportamiento está ligado al crecimiento vegetativo de las remuneraciones y al tamaño de la planilla—, son la retribución por años servidos (anualidades) y los otros incentivos salariales los rubros de mayor importancia, en el segundo caso, con un crecimiento de 2,9% respecto al primer semestre de 2016, superior al de la totalidad de la subpartida (2,6%). Es pertinente señalar que la variación en el decimotercer mes se explica por el cambio en la base de registro del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), que pasó a registro base devengado, por lo que los montos por aguinaldo se van registrando mes a mes aunque el pago se realiza en diciembre.

CUADRO 9

SECTOR PÚBLICO: GASTO EN REMUNERACIONES SEGÚN SUBPARTIDA AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecuc	ión al 30 de	Junio		% Ejec al	% Estruc al	%Var. Nom
	2013	2014	2015	2016	2017	-30 de junio de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017
TOTAL	2.179.306	2.364.824	2.545.000	2.605.581	2.682.331	45,3%	100,0%	2,9%
Incentivos Salariales	852.992	931.157	1.009.275	1.037.855	1.064.736	44,2%	39,7%	2,6%
Retribución por años servidos	301.654	329.932	359.913	370.914	380.053	44,2%	14,2%	2,5%
Salario escolar	214.776	234.805	252.469	271.816	275.402	91,2%	10,3%	1,3%
Otros incentivos salariales	191.758	207.949	226.293	219.634	226.086	43,0%	8,4%	2,9%
Restricción al ejercicio liberal de la profesión	128.486	139.191	150.504	154.302	158.637	46,1%	5,9%	2,8%
Decimotercer mes	16.318	19.280	20.096	21.189	24.558	6,5%	0,9%	15,9%
Remuneraciones Básicas	823.617	892.657	950.831	976.539	1.000.261	45,5%	37,3%	2,4%
Contribuciones patronales a fondos de pensiones	215.788	228.436	261.844	261.045	275.581	47,1%	10,3%	5,6%
Contribuciones patronales a la seguridad social	170.012	186.028	194.819	196.950	203.257	47,7%	7,6%	3,2%
Remuneraciones Eventuales	104.579	113.344	116.737	122.291	128.505	45,6%	4,8%	5,1%
Remuneraciones Diversas	12.319	13.203	11.494	10.902	9.992	52,9%	0,4%	-8,3%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF

Como es usual, la composición de las remuneraciones presenta diferencias importantes dentro de los diferentes grupos institucionales del sector público. Con excepción de los Gobiernos Locales y las Instituciones Públicas Financieras, los incentivos salariales tienen mayor peso que las remuneraciones básicas. Es pertinente señalar que la diferencia entre los incentivos salariales y las remuneraciones tiende a ensancharse en los Órganos Desconcentrados, las IDNE y el Gobierno Central, y más recientemente en las EPNF.

CUADRO 10 SECTOR PÚBLICO: GASTO EN REMUNERACIONES SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecuc	ión al 30 de	Junio		% Ejec al	% Estruc al	%Var. Nom
_	2013	2014	2015	2016	2017	30 de junio de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017
TOTAL	2.179.306	2.364.824	2.545.000	2.605.581	2.682.331	45,3%	100,0%	2,9%
Gobierno Central	893.575	962.295	1.053.354	1.070.532	1.112.122	44,9%	41,5%	3,9%
IDNE	688.997	736.688	804.093	846.408	881.484	46,3%	32,9%	4,1%
Empresas Públicas No Financiero	308.041	329.604	330.292	316.467	311.812	45,8%	11,6%	-1,5%
Instituciones Públicas Financiera	177.697	215.813	226.643	234.320	233.111	44,4%	8,7%	-0,5%
Gobiernos Locales	63.741	69.422	76.490	83.936	88.974	42,9%	3,3%	6,0%
Órganos Desconcentrados	47.256	51.002	54.129	53.917	54.827	43,6%	2,0%	1,7%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF

Como se aprecia en el cuadro siguiente, en general para el sector público cada vez se destinan más recursos al pago de incentivos. En 2013 por cada ¢1 en salarios base se pagaron \$1,04 en incentivos, en 2017 este monto se incrementó a \$1,06. Sin embargo, la diferencia es mayor en el Gobierno Central y las IDNE, que son los grupos de mayor peso en esta partida, pues en ambos casos el comportamiento de los incentivos es mucho más dinámico que el de los salarios base, dando como origen una brecha cada vez mayor entre ambos. Esto es consecuencia de esquemas salariales que premian la antigüedad por sobre la productividad, así como la amplia variedad de incentivos existentes y los diferentes regímenes de empleo público.

CUADRO 11 SECTOR PÚBLICO: COMPORTAMIENTO DE LOS INCENTIVOS SALARIALES Y LAS REMUNERACIONES BÁSICAS AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2017 - VARIACIÓN PORCENTUAL-

Grupo	2013	2014	2015	2016	2017
Sector Público					
IS/RB	1,04	1,04	1,06	1,06	1,06
Var. % Remuneraciones Básicas	7,3%	8,4%	6,5%	2,7%	2,4%
Var. % Incentivos Salariales	7,7%	9,2%	8,4%	2,8%	2,6%
Gobierno Central					
IS/RB	1,02	1,04	1,06	1,04	1,04
Var. % Remuneraciones Básicas	9,5%	7,0%	7,3%	3,2%	3,0%
Var. % Incentivos Salariales	10,3%	8,7%	10,1%	0,9%	3,4%
Instituciones Descentralizadas No					
Empresariales					
IS/RB	1,27	1,29	1,30	1,32	1,33
Var. % Remuneraciones Básicas	8,5%	5,9%	8,4%	3,7%	3,4%
Var. % Incentivos Salariales	8,3%	8,1%	9,2%	5,5%	3,8%
Empresas Públicas No Financieras					
IS/RB	1,00	0,96	1,00	1,04	1,05
Var. % Remuneraciones Básicas	6,0%	10,7%	-0,8%	-4,5%	-2,0%
Var. % Incentivos Salariales	7,6%	6,1%	3,3%	-0,6%	-1,0%
Instituciones Públicas Financieras					
IS/RB	0,63	0,64	0,62	0,63	0,59
Var. % Remuneraciones Básicas	-2,4%	19,8%	6,4%	4,7%	0,9%
Var. % Incentivos Salariales	-12,1%	23,5%	1,8%	6,2%	-4,0%
Gobiernos Locales					
IS/RB	0,58	0,63	0,64	0,66	0,66
Var. % Remuneraciones Básicas	8,2%	6,2%	8,8%	8,1%	6,5%
Var. % Incentivos Salariales	16,7%	15,1%	11,4%	11,4%	5,6%
Órganos Desconcentrados					
IS/RB	1,25	1,24	1,26	1,27	1,28
Var. % Remuneraciones Básicas	3,5%	8,4%	5,3%	-0,9%	0,1%
Var. % Incentivos Salariales	5,9%	7,9%	6,5%	0,0%	0,9%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF

A nivel institucional, esta situación se repite y toma valores incluso más extremos, tal es el caso de la Junta de Protección Social, el ICT, RECOPE y la UCR, donde los montos pagados por incentivos salariales son más del doble que los pagados por remuneraciones básicas, con proporciones que oscilan entre 2,37 (en la JPS) y 2,06 (en la UCR). En valores absolutos, esto implica que a junio de 2017 en la JPS el gasto por incentivos ascendió a ¢3.014 millones y ¢1.273 millones en remuneraciones básicas; en el mismo orden, estas cifras ascendieron a ¢55.172 millones y ¢26.844 millones en la UCR.

En la praxis, esta disparidad desvirtúa tanto la naturaleza del incentivo como la del salario base. En muchos casos, el incentivo se creó como una forma de compensar salarios base muy bajos. No obstante, el resultado más palpable es el de un sistema fraccionado, con un crecimiento vegetativo difícil de contener y no ajustado a las posibilidades reales de la Hacienda Pública.

Junta de Protección Social Municipalidad de San 2.50 José 2.00 Banco Nacional de RECOPE 1,50 Costa Rica Contraloría General Universidad de Costa de la República Rica Ministerio de Compañía Nacional Educación Pública de Fuerza y Luz Defensoría de los Municipalidad de Habitantes de la Cartago República Consejo Nacional de CCSS Rectores Poder Judicial

GRÁFICO 6
SECTOR PÚBLICO: RELACIÓN INCENTIVOS SALARIALES/REMUNERACIONES BÁSICAS, 2017

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF

De acuerdo con la OCDE (2015: 10)<sup>38</sup>, el sistema salarial público costarricense es "difícil de controlar, ajustar, proyectar y administrar debido en parte a la falta de una base de datos integrada del empleo público, sin techo fiscal que limite el paquete de pagos, combinaciones complejas de bonificaciones y pluses que difieren enormemente de empleado a empleado, y una red interrelacionada de convenciones colectivas y legislación que vinculan aumentos salariales de un grupo a otro."

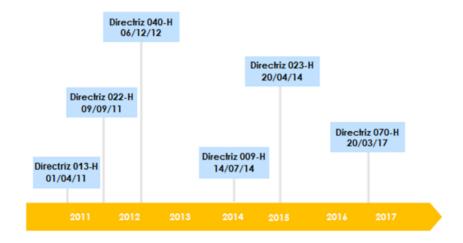
Esto pone de manifiesto la necesidad de profundizar la discusión sobre sistemas más eficientes, que respondan a principios de razonabilidad, eficiencia, eficacia, bajo parámetros de responsabilidad fiscal, en particular considerando el financiamiento indirecto que realiza el Gobierno Central mediante transferencias corrientes al pago de salarios de otras entidades públicas. En otras oportunidades, la Contraloría General de la República ha señalado, como puntos importantes en esta discusión, la convergencia de los objetivos organizacionales para reclutar y retener el recurso humano requerido, los objetivos colectivos (libre de discrecionalidad administrativa y acorde con el mercado), los individuales (salario competitivo e idóneo para cada puesto), evaluación objetiva del desempeño e incentivos orientados hacia la

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> OCDE. (2015). Estudios de Gobernanza Pública. Costa Rica. Aspectos claves. Recuperado de: https://www.oecd.org/gov/Cost%20Rica%20Highlights%20ESP.pdf

productividad, toda vez que el sesgo hacia la antigüedad encarece la planilla en el largo plazo sin que ello se traduzca necesariamente en un mejor servicio público.

Dentro de la coyuntura fiscal actual, con menores espacios de acción que los presentados en 2016 (baja inflación, menores tasas de interés y comportamiento favorable de los ingresos tributarios), el ajuste hacia la sostenibilidad, por ejemplo, en el tema de las remuneraciones necesariamente implica medidas estructurales, más allá del congelamiento de plazas y/o restricciones en el llenado de vacantes, tal como ha ocurrido en las últimas directrices de contención de gasto.

Como se observa en la siguiente figura, desde 2011 se han emitido 6 directrices de esta naturaleza, cuyas medidas han comprendido la prohibición de crear plazas sin previa autorización de la STAP (Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria), no utilización o utilización parcial de plazas vacantes, restricciones a usar sobrantes en la partida de remuneraciones para financiar otros gastos, entre otras, sin que ello haya representado una mejora considerable en el comportamiento de la partida, dada la *inercia salarial* implícita en el sistema remunerativo.



Estas medidas, si bien responden a una racionalización del gasto público, son claramente insuficientes, pues por sí mismas no comprenden un cambio definitivo y sostenible en el tiempo en materia de empleo público. Aunado a lo anterior, no es posible restringir el llenado de plazas en servicios cuyo componente de recurso humano es imprescindible, tal es el caso del cuerpo docente o los policiales.

Es conocido que en la Asamblea Legislativa se encuentran en trámite varios proyectos de ley en materia de empleo público, no obstante en la actualidad no se observa avance significativo en esta discusión. Tal es el caso de los proyectos 20.224, Ley de reconocimiento de anualidades; 20.057, Ley de Empleo Público; 19.740, Ley para reformar los artículos 188 y 191 de la Constitución Política con el fin de racionalizar el régimen de empleo público en las instituciones públicas; 19.506, Ley para el ordenamiento de las retribuciones adicionales al salario base del sector público; 19.977, Ley para establecer salario único al presidente, vicepresidente, diputados, directores y oficial mayor; y más recientemente el Poder Ejecutivo divulgó el Proyecto de Ley para el fortalecimiento de las finanzas públicas, el cual considera reformas en los impuestos de ventas y renta, inclusión de una regla fiscal para la desaceleración del gasto corriente, topes a los salarios de la administración pública, salario único para jerarcas, regulación de los regímenes de prohibición y dedicación exclusiva y el vínculo de la anualidad con la evaluación de desempeño y el cumplimiento de metas institucionales y del PND.

Por otro lado, parte del esfuerzo requiere también una estabilización en la estructura organizacional de las instituciones públicas. De acuerdo con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica<sup>39</sup>, en el período 2007-2015 se realizaron 518 cambios en las estructuras organizativas de los ministerios, de los cuales el 77% correspondieron a creación de unidades dentro de los niveles operativos, lo que en muchos casos conlleva reasignación o creación de plazas. Aunado a esto, en 2016 MIDEPLAN también reportó la creación de 46 nuevas instituciones públicas para el período 2000-2015, en respuesta a la aprobación de 37 leyes. Aunque el sector público no es ajeno a cambios en el entorno que eventualmente afecten la estructura organizacional o bien la existencia de nuevas instituciones, un crecimiento desarticulado aumenta la presión sobre el erario público. En orden similar se encuentra la adición de nuevas funciones, tal es el caso de la Reforma Procesal Laboral, cuya aplicación implicó la creación de 415 plazas en el Poder Judicial para el presente ejercicio presupuestario.

Por último, un punto medular en la discusión sobre el empleo público y las remuneraciones tiene que ver con las erogaciones futuras por concepto de pensión. Es un hecho conocido que el país se encuentra avanzado en la transición demográfica y que por ende la carga fiscal por causa del envejecimiento poblacional tenderá a aumentar; en línea con esto, la dinámica de las remuneraciones también se afecta por las condiciones de sostenibilidad de los principales regímenes de pensiones. Por ejemplo, de forma adicional al último aumento quinquenal en la contribución tripartita al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), negociado en 2005 y que empezó a regir en 2015, en 2016 la CCSS aumentó tanto el aporte obrero como el estatal, el primero pasó de 2,84% a 3,84% mientras que el segundo pasó de 0,58% a 1,24%, sobre el salario del trabajador.

La sostenibilidad de los regímenes de pensiones es una contingencia de gran magnitud para el Gobierno Central, sea a través del aumento en su aporte estatal, como en una eventual absorción de algún régimen. De esta forma, el esquema de beneficios debe responder también a las posibilidades reales de la Hacienda Pública y evitar inequidades entre trabajadores, por ejemplo, mediante la cantidad de salarios de referencia considerados para realizar el cálculo de la pensión.

En síntesis, más allá del gasto en remuneraciones, se hace cada vez más necesario encontrar espacios para avanzar en la discusión en reformas concretas y sustantivas en materia de empleo público y hacia la máxima constitucional que establece que el salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia. Todo ello en consideración al carácter recurrente y rígido de las remuneraciones. La creciente insostenibilidad fiscal trasciende el ámbito del Gobierno Central y pone en riesgo otras instituciones públicas que dependen en última instancia de transferencias del Gobierno para financiar su operación.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> MIDEPLAN (2016). Comportamiento de la estructura organizativa de los Ministerios en Costa Rica 2007-2015. Recuperado de: <a href="https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/4f7c8e81-22d3-4f93-86d0-5eb7f39e21b3/Comportamiento%20estructuras%20Ministerios.pdf?quest=true">https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/4f7c8e81-22d3-4f93-86d0-5eb7f39e21b3/Comportamiento%20estructuras%20Ministerios.pdf?quest=true</a>

## 3.3 Transferencias

- Se ha ejecutado ¢2.786.773 millones (44,2%) de las transferencias totales del Sector Público al 30 de junio de 2017, lo que representa una variación del 11,2% respecto al mismo período del año anterior.
- Las transferencias totales del Gobierno Central ascendieron a ¢1.406.586 millones al 30 de junio de 2017(un 44,8% de ejecución), 86,3% en transferencias corrientes y 13,7% de capital, lo que representa una variación del 11,4% respecto al mismo período 2016.
- Un 81,8% del total de transferencias ejecutadas al 30 de junio de 2017 por parte del Gobierno Central se concentran en diez destinatarios, destacan el FEES, las Pensiones del Magisterio y Profesores, el FODESAF, las Juntas de Educación y Administrativas, el CONAVI, el IMAS y el PANI.
- La ejecución de los fondos de Caja Única llega a 59,4% de los fondos disponibles en este primer semestre de 2017, un leve aumento de aproximadamente 2 p.p. con respecto a junio 2016. El saldo total disponible durante el primer semestre 2017 en Caja Única a favor de las entidades, alcanza los ¢911.880 millones (2,8% del PIB). Este monto se incrementó un 13,3% respecto al saldo en junio 2016 (¢804.552 millones), superior al 9,6% de aumento presentado en el mismo período 2016.

El gasto presupuestado para realizar transferencias en el Sector Público<sup>40</sup> para 2017 alcanza ¢6.311.285 millones, de los cuales se han devengado un 44,2% (¢2.786.773 millones) al 30 de junio de 2017, con un crecimiento del 11,2% respecto al mismo período del año anterior. Del total de las transferencias presupuestadas, ¢5.466.183 millones (86,6%) corresponden a transferencias corrientes, mientras que los restantes ¢845.103 millones (13,4%) a transferencias de capital. A continuación se muestra el gasto en transferencias según grupo institucional.

CUADRO 12
SECTOR PÚBLICO: EVOLUCIÓN DEL GASTO EN TRANSFERENCIAS SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL AL PRIMER SEMESTRE 20132017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecuc	ión al 30 de Ju	% Ejec al 30	% Estruc al 30	%Var. Nom			
_	2013	2014	2015	2016	2017	de junio de 2017	de junio de 2017	2016-2017	
TOTAL TRANSFERENCIAS	1.941.715	2.185.801	2.358.004	2.505.101	2.786.773	44,2%	100,0%	11,2%	
Gobierno Central Instituciones	980.827	1.135.085	1.225.783	1.263.076	1.406.586	44,8%	50,5%	11,4%	
Descentralizadas No Empresariales	454.923	512.828	565.226	624.202	689.472	44,5%	24,7%	10,5%	
Órganos Desconcentrados	279.260	306.214	297.765	302.982	365.426	43,9%	13,1%	20,6%	
Empresas Públicas No Financieras	132.898	119.895	142.343	166.090	161.274	39,3%	5,8%	-2,9%	
Instituciones Públicas Financieras	80.498	96.528	109.226	127.118	139.866	43,5%	5,0%	10,0%	
Gobiernos Locales	13.308	15.250	17.662	21.632	24.148	38,7%	0,9%	11,6%	

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF

Para el caso del Gobierno Central, el gasto asciende al 30 de junio a ¢1.406.586 millones, de los cuales ¢1.213.581 millones (86,3%) han sido transferencias corrientes y ¢193.006 millones (13,7%) transferencias de capital, comportamiento que se ha mantenido similar al de años anteriores. La ejecución efectiva de las transferencias del Gobierno Central al primer semestre de 2017 es de 44,8%, siendo la ejecución más baja de los últimos 4 años durante el mismo período, pasando de 48,2% en 2014, 46,8% en 2015 y 46,1% en 2016. Estos recursos se giran a distintas instituciones receptoras, siendo estas últimas las responsables definitivas de la ejecución de los mismos.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Cifras sin consolidar, no incluye el sector privado.

Las transferencias del Gobierno Central representan un 12,6% del presupuesto de ingresos del Sector Público Descentralizado para el año 2017. Al 30 de junio corresponde a un 8,9% de los inaresos ejecutados, particularmente destaca que para los Órganos Desconcentrados representan un 26,3% del total de sus ingresos ejecutados; asimismo, para las Instituciones Descentralizadas No Empresariales un 18,0%. Dicha situación debe valorarse en el marco de poca holaura fiscal actual, pues evidencia la dependencia de algunas instituciones públicas de estos fondos.

Ante las dificultades de caja por las que atraviesa el Gobierno, mediante el decreto de contingencia fiscal, N° 40540-H de 01 de agosto de 2017, se establecen algunas medidas que podrían impactar la ejecución de las transferencias del Gobierno Central; el artículo 1 de ese decreto ordena a la Tesorería Nacional establecer una prioridad de los pagos, señalando que las transferencias se pagarán conforme su urgencia social; asimismo, el artículo 6 señala que "Se autoriza a las instituciones que reciben transferencias del Presupuesto Nacional para que en lo que resta del 2017 puedan financiar gastos operativos con recursos de superávit libre". Ambas medidas tienen un impacto importante en la ejecución de las transferencias, por lo que es de prever que la ejecución del segundo semestre 2017 presente una disminución importante, situación que debe monitorearse, en aras de que los recursos se ejecuten bajo principios de calidad de gasto. A continuación se muestran los principales destinatarios de transferencias.

CUADRO 13 GOBIERNO CENTRAL: EJECUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS SEGÚN DESTINATARIO AL PRIMER SEMESTRE 2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Destinatario	Presupuesto Ajustado	% Estruc presupuesto ajustado	Monto Devengado	% Ejec al 30 de junio de 2017	% Estruc al 30 de junio de 2017	%Var. Nom 2016-2017
TOTAL TRANSFERENCIAS	3.136.232	100,0%	1.406.586	44,8%	100,0%	11,4%
Fondo Especial para la Educación Superior	478.560	15,3%	257.686	53,8%	18,3%	8,6%
Pensiones del Magisterio y Profesores	536.430	17,1%	256.286	47,8%	18,2%	6,7%
CCSS	411.094	13,1%	202.407	49,2%	14,4%	6,5%
Juntas de Educación y Administrativas	345.807	11,0%	158.355	45,8%	11,3%	42,1%
FODESAF	251.551	8,0%	100.565	40,0%	7,1%	-3,3%
Consejo Nacional de Vialidad	225.625	7,2%	69.769	30,9%	5,0%	2,3%
Pensiones de Hacienda y el Poder Legislativo	86.827	2,8%	39.752	45,8%	2,8%	-1,4%
Instituto Mixto de Ayuda Social	74.979	2,4%	30.593	40,8%	2,2%	15,0%
Universidad Técnica Nacional	32.645	1,0%	17.578	53,8%	1,2%	8,6%
Patronato Nacional de la Infancia	39.228	1,3%	17.444	44,5%	1,2%	19,8%
Otros	653.486	20,8%	256.150	39,2%	18,2%	19,6%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF

Un 81,8% del total de transferencias ejecutadas al 30 de junio de 2017 por parte del Gobierno Central se concentran en diez destinatarios, en donde destacan las transferencias al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) por un monto de ¢257.686 millones (8,6% más que en el período anterior). Las transferencias a las Juntas de Educación y Administrativas, destinadas principalmente a comedores escolares, subsidios de pasajes e infraestructura educativa, alcanzan la suma de ¢158.355 millones, un 42,1% más que en el mismo período 2016, cabe señalar que el presupuesto de estas juntas al primer semestre presenta un incremento del 56,3% respecto a 2016. Por su parte, la transferencia a FODESAF, de ¢100.565 millones, muestra una disminución respecto al mismo período 2016 de 3,3%.

Otras transferencias relevantes del Gobierno Central, son las asignadas al Consejo Nacional de Vialidad por ¢69.769 millones, con un moderado aumento del 2,3% respecto al primer semestre de 2016, al IMAS por ¢30.593 millones (aumento del 15% con relación al 30 de junio de 2016) y al PANI por ¢17.444 millones, un aumento del 19,8%; cabe señalar, en relación con este último caso, que el primer presupuesto extraordinario de la República, aprobado mediante Ley N° 9461 de 07 de julio de 2017, se incorporaron ¢47.832 millones adicionales a favor del PANI<sup>41</sup>, que serían utilizados por el Patronato principalmente en el financiamiento de nuevas plazas.

En términos generales, al 30 de junio de 2017 el presupuesto de transferencias del Gobierno Central alcanza los ¢3.136.232 millones, es decir un 14,5% más que en el mismo período del año anterior, con un incremento en las erogaciones de 11,4% durante este primer semestre del año, crecimiento importante considerando que en 2014 creció en el mismo período un 15,7%, en 2015 un 8,0% y 2016 un 3,0%, aumentos que no parecen acordes con la realidad de las finanzas públicas ni con el crecimiento de las principales variables macroeconómicas, tales como la producción y la inflación.

La Contraloría General de la Republica ha venido presentando en sus informes periódicos un seguimiento de los principales fondos sin utilizar que las instituciones públicas mantienen en la Caja Única del Estado. El siguiente cuadro muestra la información disponible sobre los saldos en Caja Única del Estado para 2016 y 2017.

CUADRO 14

CAJA ÚNICA: SALDO EN COLONES A INICIO DE AÑO Y AL 30 DE JUNIO, CRÉDITOS, PORCENTAJE EJECUTADO Y TOTAL AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN TITULAR, 2016-2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Destinatario	Saldo Inicial al 31 de diciembre de 2015	Créditos al 30 de junio de 2016.	% Ejec al 30 de junio de 2016. <sup>1</sup> /	Saldo al 30 de junio de 2016	al 30 de	Destinatario	Saldo Inicial al 31 de diciembre de 2016	Créditos al 30 de junio de 2017.	% Ejec al 30 de junio de 2017. <sup>1</sup> /	Saldo al 30 de junio de 2017	% Estruc al 30 de junio de 2016 <sup>2/</sup>
JUNTAS	109.397	26.781	20,8%	107.825	13,4%	JUNTAS	122.439	57.604	13,5%	155.838	17,1%
JUNTAS EDUCACIÓN	49.101	15.787	23,2%	49.817	46,2%	JUNTAS EDUCACIÓN	62.098	32.416	13,4%	81.877	52,5%
JUNTAS ADM	60.296	10.993	18,6%	58.008	53,8%	JUNTAS ADM	60.341	25.188	13,5%	73.961	47,5%
CONAVI	114.010	76.630	48,4%	98.440	12,2%	CONAVI	64.281	131.971	42,5%	112.815	12,4%
BANHVI	52.240	46.468	36,0%	63.141	7,8%	BANHVI	86.569	53.161	32,8%	93.845	10,3%
J. Adm. Registro Nal	49.020	25.921	24,6%	56.540	7,0%	J. Adm. Registro Nal	56.527	25.093	23,1%	62.797	6,9%
Gobiernos Locales	43.749	19.971	36,4%	40.559	5,0%	Gobiernos Locales	60.319	33.964	42,3%	54.373	6,0%
COSEVI	20.695	19.041	17,0%	32.984	4,1%	COSEVI	29.737	19.714	13,1%	42.969	4,7%
JADGME	29.500	3.612	7,8%	30.537	3,8%	JADGME	31.375	3.759	13,3%	30.471	3,3%
CCSS	68.410	523.669	86,3%	80.955	10,1%	CCSS	59.861	665.049	96,4%	26.290	2,9%
J. Adm. de la Imprenta Nacional	13.756	2.267	7,4%	14.844	1,8%	J. Adm. de la Imprenta Nacional	16.123	1.610	5,5%	16.766	1,8%
PANI	8.878	27.812	76,0%	8.818	1,1%	PANI	11.847	40.823	75,1%	13.135	1,4%
Otras	241.519	369.043	51,1%	269.908	33,5%	Otras	270.809	405.377	51,7%	302.580	33,2%
TOTAL	751.174	1.141.213	57,5%	804.552	100%	TOTAL	809.887	1.438.124	59,4%	911.880	100%

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

Fuente: Elaboración CGR con datos de la Tesorería Nacional

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

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> En acatamiento del fallo de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, vertido mediante la Resolución 000357-FS1-16 y al Voto de la Sala Constitucional 2016018351 en el cual señalaba que el recorte realizado durante la discusión del presupuesto es inconstitucional, argumentando que en materia de derechos sociales, el legislador presupuestario no puede reducir la asignación de recursos dispuesta por el legislador ordinario, pues con ello se limitan los recursos que se deben destinar a programas sociales, como lo es en este caso, la atención de la niñez y la familia; dado que estos fondos están estrechamente vinculados al cumplimiento efectivo de las tareas asignadas constitucionalmente al PANI y al financiamiento de programas sociales prioritarios.

En términos generales la ejecución de los fondos de Caja Única, de acuerdo con el indicador calculado, llega a 59,4% de los fondos disponibles en este primer semestre de 2017, un leve aumento de aproximadamente 2 p.p. con respecto a junio 2016. El saldo total disponible durante el primer semestre 2017 en Caja Única a favor de las entidades, alcanza los ¢911.880 millones (2,8% del PIB). Este monto se incrementó un 13,3% respecto al saldo en junio 2016 (¢804.552 millones).

Durante el 2016 fue aprobada la Ley N° 9371 Eficiencia en la Administración de los recursos públicos, la cual regula aspectos medulares del gasto en transferencias y los saldos de caja única, destaca el plazo que tendrán las instituciones<sup>42</sup> (dos años) y las Juntas de Educación (cuatro años), para utilizar los saldos contables que tengan disponibles en Caja Única. Además, que estas instituciones tendrán que tomar las medidas necesarias para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos recibidos, conforme al Plan Nacional de Desarrollo establecido por MIDEPLAN; se debe esperar la aplicación de las medidas que tomen las instituciones para valorar los efectos en los saldos de caja única.

Respecto a los saldos acumulados al 30 de junio de 2017 destacan las Juntas de Educación y Administrativas con un saldo total de ¢155.838 millones, un incremento respecto al mismo período 2016 de 44,5%, lo cual refleja las limitaciones de la capacidad ejecutora de las Juntas.

Por otra parte, el CONAVI cuenta con un saldo en Caja Única de ¢112.815 millones, 14,6% mayor que al 30 de junio de 2016. Particularmente la Contraloría General ha señalado<sup>43</sup> debilidades importantes en materia de gestión de proyectos que ha presentado esta institución, en cuanto a los proyectos de mejoramiento de carreteras, destacando la carencia de estudios de preinversión.

El BANVHI presenta un saldo en Caja Única de ¢93.845 millones, 48,6% más que en 2016, la institución ha indicado<sup>44</sup> la dificultad de ejecutar los recursos, dado que el trámite de bonos y proyectos de vivienda es un proceso continuo que, por su tramitología, requiere la obtención de permisos de diversas instituciones, incluidos los gobiernos locales, por lo que incide en la baja ejecución del presupuesto y a su vez en el incremento del superávit. Ya la Contraloría ha señalado que la situación debe ser objeto de monitoreo por parte de la administración, de forma tal que los recursos sean utilizados bajo principios de calidad de gasto, dada su importancia dentro del gasto social en aras de disminuir la brecha de asequibilidad a vivienda.

Los Gobiernos Locales muestran saldos de Caja Única por un monto de ¢54.373 millones, 34,1% más que el primer semestre 2016, situación que debe ser objeto de monitoreo, principalmente porque se perciben mayores transferencias de los recursos de la Ley Nº 8114, esto con el fin de que los recursos sean ejecutados eficientemente, de forma que se orienten esfuerzos a mejorar su capacidad ejecutora.

La Contraloría General de la República ha señalado<sup>45</sup> la necesidad de contener el crecimiento del gasto, dada la frágil situación fiscal por la que se atraviesa; es de suma importancia avanzar hacia un control de calidad del gasto público. Además, resulta imprescindible una medición más comprensiva sobre efectos e impactos de estos recursos, así como revisar y modificar la legislación en materia de destinos específicos para ajustarla a la realidad económica y social

<sup>42</sup> Esta Ley se aplica a las instituciones de la administración central, conformada por el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como al Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares y los otros entes públicos o privados, que reciban transferencias de forma directa o indirecta del Presupuesto Nacional.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Informe de Contraloría N° DFOE-IFR-IF-03-2016.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Informe de Evaluación Presupuestaria de Ingresos y Gastos, Il Trimestre, Departamento Financiero Contable, Julio 2017, BANHVI. Pág.13.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> CGR. (2016). Técnico 2017. Pág. 45.

del país, siendo este un tema que, pese a su importancia, no ha sido atendido debidamente por las autoridades de Gobierno.

## 3.4 Gasto Social en el Gobierno Central

- En 2017 el Gobierno Central asignó ¢4.298.024 millones a gasto social, de los cuales se han ejecutado ¢1.943.152 millones (5,9% respecto al PIB), para una variación en el gasto del 8,2% respecto al primer semestre de 2016.
- Dentro del gasto social, los rubros más importantes son educación con una participación del 61,7% y protección social (pago de pensiones) con un 30,0%; el gasto en salud representa el 7,1% mientras que otros gastos sociales alcanzan el 1,2%.
- La situación fiscal que presenta el país, hace necesario la aplicación de medidas de contención de gasto, por lo que es necesario concentrar esfuerzos por mejorar la gestión del gasto público tanto en términos de su productividad (relación entre los resultados obtenidos por cada unidad de gasto) como de la eficiencia en la asignación y uso de recursos con el objeto de elevar su eficacia, calidad y efectividad.

Al 30 de junio de 2017 se han devengado ¢1.943.152 millones en gasto social (5,9% respecto al PIB), para una variación del 8,2% respecto al primer semestre 2016. La inversión social como porcentaje del PIB, se ha mantenido constante en los últimos cuatro años y en los primeros semestres de cada año cercana al 6%. Durante el primer semestre del año en curso, dentro del total del gasto devengado, en gasto social los rubros más importantes son educación con una participación del 61,7% y protección social (pago de pensiones) con un 30,0%; el gasto en salud representa el 7,1% mientras que otros gastos sociales alcanzan el 1,2%. El siguiente gráfico muestra la evolución del gasto social.

GRÁFICO 7

GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF

En el período 2013-2017 el gasto social al 30 de junio de cada año ha presentado niveles de ejecución prácticamente constantes, en promedio un 45,8%. No obstante, una proporción significativa corresponde a transferencias corrientes y de capital (62,6% al primer semestre de 2017), de ahí que su aplicación depende del destinario final. Este gasto considera recursos dirigidos a satisfacer necesidades relacionadas principalmente con educación, salud, vivienda

y cultura, siendo estos elementos fundamentales para lograr la equidad y el orden social, así también montos destinados a la protección social específicamente los beneficios por enfermedad, maternidad y pensiones.

El **gasto** presupuestado en la **función de educación** para el 2017 alcanza la suma ¢2.583.946<sup>46</sup>, un 7,8% del PIB y se ha devengado al 30 de junio ¢1.198.076 millones, 3,6% del PIB (un crecimiento respecto al primer semestre 2016 de 10,7%). 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, la Contraloría General ha señalado en diversos informes<sup>47</sup> aspectos que limitan su potencial como herramienta de política pública y como fuente de crecimiento social y económico. La OCDE<sup>48</sup>, en la evaluación económica de Costa Rica, señala que la educación es el área donde se observa la mayor diferencia con respecto a los países del grupo. Destaca que si bien Costa Rica dedica alrededor del 7% de su PIB al gasto en educación (cifra sólo superada por algunos países nórdicos y Nueva Zelanda), los resultados educativos son bajos, por lo que debe alejarse del énfasis exclusivo en un gasto creciente como la meta de política y establecer mejores resultados educativos como su principal meta. Se debe destacar que, dadas las limitaciones fiscales con las que se enfrenta el país, es necesario dar pasos adicionales para mejorar tanto la eficiencia como la efectividad del gasto social en educación, dado que el incremento de este, por sí mismo, ya no representa un reto.

El **gasto en protección social**<sup>49</sup> alcanza la suma al 30 de junio de 2017 de ¢582.810 millones, un incremento moderado respecto al mismo período 2016 de 4,1%, destinado principalmente a pensiones. El crecimiento mostrado durante el primer semestre 2017 es el menor de los últimos 4 años. Cabe destacar que durante el 2016 la Asamblea Legislativa aprobó cuatro diferentes leyes<sup>50</sup> en relación con los Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional para contener el gasto de pensiones. Dentro de las principales reformas destaca que las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional serán aumentadas por el costo de vida; además, la cotización obligatoria por parte de los jubilados pasa del 7% al 9%.

Por otra parte, durante el primer semestre de 2017 se devengó en **gasto en salud** ¢138.094 millones (un 46,3% del presupuesto), lo que representa una variación de 6,5% respecto al 2016. Lo anterior, debido principalmente al incremento en la asignación al programa denominado "Rectoría de la Producción Social de la Salud", particularmente relacionado con el control del tabaco y sus efectos nocivos en la salud, recursos provenientes de la Ley N° 9028; además, se asignan recursos a la Caja Costarricense de Seguro Social para Convenios Especiales de Seguros de Salud.

El gasto en **vivienda y otros servicios comunitarios** presenta una disminución de 36,6% respecto al primer semestre 2016, para un devengado de ¢3.729 millones. Dicha disminución obedece

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> De acuerdo con la clasificación por título el monto asignado al MEP asciende a 2.584.237, considera recursos para otras funciones como Protección Social (¢351 millones), y a Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión (¢209 millones)

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup>CGR. (2016) Memoria Anual. Tercera Parte: Memoria del año Económico. Pág. 103

<sup>48</sup> Estudios económicos de la OCDE Costa Rica, visión general. Febrero 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Incluye montos relacionados con el pago de pensiones, así como el financiamiento de programas de FODESAF, del PANI, al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor y Consejo Nacional de las Personas con Discapacidad, entre otras

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Durante el 2016 se aprobaron las leyes 9380, 9381, 9383 y 9388 que reforman los regímenes de pensiones y jubilaciones con cargo al Presupuesto Nacional.

primordialmente a la caída en ¢835 millones (40,9% menos) respecto al devengado del primer semestre de 2016, del programa "Desarrollo de la Comunidad"<sup>51</sup>.

A pesar de que el gasto social alcanza cifras considerables, la inversión no se plasma en mejora de los indicadores sociales, pues los resultados de diversos programas como los de combate a la pobreza no presentan una incidencia del todo satisfactoria. Según mediciones del INEC, la pobreza en Costa Rica se ha mantenido alrededor del 20% desde poco más de dos décadas, siendo que en 2016 presenta un nivel de 20,5%, con un porcentaje promedio de pobreza extrema de 6,3%, lo cual hace necesario la ejecución del gasto bajo criterios de calidad, con el fin de mejorar su impacto potenciando el crecimiento de la economía y propiciando mejoras a nivel social.

La situación fiscal que presenta el país hace necesaria la aplicación de medidas de contención de gasto (ver recuadro "La vulnerabilidad fiscal del gasto social"), por lo que es necesario concentrar esfuerzos por mejorar la gestión del gasto público tanto en términos de su productividad<sup>52</sup> (relación entre los resultados obtenidos por cada unidad de gasto) como de la eficiencia en la asignación y uso de recursos con el objeto de elevar su eficacia, calidad y efectividad.

#### LA VULNERABILIDAD FISCAL DEL GASTO SOCIAL

En nuestro país, al igual que en muchos otros de América Latina, el gasto social presenta un piso mínimo de financiamiento gubernamental principalmente para el área de educación, establecido constitucionalmente, así como otros gastos en salud y protección social mediante las leyes generales a programas como pensiones que garantizan diversos límites mínimos de gasto social por parte del Gobierno<sup>1</sup>/.

Lora (2007, p.14) señala que los ajustes fiscales pueden perjudicar a los gastos sociales cuando no es posible aumentar los ingresos fiscales. No obstante, existe una proporción importante del gasto social, que no presenta un compromiso jurídico, y otros en los cuales su asignación depende de la política social de los distintos gobiernos; situación que lo expone ante la poca holgura fiscal que presentan las finanzas públicas actualmente.

Ante la limitada capacidad fiscal, se hace apremiante la necesidad de hacer prevalecer aquellas políticas y programas que se consideren prioritarios, así como ejecutar el gasto bajo criterios de calidad de forma tal que se garantice un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, especialmente los de combate contra la pobreza y la exclusión social, además de aquellos que protegen a la población más sensible socialmente.

En línea con lo anterior, Tromben (2016, p.8) en su estudio para la CEPAL señala que debe "evitarse la vulnerabilidad del gasto social, que tiende a ser más pro-cíclico que el resto de los componentes del gasto", es decir tiende a aumentar durante los períodos de crecimiento y caer durante las recesiones. Dentro de las recomendaciones de política económica que han surgido de los organismos internacionales, tales como la CEPAL destaca que el goce de los derechos a la educación, a la salud y a la seguridad no deben depender del ciclo económico, medido mediante el PIB, por lo que deben ser neutros respecto del ciclo económico; mientras que los gastos ligados a políticas de empleo y lucha contra la pobreza deben ser contra cíclicos, de forma tal que puedan garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

Finalmente, es necesario señalar que se debe dar una constante revisión del piso del gasto social en aras de que corresponda con las necesidades del país, la realidad demográfica y las

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Tal y como se había indicado en el informe de Presupuestos públicos 2017: Situación y perspectivas, dicho programa para el 2017 presenta 12,7% menos de presupuesto asignado.

<sup>52</sup> Una productividad mayor significa el logro de una mayor producción en volumen y calidad con un mismo insumo.

posibilidades fiscales, pues dada la condición actual de las finanzas públicas, se debe tener presente que asignar un monto fijo a un rubro podría ir en detrimento de otros programas.

<sup>1</sup>/ Lora, E. (2007). La vulnerabilidad fiscal del gasto social : ¿es diferente América Latina?. Research Department Working Paper 597. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>2</sup>/Descrito con mayor detalle por Tromben, V. (2016).Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe. Serie de Políticas Sociales, CEPAL.

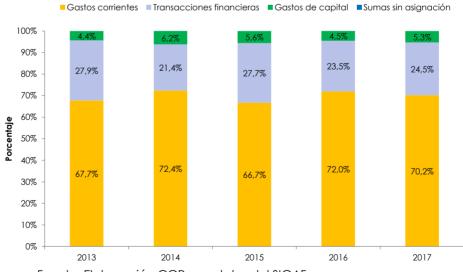
### 3.5 Inversión en el Gobierno Central

- En 2017 se asignaron ¢691.933 millones a gasto de capital en el Gobierno Central, de los cuales se han ejecutado ¢220.483 millones al 30 de junio, con un 31,9% de ejecución, cifra inferior al mostrado en los últimos 4 años.
- Dentro del gasto de capital ejecutado al 30 de junio de 2017, un 9,5% corresponde a formación de capital, un 2,9% a adquisición de activos y un 87,5% de este gasto son transferencias de capital.
- El país presenta un rezago en el desarrollo de su infraestructura, situación que limita el crecimiento económico y el desarrollo del país, por lo que es necesario avanzar hacia un gasto público oportuno y de calidad.

La estructura de gastos del Gobierno Central se encuentra prácticamente restringida a la dinámica que presenta el gasto corriente, así como la amortización y pago de intereses de deuda, principalmente por la participación de las remuneraciones y las transferencias corrientes siendo estos rubros difíciles de contener en el corto plazo, salvo la aplicación de medidas de mayor impacto, tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 8

GOBIERNO CENTRAL: COMPOSICIÓN DEL GASTO SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF

Específicamente el gasto de capital, el cual por definición está orientado a incrementar la productividad del país, para el 2017 se presupuestó ¢691.933 millones, de los cuales se han ejecutado ¢220.483 millones, un 31,9%, inferior al mostrado en los últimos 4 años, siendo en 2014 la cifra superior de 43,4%. En términos del PIB alcanza un 0,7%, monto que se mantiene constante alrededor del 0,6% durante los primeros semestres del período 2014-2017.

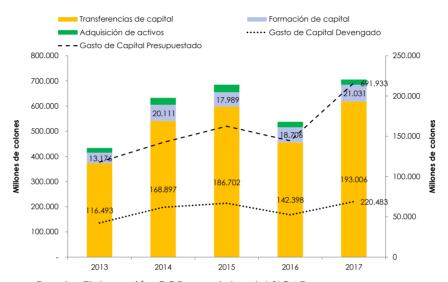
Dentro del gasto de capital ejecutado al 30 de junio de 2017, un 9,5% corresponde a formación de capital, un 2,9 % a adquisición de activos y un 87,5% de este gasto son transferencias de capital, cuya ejecución final depende de la capacidad de ejecución de instituciones tales como las juntas de educación y administrativas, CONAVI y gobiernos locales, las cuales presentan poca capacidad ejecutora y debilidades importantes en materia de gestión.

GRÁFICO 9

GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DEL GASTO SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA AL PRIMER

SEMESTRE 2013-2017

-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF

La Contraloría General de la República se ha referido reiteradamente al rezago que presenta el país en el desarrollo de su infraestructura, situación que limita el crecimiento económico y el desarrollo del país, por lo que es necesario avanzar hacia un gasto público oportuno y de calidad, que impacte verdaderamente en la calidad de vida de los habitantes y que a su vez permita al país mantenerse competitivo.

Finalmente, ante la situación fiscal por la que atraviesa el país, el gasto de capital es uno de los componentes más vulnerables; su restricción resulta más viable que la del gasto corriente, situación que debe ser analizada por la administración, dado que a mediano y largo plazo repercute en menor competitividad y menor crecimiento económico.

# 3.6 Adquisiciones y compras públicas

- Al 30 de junio se ha ejecutado la suma de ¢1.769.996 millones destinados a compras públicas, 3,0% más que en el mismo período de 2016, para un 5,3% del PIB.
- Por grupo institucional, un 94,3% del presupuesto ejecutado en compras públicas corresponde al sector descentralizado –donde destaca un 36,6% de las Empresas Públicas No Financieras (EPNF) –, mientras que un 5,7% del total de compras fueron realizadas por el Gobierno Central.
- Al 30 de junio de 2017, el Gobierno Central ha ejecutado tal solo un 23,8% del presupuesto de compras públicas, situación que no cambiaría a corto plazo, dado que la expectativa de ejecución para el segundo semestre se ve permeada por la poca holgura fiscal.
- Se espera que la aplicación de la Ley N° 9395, que establece que toda la actividad de contratación deberá realizarse por medio del «Sistema digital unificado de compras públicas», contribuya a la transparencia, la eficiencia y el ahorro en el gasto público.

Las compras no solo se utilizan para adquirir bienes, servicios u obras que el Sector Público requiere para sus funciones, sino que este gasto también apoya e impacta otros objetivos sociales, ambientales y económicos de mediano y largo plazo.

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

Durante el primer semestre de 2017 se ejecutaron ¢1.769.996<sup>53</sup> millones destinados a compras públicas, 3,0% más que en el mismo período de 2016, para un 5,3% del PIB. A nivel institucional, las compras toman mayor importancia según sea el giro de negocio. A continuación se muestra el detalle por grupo institucional.

CUADRO 15

SECTOR PÚBLICO: EVOLUCIÓN DEL GASTO EN COMPRAS PÚBLICAS SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL AL PRIMER SEMESTRE
2013-2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecuc	ión al 30 de	Junio		% Ejec al	% Estruc al	%Var. Nom
	2013	2014	2015	2016	2017	de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017
TOTAL COMPRAS PÚBLICAS	1.480.417	1.934.947	1.644.528	1.717.844	1.769.997	30,9%	100,0%	3,0%
Empresas Públicas No Financieras	690.276	955.440	668.641	647.622	647.207	38,0%	36,6%	-0,1%
Instituciones Públicas Financieras	334.082	436.785	415.832	458.777	466.857	37,1%	26,4%	1,8%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	256.961	280.209	298.980	328.014	362.301	28,8%	20,5%	10,5%
Órganos Desconcentrados	89.319	125.399	120.776	146.433	132.034	17,4%	7,5%	-9,8%
Gobierno Central	71.201	91.293	93.468	86.597	100.668	23,8%	5,7%	16,2%
Gobiernos Locales	38.578	45.821	46.831	50.401	60.930	18,3%	3,4%	20,9%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

Por grupo institucional, un 94,3% del presupuesto ejecutado en compras públicas corresponde al sector descentralizado –donde destaca un 36,6% de las Empresas Públicas No Financieras (EPNF), un 26,4% de las Instituciones Públicas Financieras (IPF) y un 20,5% de las Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE) –, mientras que un 5,7% del total de compras fueron realizadas por el Gobierno Central, tal y como se muestra en el cuadro anterior.

 $<sup>^{53}</sup>$  Si se contemplan compras por concepto de combustibles la cifra alcanza  $\not$ 2.395.889 millones, 8,2% más que en 2016, para un 7,2% del PIB.

Particularmente, en el Gobierno Central al 30 de junio se ha ejecutado tal solo un 23,8% del presupuesto de compras públicas, situación que no cambiaría a corto plazo, dado que la expectativa de ejecución para el segundo semestre se ve permeada por la estrecha situación financiera que enfrenta el Gobierno. Mediante Decreto N° 40540-H de 01 de agosto de 2017, el Poder Ejecutivo señaló algunas medidas paliativas referentes a los procesos de compras públicas ante el faltante de liquidez; destaca el artículo 2, el cual indica que "No se iniciarán procesos de contratación que conlleven nuevas obligaciones para el Gobierno Central, salvo las contrataciones con motivo de estado de emergencia declarada por el Poder Ejecutivo. En el caso de los ya iniciados que se encuentren sin adjudicar, cada jerarca deberá valorar cuáles de ellos se pueden desestimar (...)", dichas medidas pueden presentar efectos sobre la economía nacional, mismas que deben ser consideradas por su impacto a mediano y largo plazo (ver recuadro "Faltante de liquidez y su efecto en las compras públicas").

Cabe indicar que el artículo 7 del decreto supra mencionado, insta a las instituciones públicas, a las instituciones autónomas, semi autónomas y a las entidades adscritas, así como a los otros poderes de la República, a aplicar las medidas consideradas en dicho decreto, por lo cual podría presentarse una menor ejecución para el presente ejercicio en las compras públicas del Sector Público.

Finalmente, es importante destacar que la Ley N° 9395 del 31 de agosto de 2016, estableció que toda la actividad de contratación deberá realizarse por medio del **«Sistema digital unificado de compras públicas»** lo cual se espera contribuirá a generar confianza, transparencia, seguridad jurídica, ahorros en el gasto, reducción de costos de transacción, sana competencia, así como a fomentar el desarrollo económico.

## ESTRECHEZ FINANCIERA Y SU EFECTO EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

Dentro de los fenómenos asociados a los problemas de liquidez en las finanzas públicas, destacan el freno de los procesos de compras, así como el incremento en el plazo para pago a los proveedores del Estado y, por ende, del aumento de lo que se denomina como deuda comercial (montos adeudados a los proveedores del Estado por concepto de compras públicas). 1/.

Ante algunas dificultades en el tema del financiamiento del Gobierno Central, el decreto N° 40540-H de 01 de agosto de 2017, consigna algunas medidas paliativas de contención de gasto, ligadas a los procesos de compras públicas, dentro de las cuales destaca la paralización momentánea de los procesos de compras, la cual trae consigo diversas afectaciones a la economía nacional.

En un contexto de estrechez financiera como la actual, se podrían presentar demoras en los pagos a los proveedores, lo cual, a pesar de que dicha situación es normal dentro de la dinámica comercial entre las empresas, una ampliación excesiva o no prevista de este plazo podría conllevar efectos negativos sobre los proveedores, generando una reacción en cadena, dado que las empresas se ven imposibilitadas de pagar a sus propios proveedores, o incluso sus gastos corrientes. Según estimaciones del Banco Central Europeo, también el costo financiero de los retrasos en los pagos del gobierno a proveedores en proporción del PIB, puede alcanzar en promedio entre el 0,15% al 0,20% del PIB.<sup>2</sup>/

Diamond y Schiller (1993)<sup>3/</sup> señalan algunas posibles consecuencias económicas derivadas de atrasos en los pagos y la afectación a las compras públicas, a las cuales se les debe prestar atención y llevar seguimiento de su impacto, dentro de las que destacan:

- Baja del crecimiento económico: Los atrasos en el pago de compras así como su contracción puede tener un impacto perjudicial en la demanda agregada, produciendo una desaceleración de la actividad económica y con ello incrementos en el desempleo.
- Encarecimiento de bienes o servicios: Los proveedores del Estado, dada la situación y con el objeto de tratar de mitigar el costo de oportunidad, es posible que incrementen los precios de los bienes y servicios que suministran y se produzca, con ello, un mayor estrujamiento del gasto público.
- -Afectación a la prestación de servicios públicos: La limitación en el volumen de compras puede tener una afectación directa en la prestación de servicios públicos.
- -Impacto en los ingresos fiscales: La contracción de las compras podría provocar caída de las utilidades de las empresas proveedoras, y contracción del empleo, lo cual podría tener implicaciones en el pago de impuestos.

Ante la estrechez fiscal, las compras que se realicen deben ejecutarse de manera oportuna y efectiva, realizando un uso eficiente de los recursos públicos y, con ello, mitigando el impacto en la calidad del servicio que se ofrece a la ciudadanía.

- <sup>1/</sup> Así descrito por Delgado, M., Hernández, P., Hurtado, S., y Pérez, J. (2015). Los Mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las administraciones públicas en España. Madrid: Documentos Ocasionales. Nro. 1501. Banco de España.
- <sup>2/</sup> Checherita-Westphal, C., Klemm, A., y Viefers, P. (2015). Governments' payment discipline: the macroeconomic impact of public payment delays and arrears. European Central Bank. Working Paper Series. No. 1771.
- <sup>3</sup>/ Diamond, J., y Schiller, C. (1993). Government Arrears in Fiscal Adjustment Programs. In M. Blejer, y A. Cheasty, How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues (pp. 113-143). Washington: International Monetary Fund.

## 3.7 Otros Gastos

- Al 30 de junio de 2017, en el Sector Público se ha ejecutado ¢76.135 millones en las siguientes partidas: alquiler de edificios, locales y terrenos, publicidad y propaganda, servicios en ciencias económicas y sociales, dietas, actividades protocolarias y sociales, transporte en el exterior y viáticos en el exterior, las cuales presentan un 29,6% de ejecución, similar a períodos anteriores, y un crecimiento de 5,9% respecto al monto ejecutado al 30 de junio de 2016.
- Estos gastos representan el 0,7% del total de presupuesto ejecutado al 30 de junio de 2017 para el Sector Público.
- El 53,5% del total ejecutado al 30 de junio de 2017 en las partidas seleccionadas corresponde a pago de alquileres de edificios, locales y terrenos, seguido en segundo lugar por gastos en publicidad (21,9%) y servicios en ciencias económicas y sociales (12,6%).
- Las partidas que presentan mayor crecimiento son transporte en el exterior (31,0%), viáticos en el exterior (17,2%) y actividades protocolarias y sociales (13,9%). Solo la partida de servicios en ciencias económicas y sociales muestra una reducción respecto a un año atrás (-7,9%).

En este acápite se presenta el gasto en algunas partidas seleccionadas a nivel de **Sector Público**, a saber: Alquiler de edificios, locales y terrenos, Publicidad y propaganda, Servicios en ciencias económicas y sociales, Dietas, Actividades protocolarias y sociales, Transporte en el exterior, Viáticos en el exterior, así como las cinco instituciones con mayor monto presupuestado en ellas. En términos generales, al 30 de junio de 2017, dentro del Sector Público se han ejecutado ¢76.135 millones, para un 29,6% de ejecución, con un incremento respecto al mismo

período 2016 de 5,9%. Estos gastos representan el 0,7% del total ejecutado del Sector Público al primer semestre de 2017.

El 53,5% del total ejecutado al 30 de junio de 2017 en las partidas seleccionadas corresponde a pago de alquileres de edificios, locales y terrenos, seguido en segundo lugar por gastos en publicidad (21,9%) y servicios en ciencias económicas y sociales (12,6%).

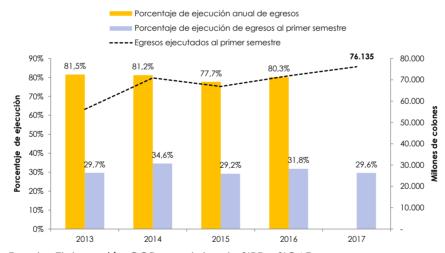
De estas partidas, la de mayor crecimiento a nivel de Sector Público al 30 de junio de 2017 respecto al mismo período 2016 es la de "Transporte en el exterior" con un 31,0% (correspondiente a ¢1.279 millones, con 25,5% de ejecución), explicado por los incrementos del Ministerio de Cultura y Juventud y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. El incremento para el caso del Ministerio de Cultura obedece al pago de transporte para los artistas internacionales que participaron en el Festival Internacional de las Artes (FIA) 2017<sup>54</sup>. En ausencia de esta situación extraordinaria, el crecimiento experimentado por lo partida corresponde a 14,4%.

En segundo lugar, la partida de "Viáticos en el exterior" crece un 17,2% (correspondiente a ¢1.253 millones, con un 25,0% de ejecución) en la que destacan los incrementos en la ejecución de la Universidad de Costa Rica (48,5% de aumento), Consejo Técnico de Aviación Civil (52,8% de crecimiento) y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (122,5% de crecimiento).

GRÁFICO 10

SECTOR PÚBLICO: EVOLUCIÓN DE PARTIDAS SELECCIONADAS, AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos de SIPP y SIGAF

La partida de "Actividades protocolarias y sociales" se incrementó en 13,9% (¢2.041 millones ejecutados, con 19,8% de ejecución) respecto al primer semestre de 2016, fundamentalmente explicado por el aumento en actividades de capacitación y protocolo para el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

Por su parte, la partida de **"Publicidad y propaganda"** se ha incrementado un 8,9% (correspondiente a ¢16.673 millones, **26,6% de ejecución**), explicado casi en su totalidad por los incrementos en dichas partidas del Instituto Costarricense de Turismo (¢561 millones más) y el

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> En comunicación con el Ministerio de Cultura y Juventud se explica que, para períodos anteriores, el festival era organizado por una empresa contratada por el Ministerio de Cultura, no obstante, para el año 2017 el Ministerio de Cultura lo organiza directamente, por lo que los gastos de transporte de los artistas internacionales se incluyen directamente en la partida "Transporte en el exterior" para este año en particular.

Instituto Nacional de Seguros (¢698 millones más, 79,2% de crecimiento), como parte de la estrategia institucional correspondiente a cada caso.

CUADRO 16

SECTOR PÚBLICO: GASTO EN PARTIDAS SELECCIONADAS AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecuc	ión al 30 de	junio		% Estruc al 30	% Ejec al 30 de	%Var. Nom
Partida/Institución	2013	2014	2015	2016	2017	– de junio de 2017	junio de 2017	2016-2017
TOTAL	56.176	70.885	66.881	71.868	76.135	100,0%	29,6%	5,9%
1.01.01- Alquiler de edificios, locales y terrenos	27.505	34.726	35.854	37.916	40.721	53,5%	39,9%	7,4%
Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	3.738	5.248	3.721	3.963	4.334	10,6%	39,5%	9,4%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	2.370	2.681	2.759	3.173	3.393	8,3%	49,2%	6,9%
Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	1.237	3.224	3.291	3.365	3.370	8,3%	40,2%	0,2%
Ministerio de Hacienda	2.139	3.097	3.249	3.136	3.252	8,0%	37,4%	3,7%
Banco de Costa Rica (BCR)	2.126	2.419	3.056	3.030	3.213	7,9%	44,9%	6,0%
Otros	15.896	18.057	19.778	21.249	23.159	56,9%	38,6%	9,0%
1.03.02-Publicidad y propaganda	15.026	20.139	15.516	15.304	16.673	21,9%	26,6%	8,9%
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	2.251	2.178	1.603	2.045	2.606	15,6%	21,8%	27,4%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	2.234	3.416	2.126	2.397	2.287	13,7%	35,6%	-4,6%
Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	1.282	3.028	1.572	1.657	1.613	9,7%	31,0%	-2,7%
Instituto Nacional de Seguros (INS)	730	458	740	881	1.579	9,5%	49,0%	79,2%
Banco de Costa Rica (BCR)	1.805	2.195	1.622	1.243	1.191	7,1%	25,0%	-4,1%
Otros	6.723	8.865	7.853	7.082	7.397	44,4%	23,8%	4,5%
1.04.04-Servicios en ciencias económicas y sociales	5.665	7.514	7.570	10.421	9.595	12,6%	15,8%	-7,9%
Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)	319	341	280	1.235	964	10,0%	33,5%	-21,9%
Superintendencia General de Seguros (SUGESE)	509	771	833	763	647	6,7%	28,9%	-15,2%
Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA)	702	1.727	1.188	656	626	6,5%	65,3%	-4,5%
Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	56	158	346	178	482	5,0%	22,3%	170,7%
Superintendencia de Pensiones (SUPEN)	263	303	195	382	443	4,6%		16,0%
Otros	3.816	4.215	4.729	7.207	6.433	67,0%		-10,7%
0.02.05-Dietas	3.655	3.842	4.051	4.389	4.572	6,0%		4,2%
Asamblea Legislativa	829	904	932	931	913	20,0%	45,9%	-1,9%
Municipalidad de Alajuela	154	182	166	225	246	5,4%	48,6%	9,2%
Municipalidad de San José	134	143	155	165	183	4,0%	47,0%	10,4%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	111	130	124	117	128	2,8%	34,3%	9,1%
Municipalidad de Desamparados	95	85	99	132	124	2,7%	49,5%	-5,8%
Otros	2.333	2.400	2.576	2.819	2.979	65,2%	38,0%	5,7%
1.07.02-Actividades protocolarias y sociales	1.970	2.206	1.863	1.792	2.041	2,7%	19,8%	13,9%
Universidad Nacional (UNA)	111	136	156	203	193	9,5%	37,2%	-4,9%
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	101	109	194	96	193	9,5%	21,6%	101,0%
Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	31	36	56	69	116	5,7%	13,6%	68,1%
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	160	93	95	104	113	5,5%	21,5%	8,6%
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio	70	00	0.7		0.4	. 107	0 / 707	01.07
Nacional (JUPEMA)	72	92	97	69	84	4,1%	36,7%	21,9%
Otros	1.495	1.740	1.263	1.251	1.342	65,8%	18,4%	7,3%
1.05.03- Transporte en el exterior	1.234	1.226	980	977	1.279	1,7%	25,5%	31,0%
Ministerio de Cultura y Juventud	19	7	2	4	162	12,6%	68,9%	4104,2%
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	135	114	117	154	103	8,0%	34,0%	-33,4%
Universidad de Costa Rica (UCR)	102	100	81	75	97	7,6%	29,6%	29,9%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	109	138	107	75	96	7,5%	31,4%	27,4%
Ministerio de Comercio Exterior	134	30	89	54	85	6,6%	38,5%	56,4%
Otros	735	838	585	614	737	57,6%	20,3%	20,0%
1.05.04-Viáticos en el exterior	1.121	1.231	1.047	1.069	1.253	1,6%	25,0%	17,2%
Universidad de Costa Rica (UCR)	71	70	61	72	107	8,5%	31,4%	48,5%
Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC)	88	97	87	60	92	7,3%	34,5%	52,8%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	59	77	99	35	77	6,1%	37,0%	122,5%
Ministerio de Comercio Exterior	60	22	94	69	58	4,7%	31,6%	-16,0%
Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC)	50	51	40	51	47	3,8%	31,0%	-8,5%
Otros	792	915	665	782	872	69,6%	69,6%	11,6%

Fuente: Elaboración CGR con datos de SIPP y SIGAF.

La partida "Alquiler de edificios, locales y terrenos" se ha incrementado un 7,4% (¢40.721 millones ejecutados, 39,9% de ejecución) explicado por incrementos en dichos rubros por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social (9,4% respecto al mismo período en 2016) y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (6,9%).

La ejecución de "**Dietas**" se ha incrementado un 4,2% respecto al mismo semestre de 2016 (¢4.572 millones, **40,3% de ejecución**), principalmente por los incrementos en la Municipalidad de San José (10,4%) y la Municipalidad de Alajuela (9,2%). Por su parte, la Asamblea Legislativa concentra el 20% de los gastos en dietas, al 30 de junio de 2017, similar a períodos anteriores.

La única partida que presenta un decrecimiento respecto a lo ejecutado el primer semestre de 2016 corresponde a "Servicios en ciencias económicas y sociales" con 7,9% de disminución (¢9.595 millones, con un 15,8% de ejecución). En el caso del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), este incrementó la ejecución de esta partida en poco más de ¢300 millones, respecto a lo ejecutado un año atrás.

## 3.8 Comportamiento de la Deuda Pública

- La deuda del sector público continuó su tendencia creciente, a junio 2017 alcanza un monto de ¢20.550.884 millones.
- Razón deuda/PIB supera el llamado "límite natural" de deuda del sector público (60% del PIB), alcanzando un 62,1% del PIB.
- El comportamiento de la deuda refleja niveles preocupantes e insostenibles, factor que ha sido determinante para la disminución de las calificaciones de riesgo.
- El portafolio del Gobierno incrementa su exposición al riesgo cambiario y de tasa de interés
- Las colocaciones netas del Gobierno durante el primer semestre 2017 generan presión sobre los vencimientos de deuda interna que se deben atender en el segundo semestre del año
- La búsqueda de recursos sanos para generar superávit primario y la contención y racionalización del gasto, son elementos básicos para atenuar los déficits fiscales y la tendencia creciente de la relación deuda/PIB.

Según la Dirección de Crédito Público (DCP), durante el primer semestre de 2017, los pasivos internos y externos del sector público<sup>55</sup> continúan su tendencia creciente, y al 30 de junio 2017 el saldo de la deuda presenta un crecimiento interanual (junio a junio) de 12,2% y de 4,8% con respecto al saldo de la deuda al cierre del año 2016, alcanzando un monto de ¢20.550.884<sup>56</sup> millones, del cual ¢15.650.847 millones han sido contraídos en el mercado interno y ¢4.900.037 con organismos internacionales. El detalle del comportamiento y la composición de la deuda no consolidada del sector público no financiero y del Banco Central de Costa Rica (BCCR) se muestra a continuación.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Incluye Gobierno Central, Órganos Desconcentrados, Instituciones Descentralizadas, Gobiernos Locales, Empresas Públicas no Financieras, y al Banco Central de Costa Rica.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> A un tipo de cambio de ¢573,40 por 1US\$.

CUADRO 17

SECTOR PÚBLICO: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DEL 30 DE JUNIO 2016 AL 30 DE JUNIO 2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Saldo al 30/06/2016	% Estruc al 30/06/2016	% PIB al 30/06/2016	Saldo al 31/12/2016	% Estruc al 31/12/2016	% PIB al 31/12/2016	Saldo al 30/06/2017	% Estruc al 30/06/2017	% PIB al 30/06/2017	%Var. Nom junio 2017/ dic 2016	%Var. Nom junio 2017/junio 2016
DEUDA PUBLICA TOTAL	18.321.885	100,0%	58,9%	19.601.507	100,0%	63,0%	20.550.884	100,0%	62,1%	4,8%	12,2%
Gobierno Central	13.173.775	71,9%	42,3%	14.034.679	71,6%	45,1%	15.052.133	73,2%	45,5%	7,2%	14,3%
Resto Sector Público no Financiero <sup>1/</sup>	2.555.404	13,9%	8,2%	3.104.141	15,8%	10,0%	3.212.178	15,6%	9,7%	3,5%	25,7%
Banco Central de Costa Rica	2.592.706	14,2%	8,3%	2.462.686	12,6%	7,9%	2.286.573	11,1%	6,9%	-7,2%	-11,8%
DEUDA PUBLICA INTERNA	13.783.863	75,2%	44,3%	14.858.041	75,8%	47,7%	15.650.847	76,2%	47,3%	5,3%	13,5%
Gobierno Central	10.130.403	55,3%	32,5%	10.809.707	55,1%	34,7%	11.713.439	57,0%	35,4%	8,4%	15,6%
Resto Sector Público no Financiero <sup>1/</sup>	1.070.306	5,8%	3,4%	1.594.613	8,1%	5,1%	1.659.340	8,1%	5,0%	4,1%	55,0%
Banco Central de Costa Rica	2.583.153	14,1%	8,3%	2.453.721	12,5%	7,9%	2.278.068	11,1%	6,9%	-7,2%	-11,8%
DEUDA PÚBLICA EXTERNA	4.538.023	24,8%	14,6%	4.743.466	24,2%	15,2%	4.900.037	23,8%	14,8%	3,3%	8,0%
Gobierno Central	3.043.371	16,6%	9,8%	3.224.972	16,5%	10,4%	3.338.694	16,2%	10,1%	3,5%	9,7%
Resto Sector Público no Financiero <sup>1/</sup>	1.485.098	8,1%	4,8%	1.509.528	7,7%	4,8%	1.552.838	7,6%	4,7%	2,9%	4,6%
Banco Central	9.553	0,1%	0,0%	8.966	0,0%	0,0%	8.505	0,0%	0,0%	-5,1%	-11,0%

1/Incluye Órganos Desconcentrados, Gobiernos Locales, Instituciones Descentralizadas No Empresariales y Empresas Públicas no Financieras.

Fuente: Dirección de Crédito Público.

Tal como se observa en el cuadro previo, durante el primer semestre del año, los pasivos del Gobierno Central, particularmente los internos, son los que impulsan al alza la deuda pública, ya que el BCCR continúa disminuyendo sus obligaciones tanto a nivel interno como externo, y el crecimiento observado en los pasivos de las instituciones que conforman el Resto del Sector Público No Financiero (resto SPNF) responde principalmente a las variaciones del tipo de cambio.

Es importante tener presente que de este endeudamiento, la parte más preocupante es la del Gobierno Central, no solo por las tasas de crecimiento que presenta, sino porque el resto del sector público tiene una dinámica diferente: la mayoría recibe ingresos propios por la venta de servicios y parte de su endeudamiento es para inversión, mientras que en el caso del Gobierno en los últimos 3 años en promedio tan solo un 14,3% del endeudamiento interno ha sido dedicado a gasto de capital.

A junio de 2017, según cifras de la DCP, la deuda del Gobierno Central alcanza un monto de ¢15.052.133 millones, reflejando un crecimiento nominal de 7,2% con respecto a diciembre 2016. De estas obligaciones, el 77,8% (¢11.713.439 millones) corresponden a los pasivos internos y ¢3.338.694 millones (22,2%) a créditos con organismos internacionales para financiar proyectos de inversión y a la colocación de bonos en el mercado internacional (eurobonos). El crecimiento de la deuda del Gobierno responde principalmente al comportamiento de los pasivos internos, los cuales crecen con respecto a diciembre 2016 en buena medida por la colocación de títulos Cero Cupón, Tasa Fija Dólares, Tasa Básica y los títulos de Propiedad Real Ajustable Soberano.

Como resultado de las operaciones que realizó el Gobierno durante el primer semestre del año, la composición del portafolio de los pasivos internos a junio 2017 a pesar de presentar menor exposición al riesgo de refinanciamiento, refleja mayor exposición al riesgo cambiario y principalmente mayor exposición al riesgo de tasa de interés, lo que podría no ser favorable ante las expectativas de incrementos en estas variables. Adicionalmente, según la información de la DCP desde el año 2015 el costo promedio de la deuda interna ha venido en aumento. Las características de las obligaciones internas del Gobierno se muestran a continuación.

CUADRO 18 GOBIERNO CENTRAL: CARACTERIZACIÓN DE LA DEUDA INTERNA -MILLONES DE COLONES Y CIFRAS RELATIVAS-

	2013	2014	2015	A diciembre 2016	A junio 2017
Saldo deuda interna	7.168.651	8.117.726	9.039.700	10.809.707	11.713.439
Moneda					
Deuda ¢	86,3%	82,4%	83,7%	80,7%	78,3%
Deuda US\$	13,7%	17,6%	16,3%	19,3%	21,7%
Vencimiento					
Hasta un año	15,0%	20,2%	19,7%	15,0%	14,5%
Más de un año y hasta cinco años	43,7%	36,2%	37,2%	38,6%	40,1%
Más de cinco años	41,3%	43,6%	43,1%	46,4%	45,4%
Tasa de interés					
Fija	69,1%	69,9%	75,7%	76,3%	70,1%
Variable	9,5%	10,3%	8,0%	12,3%	19,3%
Indexada	21,4%	19,8%	16,4%	11,4%	10,6%
Costo promedio ponderado	7,6%	9,7%	6,6%	7,4%	8,0%

Fuente: Dirección de Crédito Público.

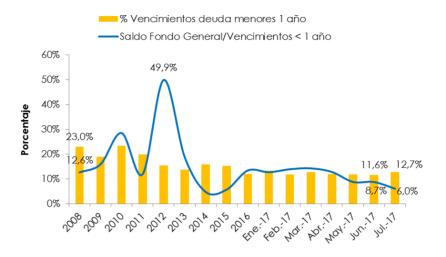
Es importante destacar que si bien la porción de la deuda del Gobierno que vence a menos de un año se redujo con respecto a diciembre 2016, las colocaciones totales<sup>57</sup> realizadas en el primer semestre del año generaron mayor presión sobre los vencimientos del segundo semestre 2017. Según información de la DCP el saldo de la deuda interna a junio 2017 refleja vencimientos para el segundo semestre por un monto de ¢864.060 millones, monto que se incrementó un 84% -en relación con los vencimientos esperados al 31 de diciembre 2016- por las colocaciones netas del Gobierno en el mercado interno durante los primeros seis meses del año. Adicionalmente, seaún la composición del saldo de la deuda al 30 de junio, el 46,1% (¢398.429 millones) de los vencimientos que se deben atender en el segundo semestre 2017 fueron colocaciones realizadas entre los meses de enero y junio 2017.

Ante estos vencimientos y considerando también los de la deuda externa, es importante valorar el riesgo de liquidez del Gobierno, es decir, la disponibilidad de recursos líquidos con que cuenta para hacer frente a los vencimientos próximos de sus pasivos. La liquidez con que cuenta el Gobierno constituye una forma de atenuar el riesgo de refinanciamiento. Sin embargo, en nuestro país, a pesar de que antes del año 2012 la deuda interna y externa del Gobierno con vencimiento a menos de un año presentaba porcentajes superiores al 20%, y en los últimos años se ha ubicado cerca del 15%, es usual que el indicador de liquidez presente niveles bajos, reflejando poca cobertura de los vencimientos cercanos, situación que no es muy favorable ante eventuales restricciones temporales de liquidez en el mercado. Los recursos en el Fondo General durante los últimos años no permiten cubrir un mes completo de los vencimientos totales de la deuda del Gobierno Central.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Según las cifras de la DCP, durante el primer semestre la Tesorería Nacional a través de los mecanismos de subasta, ventanilla electrónica, operaciones directas y de Tesoro Directo ha colocado un total de ¢3.127.573 millones, de los cuales tan solo el 42,8% tiene afectación presupuestaria.

GRÁFICO 11

GOBIERNO CENTRAL: VENCIMIENTOS MENORES A UN AÑO Y RECURSOS LÍQUIDOS EN EL FONDO GENERAL, 2008-2017
-PORCENTAJES-



\*Fondo General incluye las cuentas en las que Gobierno tiene los recursos que recibe durante el año. El saldo corresponde a los montos colonizados de las cuentas en dólares y en euros, así como el saldo a fin de mes de las cuentas en colones.

Fuente: Elaboración CGR con datos de la Contabilidad Nacional y de la Dirección de Crédito Público

#### Sostenibilidad de la deuda

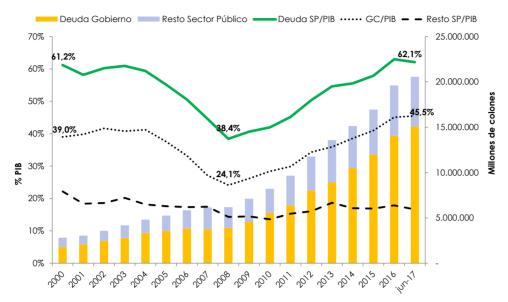
Tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el comportamiento reflejado por las obligaciones internas y externas en los primeros seis meses del año, genera que el saldo de los pasivos del Sector Público represente a junio 2017 un 62,1% de la actividad económica del país, porcentaje superior al llamado "límite natural" de deuda del sector público (60% del PIB)

Esta tendencia al alza que presenta la deuda pública desde el año 2009, como se menciona previamente, ha sido impulsada principalmente por el endeudamiento del Gobierno Central, ya que la relación deuda/PIB del resto de las instituciones del sector público durante los últimos 10 años se ha mantenido un poco más estable y ha crecido en forma menos acelerada que la relación de los pasivos del Gobierno con respecto a la actividad económica. Al mes de junio 2017, los pasivos internos y externos del Gobierno Central representan un 45,5% del PIB, y se estima que, como consecuencia del déficit fiscal, la razón deuda/PIB continuará con la tendencia creciente que ha mostrado desde el 2009.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> El límite natural representa el máximo nivel de endeudamiento que el país podría honrar aun durante largos períodos desfavorables desde el punto de vista fiscal y macroeconómico. La DCP indica que en el caso de Costa Rica se utiliza el parámetro establecido en los estudios Sostenibilidad de la Deuda Pública Costarricense y una Propuesta para la Política de Endeudamiento, P. Marcelo Oviedo (2007) y Fiscal Solvency and Macroeconomic Uncertainty in Emerging Markets: The Tale of the Tormented Insurer, Mendoza y Oviedo, BID (2004).

GRÁFICO 12

COMPORTAMIENTO DE LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Dirección de Crédito Público y Banco Central

Este crecimiento constante de la deuda del Gobierno continúa presentando niveles preocupantes e insostenibles, como en reiteradas ocasiones lo han manifestado la Contraloría, el BCCR y la Dirección de Crédito Público; incluso en los últimos años los recurrentes déficits fiscales, la tendencia creciente de la deuda y la ausencia de medidas para corregir la situación, han sido los factores determinantes para la diminución de las calificaciones de riesgo que realizan periódicamente Moody's, Standard & Poor's y Fitch.

Durante varios años las calificadoras de riesgo hicieron énfasis en que en nuestro país se presentaban factores de riesgo como la rigidez del gasto público, pagos de intereses cada vez mayores, déficits elevados y sostenidos, deterioro en la dinámica de la deuda, elementos que podrían afectar en forma negativa la calificación, por lo que recomendaban implementar medidas para mejorar las finanzas públicas y así disminuir estos factores de riesgo. Sin embargo, los resultados obtenidos en los últimos años no reflejan ninguna mejora sustancial en las finanzas públicas, por el contrario, tal como se menciona previamente, los niveles de endeudamiento, así como su ritmo de crecimiento, en forma reiterada se han sido calificados como insostenibles.

Producto de esta situación, a partir del año 2013 las calificadoras han modificado en forma constante la calificación y/o la perspectiva riesgo país. Una de las variaciones más relevantes se presentó en el mes de setiembre de 2014, cuando Moody's modificó la calificación de Baa3 a Ba1, retirando el grado de inversión, para ubicarlo en el grado especulativo, es decir se le realiza una advertencia a los inversionistas de que el país depende de condiciones económicas favorables para efectuar puntualmente el pago de los intereses y el principal. En el primer trimestre de 2017, la calificadora de riesgo Moody' s baja la calificación de riesgo soberano del país de Ba1 a Ba2, ubicando al país en un grado especulativo más bajo, y con la perspectiva negativa, lo cual indica que en un periodo de 6 a 18 meses podría sufrir más reducciones.

Indica la DCP que las reducciones de las calificaciones "disminuyen la credibilidad del gobierno en los mercados de deuda tanto nacionales como internacionales, lo que conlleva a posibles incrementos en el costo del financiamiento, así como a una disminución en la base de inversionistas. Al aumentar la percepción de riesgo país a nivel global, el costo de

endeudamiento de las instituciones del resto del sector público, se incrementaría afectando con ello el desarrollo de proyectos tanto de inversión pública como del sector privado."59

En el caso particular del Gobierno, el incremento en el costo del financiamiento se ha materializado en las colocaciones de bonos en el exterior, particularmente con la última emisión de eurobonos permitida por la Ley N° 9070, Costa Rica coloca el Eurobono CR45 (US\$1.000 millones) a 30 años plazo a una tasa de 7,158%, lo cual significó un premio de 4,46 puntos porcentuales por encima de un título del Tesoro de EE.UU. al mismo plazo y 158 puntos base más que el eurobono CR44 colocado en 2014.

Considerando que el Gobierno ha anunciado que trabaja en un proyecto para colocar bonos en el exterior, es importante tener presente que actualmente las calificaciones riesgo país de Costa Rica se ubican en niveles inferiores a los presentados cuando se realizó la última colocación de eurobonos, y que al mes de agosto 2017 los bonos del tesoro a 30 años plazo pagan una tasa de 2,8%, por lo que el costo financiero de los recursos que se obtengan en el exterior será superior, ya que el Gobierno se verá en la necesidad de pagar un premio en relación con la tasa de los Bonos del Tesoro superior a la que otorgó en marzo de 2015.

A nivel presupuestario, en promedio un 38% de los recursos de las colocaciones de eurobonos realizadas en los años 2014 y 2015 fueron utilizados para amortizar títulos valores que vencen a menos de un año.

El problema de sostenibilidad se acentúa al considerar la rigidez que el servicio de la deuda genera en el presupuesto nacional, ya que parte importante de los recursos deben destinarse a los pagos que generan las obligaciones del Gobierno. A junio 2017, los pagos por intereses, comisiones y amortización presentan un crecimiento de 17,8% en relación con el primer semestre 2016, alcanzando un monto de ¢1.510.273 millones equivalente al 36,6% de los egresos totales y al 4,6% del PIB.

En años anteriores como parte de la estrategia y gestión de la deuda, la Tesorería Nacional ha realizado canjes de deuda con el objetivo de disminuir el riesgo de refinanciamiento. Este tipo de operaciones, con el tiempo, se ha consolidado como uno de los mecanismos de colocación y durante el 2016 retiró del mercado un monto de ¢807.571 millones y colocó nuevos títulos por un total de ¢838.424 millones. Para el 2017, al mes de julio, la Tesorería retiró del mercado títulos con vencimientos 2017 a 2019 por un monto de ¢595.418 millones y colocó títulos por ¢609.031 millones.

Durante el primer semestre 2017, a pesar de que las operaciones de canje realizadas por la Tesorería Nacional retiran del mercado interno un monto por ¢242.083 millones en títulos cuyo vencimiento estaba programado para el presente año<sup>60</sup>, estas operaciones no fueron suficientes para reducir el monto de la amortización interna; la cual se incrementa un 16,8%Otro factor que influye en el crecimiento de esta partida es que en el mes de enero se realiza la primera amortización al Convenio de Pago de Adeudos por Conceptos de Aseguramiento del Código de la Niñez y la Adolescencia y Leyes Especiales, firmado en abril de 2016 entre el Ministerio de Hacienda y la Caja Costarricense del Seguro Social. A junio 2017 la amortización interna y externa de la deuda del Gobierno alcanza una monto de ¢1.010.309 millones (3,1% del PIB).

En lo correspondiente al pago de intereses durante el primer semestre del año se ha cancelado un monto por ¢498.508 millones (1,5% del PIB), equivalente al 21,6% de los ingresos corrientes

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Dirección de Crédito Público (2017) Informe anual sobre el estado y evolución de la deuda pública interna y externa, página 81.

<sup>60</sup> Según la Dirección de Crédito Público, para el primer semestre 2016 el Gobierno compró títulos por un monto de ¢287.745 millones que inicialmente estaban presupuestados para ser cancelados en ese período presupuestario.

recaudados al mes de junio. Este crecimiento responde al mayor saldo de deuda, a las colocaciones tasa fija que se dieron durante el 2016 y al comportamiento del tipo de cambio. El crecimiento que muestran los intereses internos conlleva a que el costo de la deuda interna del gobierno muestre un crecimiento de 6,6% en 2015 a 8,0% a junio 2017.

El panorama que presenta el Gobierno en sus finanzas públicas y los niveles de deuda continúan siendo una situación a la que debe darse prioridad. La necesidad de una solución integral al problema fiscal es cada vez más imperativa; la búsqueda de recursos sanos para generar superávit primario y la contención y racionalización del gasto, son elementos básicos para atenuar los déficits fiscales y la tendencia creciente de la relación deuda/PIB.

- En el Pilar 1: Impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad, se registran desempeños favorables referidos a una inflación baja, un crecimiento del PIB según lo programado por BCCR, y algunas mejoras en los indicadores de empleo. En la ejecución de obras viales, se han puesto en funcionamiento obras de relevancia como Cañas-Liberia y Bajos de Chilamate-Vuelta de Kooper; no obstante, se siguen registrando problemas que tradicionalmente han generado atrasos en los proyectos como son: los lentos procesos de expropiaciones; las autorizaciones ambientales que absorben tiempo; atrasos en licitaciones y problemas de planificación de los proyectos; así como la falta de un plan de gestión en conservación de vías, puesto que no obstante los avances en el mantenimiento de las vías, hay de fondo problemas estructurales que requieren de atención. En ferrocarriles, un área que sigue sin levantar, por falta sobre todo de financiamiento y de la implementación de la Ley de fortalecimiento del INCOFER.
- En el Pilar 2: Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad, se han mostrado esfuerzos en la aplicación de la Estrategia Puente al Desarrollo, siendo un accionar que cambia la forma de atención del fenómeno de pobreza, ya no solo con subsidios paliativos sino con la aplicación de planes familiares para llevarlos a obtener empleos e impulsar la superación de la pobreza; la atención en red de cuido ha avanzado de acuerdo a lo programado en cuanto a lo gestionado por IMAS y PANI, sin embargo por parte de CENCINAI intramuros se sigue con problemas para ampliar la cobertura por limitaciones de recursos, sobre todo humanos y de infraestructura. En el caso del área de vivienda, no obstante que en general se están asignando bonos según lo programado, ya este órgano contralor había señalado la necesidad de fortalecer esta actividad, ya que se hace necesario disminuir la brecha de asequibilidad a vivienda.
- En el Pilar 3: Un Gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción, de gran relevancia, puesto que impacta principalmente la transparencia hacia los administrados y la competitividad del país, hay avances en el impulso de estrategias para hacer más eficiente la "tramitología", no obstante las limitaciones del MEIC para su seguimiento; asimismo, en el caso del SINIRUBE, Sistema que busca hacer más eficiente la acción social, se hace urgente atender las limitaciones para su desarrollo. En el caso de la seguridad ciudadana, sigue siendo imperioso fortalecer la acción contra el crimen organizado y el narcotráfico.
- Las metas contenidas en el PND son de suma importancia para que el país avance hacia niveles de desarrollo económico-social superiores, de allí que la Contraloría General de la República hace un llamado, a menos de año y medio para la culminación de dicho Plan, a unir todos los esfuerzos, tanto de los jerarcas públicos, de los diferentes actores públicos y privados y de los Poderes de la República, para lograr una óptima convergencia de acciones según sus competencias, y llevar al mejor término las aspiraciones planteados.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) está llamado a cumplir un papel fundamental en la gestión y asignación de recursos públicos, en el marco de lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) y el artículo 1 del Reglamento a dicha Ley. El PND 2015-2018 tiene definidas actualmente 7 metas nacionales, 55 metas sectoriales, 165 programas/proyectos, 355 metas de programas/proyectos; Plan que tiene al I Semestre del 2017, dos años y medio de ejecución, por lo que resulta importante continuar analizando qué avances tienen sus metas y pilares fundamentales.

La ejecución de dicho Plan está a cargo de 16 sectores institucionales y sus correspondientes rectorías<sup>61</sup>; asimismo, el PND definió tres pilares de desarrollo, a saber: "Impulsar el crecimiento

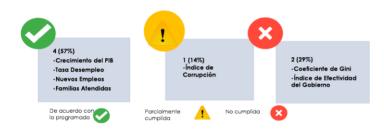
 $<sup>^{61}</sup>$  Definidos mediante Decretos N° 38536-MP-PLAN y 38997-MP-PLAN, los cuales agrupan las diferentes instituciones públicas de acuerdo a sus funciones y potestades, cada uno dirigido por un ministro rector, estos sectores son: Trabajo y

económico y generar empleo de calidad"; "Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad"; y "Un Gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción", cuyos resultados se comentarán más adelante.

La Contraloría General analizó los informes de seguimiento de metas del PND al I Semestre del 2017 elaborados por los ministros rectores sectoriales; investigó adicionalmente sobre los avances de algunas metas de interés y efectuó entrevistas con funcionarios encargados de varias metas; así como –según cada meta– se corroboró la información de fuentes oficiales, como por ejemplo el Banco Central de Costa Rica (BCCR), el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), y el Poder Judicial, entre otros.

En relación con los resultados generales de las metas, en lo que respecta a las siete metas nacionales, al I Semestre 2017, 4 avanzan de acuerdo con la meta establecida para el 2017; en las 3 restantes se mantiene lo reportado al cierre del 2016<sup>62</sup> (Ver Ilustración 2), ya que no hay información más actualizada; adelante en el comentario se ampliará sobre el desempeño de las metas nacionales.

# ILUSTRACIÓN 2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2018: METAS NACIONALES AL 30 DE JUNIO DEL 2017



Por su parte, de la valoración realizada por los sectores sobre 47 metas sectoriales para el período acumulado 2015 - I Semestre 2017 (ver cuadros al final de este comentario): 12 (26%) muestran un grado de avance de 100% o superior; 10 (21%) muestran un grado de avance mayor o igual al 80% pero menor al 99,9%; 13 (28%) tuvo un avance menor o igual al 79,9% pero mayor o igual al 50%; y 12 (26%) tuvieron un grado de avance inferior o igual al 49,9% (Ver Gráfico 13)63.

Seguridad Social (Ministro de MTSS); Desarrollo Humano e Inclusión Social (Presidente Ejecutivo de IMAS, quien también funge como Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social); Desarrollo Agropecuario y Rural (Ministro del MAG); Educativo (Ministro del MEP); Salud, Nutrición y Deporte (Ministro de MINSA); Ambiente, Energía y Ordenamiento Territorial (Ministro de MINAE); Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera (Ministro de MINHAC); Cultura y Juventud (Ministro de MCJ); Transporte e Infraestructura (Ministro de MOPT); Seguridad Ciudadana y Justicia (Ministro de MSP); Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Ministro de MICIT); Economía, Industria y Comercio (Ministro MEIC); Turismo (Ministro de Turismo); Comercio Exterior (Ministro de Comercio Exterior); Política Internacional (Ministro de MREC), y Vivienda y Asentamientos Humanos (Ministro de MIVAH).

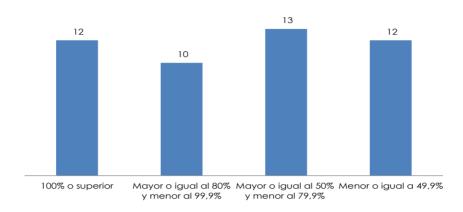
<sup>62</sup> Con respecto a la meta Índice de percepción de la corrupción, se programó alcanzar una calificación de 63,6%, y si bien aumentó en el 2016 levemente con respecto al 2015 (55%), al registrar un 58% no alcanzó lo esperado (100% ausencia de corrupción y 0% muy corrupto). Por su parte, para la meta sobre Índice de Efectividad del Gobierno, no hay cifras 2016, lo que se registra en el 2015 es una disminución con respecto al 2014, al pasar de 0,40 a 0,38 (Indicador que va desde una percepción de la calidad de -2,5 (débil) a 2,5 (fuerte)). En cuanto a la meta de reducción de la desigualdad, medida por el Coeficiente de Gini, este más bien aumentó y no se alcanzó la meta (0,5094), pasando de 0,516 (2015) a 0,525 (2016), reflejando un aumento de la desigualdad.

<sup>63</sup> Estos rangos siguen la línea de los establecidos por MIDEPLAN; se hace la observación que para la ubicación de los avances de las metas en los diferentes rangos se redondea a un decimal (sobre todo cuando caen en los límites de rango, casos de 49,9%, 79,9 y 99,9%).

GRÁFICO 13

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2018:

AVANCE ACUMULADO DE METAS SECTORIALES 2015- I SEMESTRE 2017

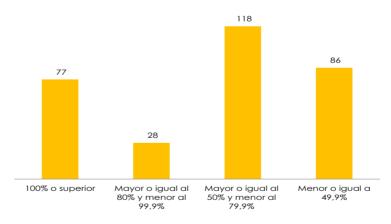


Fuente: Elaboración CGR con datos de los Informes de Seguimiento de Metas del PND 2015-2018 al 30 de junio de 2017

Con respecto a las metas de programas/proyectos, se han evaluado 309, las cuales muestran el siguiente comportamiento acumulado 2015 - I Semestre 2017 (ver cuadros al final de este comentario): 77 (25%) se reportan con avances del 100% o superiores; 28 (9%) muestran un avance mayor o igual al 80% pero menor al 99,9%; 118 (38%) metas muestran avances menores o iguales al 79,9% pero mayores o iguales al 50%; y las restantes 86 (28%) metas muestran avances menores o iguales al 49,9% (Ver Gráfico 14).

GRÁFICO 14

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2018: AVANCE ACUMULADO DE METAS DE PROGRAMAS Y PROYECTOS AL
2015- I SEMESTRE 2017



Fuente: Elaboración CGR con datos de los Informes de Seguimiento de Metas del PND 2015-2018 al 30 de junio de 2017

A continuación se presenta un comentario sobre avances relevantes en los tres grandes pilares definidos en el PND 2015-2018.

## 4.1 Pilar 1: Impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad

# ILUSTRACIÓN 3 PND: PRINCIPALES DESEMPEÑOS ATINENTES AL PILAR 1 IMPULSAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GENERAR EMPLEO DE CALIDAD AL PRIMER SEMESTRE DE 2017



Este Pilar está asociado sobre todo a sectores como: Transporte e Infraestructura, Hacienda, Comercio Exterior, Turismo y Agropecuario, entre otros; a continuación se detalla el comportamiento de algunas metas de importancia.

# a. Mayor crecimiento económico del PIB real (Meta 2017-2018: 6%)

Esta constituye una meta nacional, sobre la cual el BCCR<sup>64</sup> informa que la actividad económica local, medida con la tendencia ciclo del PIB real, creció 3,8% en el primer semestre de 2017, inferior en 0,8 puntos porcentuales a la tasa de igual período del año previo. Señalando que este menor crecimiento fue tanto por la desaceleración de la demanda interna como de la externa.

El BCCR en su Programa Macroeconómico 2017-2018, tiene como meta para el crecimiento del PIB en el 2017, un 3,8%, consistente con la evolución que se tuvo en el I Semestre.

# b. Nuevos puestos de trabajo creados y tasa de desempleo (Metas nacionales 2017 y 2018: 54.923 y 56.341 nuevos puestos creados y tasa de desempleo del 7,6% y 7%)

De acuerdo con cifras de la Encuesta continua de empleo (ECE) del INEC, la cantidad de ocupados al II trimestre del 2017 con respecto al mismo período del 2016, aumentó en 125.084, principalmente por el incremento de las actividades de comercio, reparación de vehículos, enseñanza y salud. Por su parte, la tasa de desempleo en ese mismo período pasó de 9,4% a 8,5%<sup>65</sup>, disminución que se concentra sobre todo en la zona urbana, ya que en la zona rural la tasa de desempleo no varió (9,8%).

Sobre este aspecto, el rector del Sector Trabajo<sup>66</sup> planteó el desarrollo de algunos programas en el PND que procuraban un mayor nivel de ocupación, como son: Programa de Empleabilidad con énfasis en grupos vulnerables (graduación de técnicos en áreas de mayor demanda); el Programa Empléate (Capacitación a jóvenes de 17 a 24 años en condición de vulnerabilidad); y Programa PRONAE (Busca generar empleo temporal a personas en condición de desempleo y pobreza); entre otros.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> BCCR, (2017). Revisión del Programa Macroeconómico 2017-2018, julio 2017, p. 10.

<sup>65</sup> Existe un porcentaje importante de la población ocupada que se encuentra en situación de la informalidad.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Oficio N° MTSS-DMT-OF-778-2017 de 28 de julio del 2017, Informe de Seguimiento de Metas al I Semestre del 2017, PND 2015-2018.

# c. Brecha entre la Inflación local y la inflación de largo plazo de los principales socios comerciales (Meta sectorial 2017-2018: brecha máxima 3 p.p)

Con respecto a esta meta, según lo señalado por el BCCR $^{67}$ , la inflación general, medida con la variación interanual del Índice de precios al consumidor (IPC), durante el primer semestre de 2017 fue del 1,8% en junio, registrando una tendencia hacia el rango meta (3%  $\pm$  1 p.p.).

En este sentido, según la inflación de largo plazo de los principales socios comerciales, estimada en 3%, con respecto a lo registrado en Costa Rica en el 1 semestre 2017, se registra una diferencia de -1,2 p.p., reportada por el ministro rector del Sector Hacienda<sup>68</sup>, por lo que la inflación nacional se mantiene por debajo de la inflación de socios comerciales y en el rango establecido en el PND.

#### d. Obras de infraestructura en la red vial nacional y cantonal

Las metas referidas a obras viales al I Semestre del 2017 se muestran en el Cuadro 19. Referente a los comportamientos registrados se pueden destacar los siguientes aspectos:

i. En lo referente a las metas de conservación y mantenimiento de la red vial nacional de lastre y pavimentada, a cargo del MOPT<sup>69</sup> y CONAVI, respectivamente, se reportan con avances según lo programado; ya que en lo correspondiente a la conservación de la red vial nacional de lastre se registra un avance acumulado de la meta del 50% entre 2016-l Semestre 2017<sup>70</sup> y las metas relativas a mantenimiento periódico y rutinario de la red vial nacional pavimentada, con avances del 70% en ese mismo período.

Según estudio reciente de LANAMME<sup>71</sup> sobre las condiciones de la red vial nacional, se tiene como principales hallazgos resultados mixtos: una disminución en el porcentaje de inversión que se considera ineficiente<sup>72</sup>; además se destacan algunas mejoras en la regularidad superficial de las carreteras -844,58 km-, pasando a moderada y buena; sin embargo, indica el estudio, que la inversión realizada en gran parte de la red vial nacional si bien mejora parcialmente la condición estructural, no logra valores del IRI<sup>73</sup> inferiores a 3,64 m/km –los valores de 3,64 m/km y más, se asocian a condiciones de ruedo deficientes o muy deficientes—. Asimismo, insiste dicho Laboratorio, en la necesidad de implementar un sistema de gestión vial para darle sostenibilidad y mejora continua a los diversos procesos de mantenimiento y conservación de la red vial nacional.

ii. Hay algunas obras que registran "atraso crítico", ya que no han iniciado su proceso constructivo, entre ellos: Construcción del tramo norte de circunvalación, que ha sufrido atrasos principalmente debido a expropiaciones y reubicaciones de familias, no obstante se tienen programado iniciar en septiembre de 2017 la primera fase - Quebrada Rivera hasta la Radial a Heredia-; Ruta San José-San Ramón, pendiente proceso de refrendo de adenda al contrato de fideicomiso y el estudio ambiental.

<sup>68</sup> Ministerio de Hacienda, (2017). Oficio N°DM-1495-2017 del 31/07/2017, Informe de Seguimiento de Metas al I Semestre del 2017, PND 2015-2018.

<sup>67</sup> Idem BCCR, (2017). Pág. 9.

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> En vista de la entrada en vigencia de la Ley N° 9329, en la que se le transfirió a los gobiernos locales la atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal, al MOPT se le encarga una meta de conservación de la red vial nacional de lastre.

<sup>70</sup> La meta fue incluida en el PND hasta el 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> LANAMME. (2017). Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, años 2016-2017 / Informe Final.

<sup>72</sup> LANAMME define como ineficiente la inversión que no logran los efectos en la recuperación de la red vial nacional.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> El Índice de regularidad Internacional (IRI), mide la calidad del rodamiento de las carreteras.

CUADRO 19 PND 2015-2018: AVANCE DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL AL PRIMER SEMESTRE DE 2017

META 2015-2018	AVANCE ACUMULADO ABSOLUTO 2015-2016	META 2017	RESULTADO ABSOLUTO AL 30/06/2017	AVANCE % DE LA META 2017	CLASIFICACIÓN AVANCE 2017 SEGÚN RECTORÍA	AVANCE % DE LA META DEL CUATRIENIO	
3.910 km de la red vial nacional conservados. (Red Vial en lastre) 1/	2016: 1.573	1.500	781,0	52,1%	De acuerdo con lo programado	50,2%	4.680,6
970 Km anuales de mantenimiento periódico a la red vial nacional 2015-2018 $^{2\prime}$	2015: 1.084,92 km 2016: 1.207,68 km	970	820,1	84,5%	De acuerdo con lo programado	71,1%	179.998,5
3.450 kilómetros anuales de mantenimiento rutinario 2015-2018 2/	2015: 3.441,99 km 2016: 4.052,53 km	3.450	2.817,6	81,7%	De acuerdo con lo programado	70,4%	177.770,0
Construcción del 100% tramo norte de la carretera de Circunvalación <sup>3/</sup>	0,0%	80,0%	0,0%	0,0%	Atraso Crítico	0,0%	0,0
77,20% de ampliación del tramo Cañas –Liberia	100,00%	М	eta del períod	o cumplida (	en 2016	100,0%	53.854,8
80,21% de avance de obra del Proyecto Bajos de Chilamate- Vuelta Kooper <sup>3/</sup>	40,5%	10,2%	11,9%	116,9%	De acuerdo con lo programado	65,4%	22.873,7
35% de construcción del tramo Sifón – Abundancia <sup>4/</sup>	12,2%	12,8%	5,78%	45,2%	De acuerdo con lo programado	51,4%	23.961,6
30% de la ruta San José-San Ramón ampliada.	Programada para iniciar en 2017	10,0%	0,0%	0,0%	Atraso Crítico	0,0%	0,0
30% Tramo Puerto Viejo de Sarapiquí-Limón 30% de la ruta 32.	Programada para iniciar en 2017	10,0%	0,0%	0,0%	Atraso Crítico	0,00%	193,3
Construcción de 36 puentes en la red vial nacional.	17	8	1	12,5%	De acuerdo con lo programado	50,0%	2.498,7
Construcción del 100% de la radial Abundancia -Ciudad Quesada	35,7%	45,0%	6,3%	14,0%	De acuerdo con lo programado	42,0%	9.299,0
100% Construida I Etapa del Transporte Rápido de Pasajeros (TRP). Tramo: San José - Cartago.	0,0%	55,0%	0,0%	0,0%	Atraso Crítico	0,0%	0,0
Rehabilitación de 100 km de la Red Ferroviaria Nacional <sup>5/</sup>	7,8 km	36,1 km	29,4 km	81,4%	De acuerdo con lo programado	37,2%	2.576,0

<sup>1/</sup> La meta de "6.150 Km de la Red Vial Cantonal conservados" fue modificada en el período 2016 producto de la entrada en vigencia de la Ley Nº 9329, en la que se le transfirió a los gobiernos locales la atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal. La actual meta refiere a conservación de red vial nacional en lastre.

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de cumplimiento del PND al 30 de junio de 2017 de las rectorías sectoriales.

iii. Otros proyectos han venido superando obstáculos en su ejecución, ya que al l Semestre 2017 se reportan con avances según lo programado, este es el caso del Proyecto Bajos de Chilamate-Vuelta Kooper, que inició construcción en marzo del 2013, tuvo atrasos por una auditoría ambiental, sin embargo el 23 de agosto del 2017 se puso en funcionamiento, restándole algunas obras menores para su finalización en el 2017; Sifón-La Abundancia, el cual empezó a ejecutarse en el 2012, se suspendió el

<sup>2/</sup> El monto ejecutado incluye ¢75,795.99 millones reportados en conjunto en 2016, ambas metas a cargo del CONAVI. La ejecución presupuestaria reportada durante el primer semestre de 2017: ¢19.620,8 millones (Mantenimiento periódico) y ¢11.523,3 millones (Mantenimiento rutinario).

<sup>3/</sup> Meta programadas para ejecutarse en 2015-2016 según la formulación original del PND, con línea base de 19,79%. Modificadas según oficio DM-544-2016 del 08/08/2016.

<sup>4/</sup> La meta tiene una línea base del 65%. Según el informe de la Rectoría del Sector al 30 de junio de 2017, aclara que el porcentaje de av ance reportado en este I semestre incluye las obras de las adendas aún no aprobadas, dado que éstas son necesarias para concluir el proyecto en todo su alcance.

<sup>5/</sup> Meta modificada según oficio DM-544-2016 del 08/08/2016. Originalmente refería a Rehabilitación de 100 km de la Red Ferroviaria Nacional para el transporte de carga. En el Informe de Seguimiento al primer semestre 2017, la Rectoría del Sector no aportó el dato de ejecución presupuestaria para esta meta

año 2015 por denuncias ambientales, además ha experimentado atrasos por expropiaciones y estabilidad de los terrenos, y actualmente requiere una aprobación por parte de la Contraloría General para ampliación del monto y plazo del contrato; La Abundancia-Ciudad Quesada, inició la construcción en enero del 2016, la administración modificó su diseño a cuatro carriles, esto ha implicado una adenda al contrato original, situación que mantuvo suspendida la obra a inicios de 2017 y fue aprobada por el BID hasta mayo de ese año, fecha en que se retomaron las obras y se prevé culminar en el 2018.

iv. Con respecto a las metas de líneas ferroviarias, lo referido a la I Etapa de Transporte Rápido de Pasajeros San José-Cartago, es una meta que no tenía estudios de factibilidad y financiamiento cuando se planteó, situación que la ha mantenido en 0% de ejecución<sup>74</sup> y con atraso crítico, siendo la implementación de la nueva Ley de fortalecimiento del INCOFER, N° 9366, lo que podría dar viabilidad a este tipo de proyectos, por medio de la búsqueda que actualmente está realizando el Gobierno de financiamiento internacional; por su parte la meta de rehabilitación de 100 km de red ferroviaria para carga y transitabilidad, está rezagada según la meta del cuatrienio, sin embargo muestra avance acumulado de 37,2% al I semestre del 2017.

## 4.2 Pilar 2: Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad

### ILUSTRACIÓN 4 PND: PRINCIPALES DESEMPEÑOS ATINENTES AL PILAR 2 COMBATE A LA POBREZA Y REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD PRIMER SEMESTRE DE 2017



**Este** Pilar está asociado principalmente a sectores como: Humano Desarrollo е Inclusión Social; Salud; Educativo; Vivienda, entre otros, y presenta algunas que relevantes situaciones exponen a continuación.

a. Familias atendidas integralmente que satisfacen sus necesidades básicas y superan la línea de pobreza. (Meta Nacional, 2017 y 2018 54.600 familias)

Sobre esta meta la rectoría del Desarrollo Humano contabilizado dos tipos de familias, las de atención específica del IMAS (denominas familias PND) y familias atendidas según la "Estrategia Puente al Desarrollo"75. De acuerdo con la información suministrada por el IMAS<sup>76</sup>, en el período acumulado 2015-al I Semestre 2017 se han atendido un total de 67.606 familias,

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> En entrevista del 08/08/2017, funcionarios del INCOFER indicaron que actualmente están programando una consultoría para iniciar los estudios de factibilidad de este proyecto.

<sup>75</sup> Según la Estrategia Puente al Desarrollo, el objetivo fundamental del cogestor es facilitar una atención personalizada, preferente, articulada, sostenible e integral a familias en pobreza extrema residentes en los distritos prioritarios, los cuales identifican y dan acompañamiento a las familias.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Oficio N° MDHIS 0109-08-2017 del 01-08-2017, Informe de Seguimiento de Metas al I Semestre del 2017, PND 2015-2018, Sector Desarrollo Humano e Inclusión social y Entrevista a funcionarios del Área coordinadora de la estrategia puente al desarrollo del IMAS el 03/08/2017.

de las cuales 27.33477 pertenecen a la Estrategia Puente al Desarrollo (EPD).

La Estrategia Puente al Desarrollo, es un enfoque de atención de familias en condición de pobreza que busca a través de un plan familiar, no solo dar subsidios paliativos a las familias, sino llevarlas con un plan familiar a superar la pobreza. Según informó el IMAS<sup>78</sup>, al I Semestre del 2017 se registran 27.334 familias activas pertenecientes a 75 distritos, cada una con un plan familiar que contempla las seis dimensiones: Protección Social, Salud, Educación, Vivienda, Trabajo y Dinámica Familiar. Han tenido dificultades para mantener algunas familias (alrededor de 4.000) dentro del plan de atención, debido a que se mueven hacia otros territorios, o desisten de continuar con el plan, entre otros. Asimismo, la normativa no está diseñada para atender a las familias en un proceso donde pasan de "pobreza extrema" a "pobres" o "no pobres", por lo cual están valorando hacer ajustes a la Ficha de Información Social del IMAS (FIS III), para darle sostenibilidad al proceso y que no sean excluidas al cambiar su condición. Esta estrategia se ejecuta con una plataforma de articulación liderada por el Consejo Presidencial Social, donde participan 12 instituciones públicas con 22 protocolos desde donde se establece la ruta de atención integral y preferente.

Según información suministrada por la rectoría del Sector <sup>79</sup> al 30 de junio de 2017, se tienen un total de 383.750 logros establecidos en los planes familiares, de los cuales, un 48,7% se reportan cumplidos, un 34,5% están en proceso y un 16,8% no tienen avance. Indicando procesos de priorización en los logros y mejor coordinación con instituciones participantes, entre otros<sup>80</sup>.

Sobre la Estrategia Puente al Desarrollo, la Contraloría General realizó un estudio, el Informe DFOE-SOC-IF-22-2016 de la Contraloría General, donde estableció algunas oportunidades de mejora, relacionado con los seguimientos y tiempos de atención de requerimientos por parte de las instituciones participantes.

En el tema de atención de pobreza es importante además señalar, que en el último informe del INEC, la tasa de pobreza se redujo del 21,7% al 20,5%, del 2015 al 2016, lo cual implicó un cambio de dirección favorable. Por su parte, el Coeficiente de Gini<sup>81</sup>, que constituye una meta nacional del PND, más bien aumentó en ese mismo período, pasando de 0,516 a 0,52, lo que implica una mayor desigualdad en la distribución del ingreso en la población.

 Red de Cuido Infantil [Meta del cuatrienio IMAS y PANI: 5.093 niños (as) adicionales (18.000 al 2018 incluyendo línea base); CEN-CINAI: 6.303 niños (as) intramuros adicionales]

Metas de programas atendidas por el Sector Desarrollo Humano y el Sector Salud, en cuanto a la atención de IMAS y PANI, el resultado acumulado de la meta 2015-l Semestre 2017, sobrepasa lo programado, alcanzando la atención de 20.685 niños (as)82; no obstante en lo que respecta a CEN-CINAI atención intramuros, no registra ningún avance, más bien la atención ha disminuido (20.513 niños (as)), comparada con la línea base (20.697 niños (as)) establecida en el PND.

80 Entrevista a funcionarios del IMAS el 28/08/2017.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Información suministrada mediante entrevista a funcionarios del Área coordinadora de la estrategia puente al desarrollo del IMAS el 03/08/2017, e informe de seguimiento de metas al 30-06-2017, a lo cual la Contraloría Genera dará seguimiento.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Idem Oficio N° MDHIS 0109-08-2017 del 01-08-2017.

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> Oficio PE-0691-08-2017, IMAS.

<sup>81</sup> Es un indicador que mide la distribución del ingreso en la población.

<sup>82</sup> Incluye niños (as) adicionales y línea base.

Según información del sector<sup>83</sup>, se estima que la meta no podrá cumplirse en el período y más bien está siendo difícil lograr mantener la línea base establecida: argumentando varias razones. entre ellas: cambios en las normas de atención de cantidad de niños por funcionario, lo que redujo el número de niños por grupo; nuevo proceso de contratación de servicios desde el nivel local por medio de los Comités de CEN CINAI, ha atrasado las contrataciones; adicionalmente el lento trámite en la sustitución de personal que se pensiona, renuncia o muere, reduce la capacidad de atención: y la existencia de 26 centros en remodelación lo que afecta la capacidad de atención.

c. Bonos de Vivienda otorgados por el BANHVI (Metas del cuatrienio: 1.200 viviendas reubicadas o habilitadas; 7.176 viviendas asentamientos humanos extrema necesidad; 1.200 viviendas por atención y prevención de riesgos y desastres; 20.000 viviendas para sectores medios con bono diferido: 5.400 viviendas bono RAMT84)

Sector Vivienda informado<sup>85</sup>, que en este período de vigencia del PND, se han enfocado a mejorar mecanismos de coordinación interinstitucional, sobre todo con el IMAS v las municipalidades; además meiorar alaunos protocolos para el establecimiento de los beneficiarios.

Con respecto los  $\alpha$ avances de metas relacionadas con la adjudicación de bonos, la cifra acumulada reportada por la rectoría muestra que en general avanzan según programado, excepto el caso de bonos por motivos de desastres 0 emergencias, que el sector

CUADRO 20 SECTOR VIVIENDA: METAS DE BONOS DE VIVIENDA TRAMITADOS, PERÍODO 2015- I SEMESTRE 2017

Meta	Avance acumulado de las metas				
	Absoluto	Porcentual			
1.200 viviendas reubicadas o habilitadas (bono art. 59*)	2.877	240%			
7.176 viviendas asentamientos humanos extrema necesidad (bono art. 59*)	4.230	59%			
1.200 viviendas por atención y prevención de riesgos y desastres (bono art. 59* y bono regular)	184	15,3%			
20.000 viviendas para sectores medios, diferido (bono regular)	18.665	93,3%			
5.400 viviendas bono RAMT	2.514	46,5%			

Nota \*: Artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la vivienda

Fuente: Elaboración CGR con base en informes de la rectoría sectorial 2015, 2016 y I Semestre 2017

ha informado de obstáculos legales para su atención, debido a que el perfil de los potenciales beneficiarios no necesariamente calza con la naturaleza de los recursos a canalizar principalmente hacia estratos en estado de pobreza.

Al respecto la rectoría ha informado que están procediendo a cambios en el reglamento del BANHVI, para atenderlas con mayor agilidad o celeridad.

Para el I Semestre 2017 se reportan 5.553 bonos formalizados, de los cuales el 96% fueron asignados a beneficiarios de los -estratos en situación de pobreza (1 y 2 de la población) además, según clasificación por regiones, el 22% se dirigió a la Región Central, el 21% a la Brunca, el 18% a la Huetar Atlántica y el 39% restante a otras regiones.

<sup>83</sup> Oficio Nº DP-189-17 del 01-08-2017, Informe de Seguimiento de Metas al I Semestre del 2017, PND 2015-2018, Sector Salud. y Entrevista a funcionarios de la Dirección de CEN-CINAI del 03/08/2017.

<sup>84</sup> Bonos de reparación, ampliaciones, mejoras o terminación.

<sup>85</sup> Entrevista a funcionarios del MIVAH el 04-08-2017.

La Contraloría General llama la atención de que no obstante los esfuerzos registrados en esta área, la brecha de asequibilidad de vivienda es considerable, ya que entre la población en situación de pobreza, 4 de cada 10 familias no tienen vivienda propia<sup>86</sup>, por lo que se evidencia la necesidad de continuidad en los esfuerzos y también de su fortalecimiento.

# 4.3 Pilar 3: Un Gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción

#### **ILUSTRACIÓN 5**

PND: PRINCIPALES DESEMPEÑOS ATINENTES AL PILAR 3 UN GOBIERNO ABIERTO, TRANSPARENTE, EFICIENTE, EN LUCHA FRONTAL CONTRA LA CORRUPCIÓN PRIMER SEMESTRE DE 2017



En referencia al avance de metas y programas claves del PND, que contribuyen al objetivo de este Pilar, se tienen varios sectores que contribuyen, entre ellos: Ciencia y Tecnología, Desarrollo Humano, Economía, Hacienda y Seguridad Ciudadana. Seguidamente se comentan aspectos de relevancia.

# a. Proyecto Ciudad Gobierno construido (Meta del cuatrienio: 100% del Proyecto ciudad gobierno construido).

Esta meta se planteó en el Sector Transporte e Infraestructura, e incluía la construcción de cuatro edificios: MOPT, Hacienda, MEP y MIDEPLAN, coordinado por el MOPT a través de la Dirección de Edificaciones Nacionales. El proyecto surge debido a la problemática que presentan varias instituciones del Gobierno, sobre el creciente aasto

por alquileres y las necesidades de mejora en la infraestructura de diferentes ministerios.

No obstante algunos avances logrados en cuanto al diseño arquitectónico del edificio del MOPT, entre otros, la meta se ha mantenido con un avance en 0% pues no inició la fase de construcción, al sufrir varios inconvenientes en el proceso de contratación de las obras. Particularmente, por no acreditarse los recursos suficientes para financiar la contratación, los últimos refrendos presentados ante la Contraloría General relativos al edificio del MOPT y el Centro de Datos del Ministerio de Hacienda, fueron denegados<sup>87</sup>.

La rectoría del Sector señala<sup>88</sup> en el informe del I Semestre del 2017, que el Ministro en su momento del MOPT y el de Hacienda, llegaron al acuerdo de no continuar con el proyecto y retomarlo con una propuesta que está elaborando el BID, para todas las etapas del Programa Ciudad Gobierno. No obstante, no hay aval de MIDEPLAN para su ajuste en el PND.

b. Instituciones operando en línea el Sistema Único de Beneficiarios para la asignación de los beneficios. (Meta del cuatrienio: 15 instituciones)

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> Ver Memoria Anual de la CGR 2016, págs. 104-105 sobre el desafío de disminución de la brecha de asequibilidad de vivienda.

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup> Oficio N° 15683 (DCA-2974) del 29 de noviembre del 2016 y 01129 del 30 de enero del 2017 (DCA-0200) de la CGR.

<sup>88</sup> Correo del 28/07/2017, Informe de Seguimiento de Metas al I Semestre del 2017, PND 2015-2018, Sector Transporte e Infraestructura.

Esta meta del Sector Desarrollo Humano, estaba planteada para el período 2016-2018, referida a la puesta en operación de un Sistema Nacional de Información y Reaistro Único de Beneficiarios (SINIRUBE), creado mediante Ley Nº 9137 de 30 de abril de 2013.

No obstante que el avance reportado por la rectoría es de 0% en el período 2015-I Semestre 2017, entre las principales acciones que reporta el rector están: Contar con una ficha base estandarizada para el Sector Social; acceder a las bases de datos de la CCSS tales como Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), Régimen no Contributivo (RNC), Invalidez Vejez y Muerte (IVM) y el Sistema de la ficha familiar e integración de la información del IMAS y CCSS en una sola base de datos.

Se han identificado oportunidades de meiora para el SINIRUBE, en un estudio reciente elaborado por la Contraloría General<sup>89</sup>, donde se concluye principalmente que el IMAS no ha culminado el proceso de creación y articulación de dicho Sistema; debilidades en el funcionamiento del Consejo Rector del Sistema (CRS); y vacíos entre la conceptualización y operatividad del sistema. Asimismo se debe acotar, que la Contraloría General denegó%, la solicitud para contratar de forma directa concursada el desarrollo de solución tecnológica integrada SINIRUBE 2.0, lo anterior principalmente porque la Administración no ha terminado de definir los requerimientos institucionales para la implementación del Sistema en su versión 2.0; la falta de especificación del objeto contractual y que no se han concluido los convenios de colaboración con las instituciones que participan.

#### c. Trámites mejorados, definidos en los "Planes de Mejora Regulatoria institucionales" (Meta del cuatrienio: 40%, meta 2017: 10%)

La "tramitología" es una problemática general en el Sector Público, que afecta la competitividad del país, por lo anterior en el PND se planteó una estrategia para mejorar y simplificar los diferentes trámites de las instituciones. planes de mejora incluidos en regulatoria<sup>91</sup>. En el período 2015-l Semestre 2017, la rectoría del sector indica que se han mejorado 121 trámites incluidos en los planes de mejoras regulatorias definidos para cada período y la meta la reportan con un avance acumulado 2015-l Semestre 2017 de 77,3% (Ver Gráfico 22). No obstante, indica el MEIC que la se restricción que tiene es seguimiento de dichos planes, debido a *limitaciones* de capacidad instalada<sup>92</sup> de la Dirección de Mejora Regulatoria de dicho Ministerio.

CUADRO 21 MEIC: ESTADÍSTICAS DE PLANES DE MEJORA REGULATORIA, 2015- I SEMESTRE 2017

Concepto	2015	2016	2017	Acumulado 2015-l Sem 2017
Planes de mejora regulatoria	64	54	55	
Total de trámites	160	112	105	
Trámites mejorados	56	31	15 I Sem.	121
Instituciones	64	67	55	
Porcentaje de trámites mejorados	35%	28%	14,3%	77,3%

Fuente: Elaboración CGR con cifras del MEIC.

<sup>89</sup> CGR, (2017). DFOE-SOC-IF-01-2017, "Auditoría de Carácter Especial sobre las Acciones Realizadas para la Implementación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado", 21/04/2017.

<sup>90</sup> Mediante oficio No. DCA-0027 (00217) del 12 de enero de 2017.

<sup>91</sup> La meta está basada en la Ley Nº 8220, Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, del 2002, en la cual se estable que el MEIC es el órgano rector en materia de simplificación de trámites y mejora regulatoria para toda la Administración Pública.

<sup>92</sup> Entrevista realizada a funcionarios del MEIC el 07/08/2017.

Asimismo, hay otros proyectos informáticos que se han estado realizando y otros que están en proceso, impulsados por el MEIC en materia de trámites. Estos son: el Sistema Administrador de Planos Topográficos (APT) y "Trámites Previos" con el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, informando la rectoría que ya se logró la posibilidad de que los usuarios presenten planos en forma digital y se está trabajando en otros trámites previos a la revisión de planos, respectivamente; además, un proyecto con el Registro de la Propiedad (RPN Digital), para la inscripción de bienes en línea, que en agosto del 2017 se estarían finalizando pruebas, y comenzaría en unos meses como plan piloto; y el relanzamiento de la plataforma electrónica del Catálogo Nacional de Trámites, que incluya todos los planes de mejora regulatoria existentes, la plataforma se lanzó el 30 de marzo del 2017 y entró en operación el 1° de junio (Catálogo), para octubre es el módulo de planes (para incluir los correspondientes a 2018).

# d. Sector Seguridad Ciudadana: "Disminuir el porcentaje de hacinamiento de la población penitenciaria (Meta del cuatrienio: 20%)

Con respecto a la **meta de disminución del hacinamiento en las cárceles**, se reporta un porcentaje de hacinamiento de 30,18% al I semestre del 2017, lo cual muestra una disminución con respecto a la línea base del 2014 (46,4%) y un avance acumulado de la meta del cuatrienio de 61,4%. Indica la rectoría que se han realizado esfuerzos principalmente con políticas de desinstitucionalización de privados; ampliación de la capacidad del Sistema Penitenciario Nacional por medio de la inversión en nuevos espacios carcelarios; y la construcción de unidades productivas<sup>93</sup>.

Por su parte, hay otros indicadores atinentes a la actividad de este Sector, referente a los cuales el Poder Judicial genera estadísticas, la **tasa de criminalidad**°<sup>4</sup>, que aumentó del 2015 al 2016, al pasar de 147,7 a 150,52 delitos por 100 mil habitantes, y relacionada a esta, la tasa de **homicidios dolosos**°<sup>5</sup>, pasó de 11,5 en el 2015 a 11,8 en el 2016, homicidios por cada 100 mil habitantes, lo cual se ha convertido en un flagelo para la población, pues casi se ha duplicado en los últimos 15 años, atribuido principalmente a fenómenos como el crimen organizado y el narcotráfico. Por su parte, la **tasa de delincuencia**°<sup>6</sup> ha disminuido, al pasar de 2.026,4 en el 2014, a 1.771,4, en el 2015, delitos por 100 mil habitantes.

Señala la rectoría que se han desarrollado esfuerzos en un trabajo conjunto con las comunidades e instituciones involucradas; una articulación interinstitucional entre las instancias que convergen en este Sector y otras agencias vinculadas directamente a este, entre ellas el Organismo de Investigación Judicial y el Ministerio Público; así como alianzas estratégicas con países vecinos en el desarrollo de acciones conjuntas; Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica, en apoyo logístico, capacitación y asesoría.

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup> Las unidades productivas son centros de detención con un concepto diferente a las cárceles tradicionales; son espacios concebidos como una pequeña ciudad, lo más parecida a la vida en libertad, con recintos para la educación, formación laboral, talleres productivos y atención interdisciplinaria.

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> Los delitos son: homicidio doloso, tentativa de homicidio doloso, violación, abuso sexual (a persona mayor o menor), secuestro extorsivo, tentativa de violación, tráfico de personas menores y mujeres, rapto y relación sexual con menor de edad (incluye aquellas remuneradas).

<sup>&</sup>lt;sup>95</sup> La meta incluida en el PND es la "Tasa de homicidios dolosos no atribuibles a grupos delincuenciales", la cual se informa que ubicó en 2,2 homicidios por 100 mil habitantes al I Semestre 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> Los delitos que conforman este indicador son: robos (en sus tres formas asaltos, robos a casas o locales comerciales, robos de vehículos), hurtos (en sus dos modalidades: hurtos simples o descuidos y hurtos de ganado), estafas (en sus dos formas: estafas simples o mediante timos y estafas con cheque), extorsión, proxenetismo, tráfico y venta de droga (incluye marihuana) y lavado de dinero.

CUADRO 22 PND 2015-2018: AVANCE ACUMULADO DE LAS METAS SECTORIALES AL PRIMER SEMESTRE DE 2017

			Abso	olutos	Porce	Porcentajes respecto a lo evaluado				
Sectores	Total General	Metas Evaluadas 1/	100% o superior	Mayor o igual al 80% y menor al 99,9%	Mayor o igual al 50% y menor al 79,9%	Menor o igual a 49,9%	100% o superior	Mayor o igual al 80% y menor al 99,9%	Mayor o igual al 50% y menor al 79,9%	Menor o igual a 49,9%
TOTAL GENERAL	55	47	12	10	13	12	25,5%	21,3%	27,7%	25,5%
Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial	9	8	4	-	-	4	50,0%	0,0%	0,0%	50,0%
Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	4	4	3	1	-	-	75,0%	25,0%	0,0%	0,0%
Comercio Exterior	4	3	-	1	1	1	0,0%	33,3%	33,3%	33,3%
Cultura y Juventud	4	4	-	2	2	-	0,0%	50,0%	50,0%	0,0%
Desarrollo Agropecuario y Rural	2	2	-	-	-	2	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Desarrollo Humano e Inclusión Social	4	4	3	-	1	-	75,0%	0,0%	25,0%	0,0%
Economía, Industria y Comercio	1	-	Meta	sin mecanisı	mo de med	dición	Meto	ı sin mecar	nismo de me	edición
Educativo	4	4	-	2	2	-	0,0%	50,0%	50,0%	0,0%
Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera	3	3	-	-	3	-	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
Política Internacional	1	1	1	-	-	-	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Salud, Nutrición y Deporte	4	-	4 me	etas a evalu poster		odos	4 m		ıluar en per eriores	íodos
Seguridad Ciudadana y Justicia	2	2	-	-	2	-	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
Trabajo y Seguridad Social	5	5	-	1	2	2	0,0%	20,0%	40,0%	40,0%
Transporte e Infraestructura	4	4	1	1	-	2	25,0%	25,0%	0,0%	50,0%
Turismo	1	-	Me	eta de medi	ción en 20	18	N	leta de me	dición en 2	018
Vivienda y Asentamientos Humanos	3	3	-	2	-	1	0,0%	66,7%	0,0%	33,3%

<sup>1/</sup> Al IS-2017 se tienen 55 metas en total, de las cuales 9 metas ya han sido cumplidas entre el 2015, 2016 y el primer semestre 2017. Se excluyen del análisis 8 metas que serán ev aluadas en períodos posteriores o en los casos en donde no hay información disponible al primer semestre 2017. Además, el av ance acumulado de 12 metas de medición anual fue contabilizado según su último resultado reportado.

Fuente: Elaboración CGR con datos de los Informes de Seguimiento de Metas del PND 2015-2018 al 30 de junio de 2017

<sup>2/</sup> Contiene metas que son de cumplimiento anual, por lo que pueden presentar un porcentaje de avance mayor al 100% sin que esto signifique necesariamente que la meta del período 2015-2018 ya fue cumplida.

CUADRO 23 PND 2015-2018: AVANCE ACUMULADO DE LAS METAS DE PROGRAMAS Y PROYECTOS AL PRIMER SEMESTRE DE 2017

			Abs	olutos			Porc	entajes respe	cto a lo evalu	Jado
Sectores	Total General	Metas Evaluadas	100% o superior	Mayor o igual al 80% y menor al 99,9%	Mayor o igual al 50% y menor al 79,9%	Menor o igual a 49,9%	100% o superior	Mayor o igual al 80% y menor al 99,9%	Mayor o igual al 50% y menor al 79,9%	Menor o igual a 49,9%
TOTAL GENERAL	345	309	77	28	118	86	24,9%	9,1%	38,2%	27,8%
Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial	28	27	4	5	10	8	14,8%	18,5%	37,0%	29,6%
Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	14	12	1	-	4	7	8,3%	0,0%	33,3%	58,3%
Comercio Exterior	12	11	3	1	7	-	27,3%	9,1%	63,6%	0,0%
Cultura y Juventud	10	10	-	1	6	3	0,0%	10,0%	60,0%	30,0%
Desarrollo Agropecuario y Rural	41	36	11	3	15	7	30,6%	8,3%	41,7%	19,4%
Desarrollo Humano e Inclusión Social	26	26	3	4	15	4	11,5%	15,4%	57,7%	15,4%
Economía, Industria y Comercio	12	10	4	1	5	-	40,0%	10,0%	50,0%	0,0%
Educativo	29	25	5	2	9	9	20,0%	8,0%	36,0%	36,09
Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera	21	15	7	-	3	5	46,7%	0,0%	20,0%	33,3%
Política Internacional	13	13	7	3	3	-	53,8%	23,1%	23,1%	0,0%
Salud, Nutrición y Deporte	43	34	15	1	8	10	44,1%	2,9%	23,5%	29,4%
Seguridad Ciudadana y Justicia	15	14	2	2	8	2	14,3%	14,3%	57,1%	14,3%
Trabajo y Seguridad Social	21	21	-	2	12	7	0,0%	9,5%	57,1%	33,3%
Transporte e Infraestructura	38	36	8	2	8	18	22,2%	5,6%	22,2%	50,0%
Turismo	13	11	6	-	3	2	54,5%	0,0%	27,3%	18,2%
Vivienda y Asentamientos Humanos	9	8	1	1	2	4	12,5%	12,5%	25,0%	50,0%

<sup>1/</sup> Al IS-2017 se tienen 362 metas en total, de las cuales 17 han sido eliminadas. Se excluyen del análisis 36 metas que serán evaluadas en períodos posteriores o en los casos en donde no hay información disponible.

Fuente: Elaboración CGR con datos de los Informes de Seguimiento de Metas del PND 2015-2018 al 30 de junio de 2017

<sup>2/</sup> Incluye 30 metas cumplidas de acuerdo con las metas establecidas para el cuatrienio, para las cuales el Rector cerró contabilización de avances. Además, contiene metas que son de cumplimiento anual, por lo que pueden presentar un porcentaje de avance mayor al 100% sin que esto signifique necesariamente que la meta del período 2015-2018 ya fue cumplida.

# 5. Análisis de Instituciones seleccionadas y sector municipal

## 5.1 Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

- Al 30 de junio 2017 la CCSS, a nivel institucional, presenta una ejecución del 60,7% en ingresos y 42,4% en egresos. Así como un 63,2% de cumplimiento de metas semestrales o anuales.
- A nivel de programas presupuestarios, en lo que respecta al régimen del SEM, se presenta al 30 de junio de 2017, un crecimiento mayor en los egresos, a saber, del 8,2%, versus los ingresos que aumentaron en un 7,1%, con respecto al primer semestre del 2016.
- En relación con el crecimiento de los ingresos del SEM, uno de los principales aspectos a considerar es el efecto de la incorporación de superávit específico por ¢322.587 millones. Si se excluyera este rubro, se reflejaría una disminución de los ingresos del SEM de un 17,7%, para el mismo período.
- Un análisis histórico de la ejecución en el SEM de las partidas de Servicios y de Bienes duraderos, revela que el porcentaje de ejecución anual de los Servicios ha venido disminuyendo (2013: 90%; 2014: 87%; 2015: 82% y 2016: 73%) y en Bienes Duraderos se mantiene cercano a un 65% de ejecución (2013: 61%; 2014: 61%; 2015: 66% y 2016: 65%)
- En el régimen de IVM, los ingresos del primer semestre muestran un incremento porcentual de los ingresos respecto del primer semestre del 2016 de un 3,7% respecto al 2016, y un 53,6% de ejecución. Los egresos suben un 2,8%, y generan un 41,6% de ejecución. La diferencia entre ingresos y egresos a la fecha de corte es de ¢134.443 millones.

Al 30 de junio 2017 la CCSS<sup>97</sup>, a nivel institucional, presenta una ejecución del 60,7% en ingresos y 42,4% en egresos. Así como un 63,2%<sup>98</sup> de cumplimiento de metas semestrales o anuales cumplidas en el semestre.

Al 30 de junio de 2017, el régimen SEM presenta, en comparación con el año anterior, un crecimiento de los ingresos (7,1%) menor que de los egresos (8,2%). Contrariamente, tanto en el régimen de IVM como en el RNCP los ingresos crecen más (3,7% y 3,4%, respectivamente) que los egresos (2,8% y 2,0% en el mismo orden). El Cuadro 24 muestra un detalle sobre la ejecución de los ingresos y egresos de la CCSS, según régimen, para el primer semestre del 2013 al 2017.

CUADRO 24

CCSS: EJECUCIÓN DE INGRESOS Y EGRESOS SEGÚN RÉGIMEN AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

_		Ejecuc	ión al 30 de	% Ejec al	% Estruc al	%Var. Nom			
Programa	2013	2014	2015	2016	2017	30 de junio de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017	
TOTAL INGRESOS	1.459.711	1.540.202	1.716.211	1.963.263	2.079.551	60,7%	100,0%	5,9%	
Seguro de Salud	860.839	955.671	1.115.133	1.303.963	1.396.074	64,7%	67,1%	7,1%	
Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte	528.771	509.037	521.527	578.414	599.809	53,6%	28,8%	3,7%	
Régimen No Contributivo	70.101	75.495	79.551	80.887	83.668	55,9%	4,0%	3,4%	
TOTAL EGRESOS	1.133.196	1.230.219	1.285.001	1.369.607	1.453.369	42,4%	100,0%	6,1%	
Seguro de Salud	703.496	745.751	813.599	850.261	919.920	42,7%	63,3%	8,2%	
Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte	377.875	426.099	410.778	452.582	465.366	41,6%	32,0%	2,8%	
Régimen No Contributivo	51.826	58.370	60.624	66.765	68.083	45,5%	4,7%	2,0%	

Fuente: Elaboración CGR con datos de los informes de ejecución de la CCSS al 30 de junio de 2013-2017 y del SIPP

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> Este acápite se realiza con información provisional de la ejecución presupuestaria de la CCSS al 30 de junio ya que al 21 de agosto de 2017 la Junta Directiva no ha visto el informe de ejecución respectivo.

<sup>98</sup> Según lo calculado y reportado por la institución.

#### 5.1.1 Régimen del Seguro de Enfermedad y Maternidad (Seguro de Salud)

El comportamiento de los ingresos y egresos ejecutados en el SEM en los primeros semestres, desde el año 2013 y hasta junio del 2017, mantiene una tendencia a crecer de un período al otro, sin embargo ese crecimiento es inconstante. Prueba de ello es que la tasa de variación interanual de los ingresos para el período 2015 – 2016 fue de 16,9%, y para 2016-2017 fue de 7,1%, reflejándose un incremento menor. Mientras que en los egresos se dio un crecimiento de un 4,5% entre el año 2015 y el 2016 y un 8,2%, del 2016 al 2017, presentándose un aumento mayor. El detalle de los rubros de ingresos y egresos para el primer semestre del año 2017 y años anteriores se muestra, a continuación.

CUADRO 25

CCSS: EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DEL SEM AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecu	ción al 30 d	le Junio		% Ejec al	% Estruc al	%Var. Nom
	2013	2014	2015	2016	2017	30 de junio de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017
TOTAL INGRESOS	860.839	955.671	1.115.133	1.303.963	1.396.074	64,7%	100,0%	7,1%
Contribuciones Sociales	636.048	696.815	756.337	805.649	853.420	50,6%	61,1%	5,9%
Superávit	39.541	123.291	201.100	299.264	322.587	202,3%	23,1%	7,8%
Transferencia Corrientes	107.777	80.382	96.846	123.840	152.662	65,8%	10,9%	23,3%
Ingresos no Tributarios	37.318	40.254	40.844	55.393	65.115	83,4%	4,7%	17,5%
Otros ingresos	40.156	14.929	20.006	19.817	2.291	22,7%	0,2%	-88,4%
TOTAL EGRESOS	703.496	745.751	813.599	850.261	919.920	42,7%	100,0%	8,2%
Remuneraciones	474.822	504.319	548.132	569.869	591.177	46,0%	64,3%	3,7%
Materiales y Suministros	104.206	111.373	126.992	135.360	140.682	45,0%	15,3%	3,9%
Servicios	55.375	61.154	62.479	63.738	64.429	28,7%	7,0%	1,1%
Transferencias Corrientes	49.865	49.166	56.125	60.622	68.530	51,5%	7,4%	13,0%
Otros Egresos	19.228	19.739	19.871	20.673	55.103	43,0%	6,0%	166,5%
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	157.344	209.920	301.534	453.702	476.154	n.a.	n.a.	4,9%

Fuente: Elaboración CGR con datos de los informes de ejecución de la CCSS al 30 de junio de 2013-2017 y del SIPP

#### Ejecución de los Ingresos del SEM

Según se determina en el anterior cuadro los ingresos del SEM al 30 de junio de 2017 crecen un 7,1% respecto del período anterior (2016). Uno de los principales aspectos a considerar es el efecto de la incorporación en la corriente presupuestaria del superávit específico por un monto ¢322.587 millones (23,1% del total recaudado). Si se eliminara el efecto de dicho concepto, el panorama no sería tan positivo, puesto que más bien reflejaría una disminución de los ingresos de un 17,7%, para el mismo período.

Adicionalmente, cabe mencionar que uno de los principales rubros en cuanto a los ingresos, son las "Contribuciones sociales", las cuales representan el 61,1% del total recaudado. Si bien es cierto, crecieron en términos absolutos en ¢47.771 millones del 2016 al 2017, dicho crecimiento fue menor al mostrado en el período del 2015 al 2016, donde crecieron en ¢49.312 millones.

Esta situación ha sido abordada por esta Contraloría General en informes anteriores en los cuales se ha señalado una desaceleración en la recaudación de este rubro, aspecto importante de monitorear, debido al impacto que ello representa en los ingresos totales del SEM.

Según la información aportada por la CCSS al respecto, y comparando con la recaudación a iunio del año anterior, las contribuciones del Sector Público se incrementaron en ¢16.040 millones mientras que las del Sector Privado en ¢31.730 millones, lo cual, en criterio de la CCSS, se debe a una disminución de la contribución patronal de empresas públicas no financieras "...lo cual podría responder, entre otros factores, a la implementación de programas de movilidad laboral y a la implementación de medidas de racionalización del gasto/.../que incluirían entre otros aspectos, disminuciones en la contratación de nuevos funcionarios"99.

Lo explicado anteriormente se complementa con el hecho de que los aumentos salariales decretados por el Gobierno para el último año, han estado ligados con las tasas de inflación que ha presentado el país, las cuales han sido bajas, por lo que las contribuciones también han crecido poco en términos nominales. Por ejemplo, el aumento por costo de vida del primer semestre del presente año, fue de 1,14% para el sector privado y de un 0,76% para el sector público.

Asimismo, en la misma línea descrita explica la CCSS que se determina una cantidad de contribuyentes mayor en el sector privado (1.428.966 trabajadores) para un aumento del 2,1% y un incremento del 1,4% en el sector público (309.459 trabajadores en total).

El segundo rubro de crecimiento de los ingresos es el Superávit (23,1% del total de ingresos reales) que refleja una ejecución de ¢322.587 millones, un 7,8% más respecto del dato semestral del 2016 pero con un menor crecimiento absoluto (2015-2016: ¢98.165 millones; 2016-2017: ¢23.323 millones).

Los ingresos por Transferencias corrientes representan un 10,9% de los ingresos del SEM siendo el tercer rubro en importancia y presenta un crecimiento, respecto del primer semestre del 2016 del 23,3%. Lo anterior se explica, en parte, por el ingreso efectivo de los recursos del préstamo del Banco Mundial según la Ley Nº 9396 (Préstamo suscrito por el Gobierno para el pago de parte de la deuda con la CCSS, por la suma de U\$S 420,0 millones) por un monto de ¢40.660,6 millones, a los cuales también se le asocia ingresos por intereses por ¢17.633 millones registrados en Ingresos de la propiedad.

En cuanto a este particular, cabe mencionar que los recursos provenientes del préstamo con el Banco Mundial, fueron sometidos por parte de las autoridades de la CCSS, en febrero de 2017, a la aprobación presupuestaria de esta Contraloría General, mediante un presupuesto extraordinario. No obstante, este Órgano Contralor improbó dicho presupuesto, debido a que se proponía destinar la totalidad de los recursos a la "adquisición de Títulos Valores a largo plazo del Gobierno Central", existiendo diversos acuerdos suscritos dentro del marco del convenio de préstamo, que establecen que los "recursos obtenidos /.../ están directamente destinados a financiar actividades vinculadas con la mejora en la oportunidad y calidad de los servicios de salud prestados por la CCSS y al fortalecimiento de su eficiencia institucional" 100. Dentro de este contexto, esta Contraloría General no observó en dicho trámite "un planteamiento concreto por parte de esa Administración, sobre las acciones específicas que desarrollará la CCSS, en el corto, mediano y largo plazo, dentro de su planificación institucional, para efectos de la utilización efectiva de los recursos objeto de análisis." 101.

Según lo indicado recientemente a esta Contraloría General por autoridades de la CCSS, dichos recursos serán incorporados al presupuesto del 2018 para la construcción de infraestructura para la salud que actualmente se encuentra en planificación, en cuenta los hospitales de Turrialba y Cartago, entre otros.

<sup>99</sup> CCSS. Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2017. (Pág. 014).

<sup>100</sup> DFOE-SOC-0238 (1893) de 20 de febrero del 2017. Pág.3.

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup> DFOE-SOC-0238 (1893) de 20 de febrero del 2017. Pág.3.

Otros rubros recibidos en esta cuenta de Transferencias corresponden a la cuota complementaria para trabajadores independientes por ¢49.200,7 millones, la cuota estatal a la CCSS por ¢17.928 millones, el rubro por ley de control de tabaco por ¢11.012,5 millones y el rubro de transferencia corriente de órganos desconcentrados por ¢16.935 millones, entre el aporte de DESAF y lo recursos de la Ley 8783, relativa a los subsidios a las personas del cuido de pacientes en fase terminal.

Finalmente, cabe destacar que, en materia de ingresos, ha de tenerse en consideración que la deuda del Estado con la Caja, a julio del 2017, en lo que respecta al régimen del SEM alcanza la suma de ¢639,657 millones<sup>102</sup>.

Así las cosas, bajo este contexto, dados los aspectos aquí desarrollados, la autoridades de la CCSS han de mantener un monitoreo permanente sobre este particular, de cara a la toma de decisiones oportunas, que garanticen una gestión adecuada de los ingresos del régimen, recuperación de adeudos, y por ende, su sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo.

#### Ejecución de los egresos del SEM

Al primer semestre del 2017, el SEM reporta un gasto total por un 42,7% de lo presupuestado. El principal rubro es el de Remuneraciones (64,3% del total de egresos) con un gasto de ¢591.177 millones y un crecimiento respecto del primer semestre del 2016 de un 3,7%.

Un 18% de dicha partida es por Sueldos por cargos fijos por un monto ejecutado de ¢165.313,5 millones. Los rubros de Retribución por años de servicio (¢92.978 millones), restricción al ejercicio liberal de la profesión (¢48.444 millones) y otros incentivos salariales (¢31.778 millones) alcanzan en suma un valor de ¢173.200 millones (18,9% del total).

Por su parte, el tiempo extraordinario generó erogaciones por ¢70.135 millones principalmente para atender los diferentes turnos y el salario escolar pagado en enero anterior presenta un disponible de ¢1.417 (98% de ejecución de la subpartida), entre otros rubros.

En punto a la creación de plazas, el SEM creó 315 en el 2016, para un total de 45.933 puestos según el presupuesto inicial del 2017.

El análisis de las demás partidas, refleja que la partida de Servicios (7,0% del total ejecutado), Materiales y suministros (15,3%) y Bienes duraderos (2,9%) presentan porcentajes de ejecución de un 28,7%, 45,0% y 20,0% respectivamente.

En la partida de Materiales y suministros destacan las cuentas de Útiles y materiales médico, hospitalario y de investigación con una erogación reportada de ¢34.884 millones y Productos farmacéuticos y medicinales con ¢68.070 millones, ambas con un 46% de ejecución respecto de lo presupuestado.

De igual manera, de un análisis histórico de los porcentajes de ejecución anuales en el SEM de las partidas de Servicios y de Bienes duraderos, se obtiene que el porcentaje de ejecución anual de los Servicios ha venido disminuyendo (2013: 90%; 2014: 87%; 2015: 82% y 2016: 73%). y en Bienes Duraderos, los niveles de ejecución se mantienen cercanos al 65%, (2013: 61%; 2014: 61%; 2015: 66% y 2016: 65%).

Según lo expuesto, se reflejan importantes oportunidades de mejora para las autoridades de la CCSS en lo que a esta materia se refiere, siendo un rubro sensible en su quehacer institucional, puesto que una mejor ejecución de las partidas de servicios y bienes duraderos, tiene un impacto directo en una mejora en los servicios que la institución presta a sus usuarios.

<sup>102</sup> Según oficio Nº8913-5-17 del 4 de julio de 2017 de la Secretaría de la Junta Directiva de la CCSS.

#### Avance en la programación física del SEM (incluye el programa Conducción institucional)

Indica el informe de ejecución que el SEM presenta resultados sobre 13 metas con programación semestral para un 68,7% de cumplimiento, según concluye la institución.

Las metas se refieren, entre otros aspectos al avance en etapas del ciclo de vida de proyectos de construcción de Sedes de Visita Periódica, avance en las etapas de construcción de ampliaciones a hospitales, EBAIS, así como el nivel de avance del cumplimiento de la cartera de proyectos de inversión en Infraestructura y Tecnologías y en los módulos EDUS (Expediente digital único en Salud) y ARCA (Expediente Digital Hospitalario) en el nivel hospitalario y respecto del avance de la propuesta de fortalecimiento de la prestación de los servicios de salud y organización.

De las metas evaluadas en este semestre, 6 se reportan "cumplidas", 2 "parcialmente cumplida" y otras 2 con "cumplimiento aceptable". Además, tres metas reflejan cumplimiento "insuficiente" y se refieren a los avances al anteproyecto del Hospital Max Peralta (avance 0%), la adquisición del terreno para el área de Salud de Buenos Aires (avance 0%) y los diseños, permisos, construcción y recepción de la Sede de EBAIS de Sepecue (avance 21,7%).

El programa de Conducción Institucional con 3 metas semestrales, muestra un nivel de cumplimiento del 93.3%. Estas metas están referidas al avance parcial de un estudio de sostenibilidad financiera para el seguro de salud, al avance parcial de la reestructuración organizacional para el nivel central de la CCSS y el avance parcial de la promoción el rediseño y optimización de los principales procesos en el campo logístico, administrativo, financiero sustentado en el uso de tecnologías.

En general se observa que los datos reportados, reflejan un monitoreo de medidas intermedias y no necesariamente la valoración de la finalización de los productos. Además pareciera que para el porcentaje de cumplimiento global de metas del programa se consideran metas cumplidas parcialmente.

#### 5.1.2 Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte

El comportamiento de los ingresos y egresos ejecutados en el IVM en los primeros semestres, desde el año 2013 y hasta junio del 2017, mantiene una tendencia a crecer de un período al otro, sin embargo de forma inconstante (excepto del 2013 al 2014 donde los ingresos disminuyen y del 2014 al 2015 donde los egresos decrecen). La diferencia entre los porcentajes de variación interanuales de ingresos y egresos se venía mostrando negativa (los egresos crecían en mayor proporción que los ingresos) del 2011 al 2015, sin embargo del año 2015 – 2016 esa diferencia fue de 0,7% y del 2016 al 2017 de 0,9%.

El comportamiento de los ingresos y egresos ejecutados en el primer semestre del año 2017 y períodos anteriores se muestra en el Cuadro 26.

#### Ejecución de los ingresos del IVM

Los ingresos efectivos del IVM al 30 de junio de 2017 ascienden a ¢599.809 millones, para un 53,6% de ejecución y un crecimiento del 3,7% frente al primer semestre de 2016.

CUADRO 26 CCSS: EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DEL IVM AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecuci	ón al 30 d	e Junio		% Ejec al	% Estruc al	%Var. Nom
	2013	2014	2015	2016	2017	de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017
TOTAL INGRESOS	528.771	509.037	521.527	578.414	599.809	53,6%	100,0%	3,7%
Contribuciones Sociales	272.655	296.317	329.054	352.690	373.625	51,2%	62,3%	5,9%
Ingresos no Tributarios	76.382	73.287	74.106	78.988	84.802	51,2%	14,1%	7,4%
Superávit	163.268	103.443	75.558	95.283	86.962	91,5%	14,5%	-8,7%
Transferencia Corrientes	13.912	21.789	37.009	45.770	43.989	52,1%	7,3%	-3,9%
Ingresos de Capital	2.554	14.201	5.801	5.683	10.431	23.9%	1,7%	83,5%
TOTAL EGRESOS	377.875	426.099	410.778	452.582	465.365	41,6%	100,0%	2,8%
Transferencias Corrientes	273.825	310.714	350.165	380.515	415.873	44,8%	89,4%	9,3%
Activos Financieros	91.009	101.429	44.827	57.942	34.892	23,5%	7,5%	-39,8%
Servicios	7.981	8.069	8.550	8.762	8.941	44,3%	1,9%	2,0%
Remuneraciones	3.429	3.563	3.569	3.600	3.548	42,4%	0,8%	-1,4%
Otros Egresos	1.630	2.325	3.668	1.763	2.111	9,8%	0,5%	19,8%
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	150.896	82.937	110.749	125.832	134.443	n.a.	n.a.	6,8%

Fuente: Elaboración CGR con datos de los informes de ejecución de la CCSS al 30 de junio de 2013-2017 y del SIPP.

El principal rubro es el de Contribuciones sociales, que presenta una ejecución de un 51,2% y un crecimiento del 5,9%. No obstante, a partir del año 2015 este ingreso refleja un crecimiento desacelerado, durante los primeros semestres del año.

Según las justificaciones remitidas por la CCSS a la Contraloría General y consignadas por la institución en el informe de ejecución presupuestaria, lo anterior se debe a que las contribuciones del sector privado han presentado una tendencia a la baja en los últimos años, influenciada por el crecimiento conservador del número de trabajadores con cuotas reportadas al IVM y por las reducciones en los incrementos salariales del sector privado.

Las contribuciones sociales del sector privado representan un 68,6% de los ingresos del régimen, ingresos que provienen de las cotizaciones de 1.324.050 trabajadores en el 2017, lo cual implica un crecimiento para el primer semestre del 2017, de un 2,2% respecto del 2016. Por su parte, los inaresos provenientes del Sector Público pesan un 31,4% del total de inaresos, y mostraron un crecimiento del 2,5% en el primer semestre de 2017 con respecto al primer semestre del 2016, producto de la cotización realizada por un total de 205.617 trabajadores.

En cuanto al régimen del IVM, cabe mencionar que, durante el primer semestre del presente año la Junta Directiva de la CCSS tomó la decisión de reformar el reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte 103 incrementando la participación obrera en un 1%, incremento que se materializará en forma escalonada, es decir, un 0,5% a partir del 1° de julio del 2017, ya concretado, y la otra proporción a partir del 1º de enero del año 2018. Se espera que con dicha medida, se genere un aumento en los ingresos del régimen estimado por las autoridades de la CCSS en ¢100.000 millones para el primer semestre del año 2018. Además, se acordó que a partir del 2020 los aportes del Estado, los trabajadores y los empresarios elevarán su contribución total al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) del 10,16% al 10,66% hasta alcanzar un 12,16% en el 2035.

<sup>103</sup> Publicada en el Diario Oficial La Gaceta N°118 del 22 de junio de 2017. Págs.41-42.

El segundo rubro en importancia es el Superávit, con un peso de un 14,5% y un decrecimiento respecto del 2016 del 8.7%. Este rubro muestra crecimiento únicamente en 2016 (frente a 2015). mientras que en los otros años (2014, 2015 y 2017) se observa una disminución.

Los Ingresos no tributarios responden a un tercer rubro en relevancia con un 14,1% de participación sobre el total ejecutado. Muestra un 51,2% de ejecución y crece respecto del 2016 en un 7.4%. Destaca en esta cuenta los aportes por "Intereses sobre Títulos Valores del Gobierno Central" por un monto de ¢58.694 millones, así como "Intereses sobre Títulos Valores de Empresas Públicas Financieras".

#### Ejecución de los egresos del IVM

Al primer semestre del 2017 el IVM reporta un gasto total de un 41,6% de lo presupuestado para un valor de ¢465.365 millones, gasto mayor en un 2,8% que el del primer semestre de 2016.

El principal rubro es el de Transferencias corrientes (89,4% del total) con un gasto de ¢415.873 millones y un crecimiento respecto del primer semestre del 2016 de un 9,3%.

El principal componente de esta partida es "Pensiones y Jubilaciones Contributivas"; esto es, el pago de pensiones por invalidez, vejez y muerte<sup>104</sup>, que ejecutó un monto de ¢365.301 millones (78.5% del total de la partida) para un porcentaie de ejecución del 48.1%. Otro rubro importante es el de "Cuota Patronal Pensiones y Jubilaciones" con un monto de ¢50.223 millones (10,8% del total de la partida) y que incluye la cuota que cancela el régimen del IVM al Seguro de Salud para la atención médica de los pensionados.

El segundo concepto de importancia para los egresos del IVM es la cuenta de Activos Financieros con un monto ejecutado de ¢34.892 millones (un 7,5% del total de gastos) y con un decrecimiento respecto del 2016 del 39,8%. Incorpora la subpartida de "Adquisición de Valores del Gobierno Central" con una erogación de ¢20.392 millones (58,4% de la partida) por colocación de inversiones de largo plazo del Gobierno; además, los "Préstamos al Sector Privado" por ¢6.003 (17,2% de la partida) por colocación de créditos hipotecarios del IVM.

El resto de la composición de los egresos son Remuneraciones (0,76%), Servicios (1,92%) y un 0,5% correspondiente a otras partidas como Materiales y suministros, Bienes duraderos e Intereses y comisiones.

En resumen, la ejecución presupuestaria semestral del IVM presenta un incremento porcentual de los ingresos respecto del primer semestre del 2016 de un 3,7% y un 53,6% de ejecución. Los egresos suben versus el 2016 en un 2,8% y generan un 41,6% de ejecución. La diferencia entre ingresos y egresos a la fecha de corte es de ¢134.446 millones.

Finalmente, resulta importante mencionar que la deuda del Estado con el régimen del IVM alcanza la suma de ¢69.747 millones<sup>105</sup> a julio del 2017, aspecto sujeto de valoración por parte de las autoridades de la CCSS, de cara a fortalecer los ingresos del régimen.

#### Avance en la programación física del IVM

Presenta este programa presupuestario solamente una meta de valoración semestral referida al Desarrollo de una estrategia integral para la sostenibilidad financiera del IVM que reporta según la institución un nivel de cumplimiento del 100%, de una meta establecida en un 20% de avance para obtener el producto.

<sup>104</sup> El comportamiento va a depender de la cantidad de pensionados, la cuantía de la pensión y los incrementos que la CCSS decrete.

<sup>&</sup>lt;sup>105</sup> Según oficio N° 8913-5-17 del 4 de julio de 2017 de la Secretaría de la Junta Directiva de la CCSS.

# 5.2 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

- El ICE tiene aprobado al 30 de junio de 2017, un presupuesto de ¢1.836.235 millones, de los cuales ha ejecutado ¢988.710 millones de ingresos (53,8%) y ¢751.787 millones de egresos (40,9%).
- La principal fuente de recursos del ICE para el financiamiento de sus gastos de operación e inversión, son los ingresos corrientes que representan el 67,7% de los ingresos efectivos totales, el resto corresponde al financiamiento (31,8%) y los ingresos de capital (0,4%).
- Del total de egresos efectivos del primer semestre del 2017, los más relevantes los conforman las partidas de Remuneraciones (22,9%), Materiales y Suministros (19,2%) y Servicios (18,8%); el resto de partidas, en conjunto, han ejecutado un 39,1%.
- Con excepción del sector electricidad, el resto de la información del presupuesto del ICE, fue declarada confidencial por parte del ICE, con fundamento en la potestad que le otorga el artículo 35 de la Ley N° 8660. A partir de ello, la Contraloría General en atención al imperativo expuesto en el artículo 11 de la Ley contra la corrupción y enriquecimiento ilícito en la función pública N° 8422, debe resguardar del conocimiento de terceros la información confidencial a la que ha accedido en cumplimiento de sus funciones de control y fiscalización.

De conformidad con lo establecido en su Ley de Creación, así como las disposiciones contenidas en la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las entidades públicas del Sector de Telecomunicaciones, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) tiene como responsabilidad brindar los servicios de electricidad y telecomunicaciones.

Resulta importante indicar que, con excepción del sector electricidad, el resto de la información sobre la ejecución presupuestaria fue declarada confidencial por el Consejo Directivo, bajo la potestad otorgada mediante el artículo 35 de la Ley N° 8660. A partir de ello, la Contraloría General en atención al imperativo expuesto en artículo 11 de la Ley contra la corrupción y enriquecimiento ilícito en la función pública N° 8422, debe resguardar del conocimiento de terceros la información confidencial a la que ha accedido en cumplimiento de sus funciones de control y fiscalización.

A partir de lo anterior, seguidamente, se procede a realizar un resumen de los principales aspectos relacionados con la ejecución global del presupuesto y se comentarán puntualmente asuntos relevantes del Programa de Electricidad en materia de planificación y presupuesto.

Durante el primer semestre de 2017 el ICE ha ejecutado el Plan Operativo Institucional que se constituye en una herramienta de planificación que vincula el quehacer organizacional con el presupuesto, para el cumplimiento de los objetivos definidos en el período en ejecución 2017, derivados de los Planes de Negocios que responden al Plan Nacional de Desarrollo 2015 - 2018 y a la Estrategia Grupo ICE vigente que considera una serie de objetivos, acciones y proyectos para la atención de los principales desafíos que enfrenta esta entidad tanto en el negocio de las telecomunicaciones como en el de electricidad.

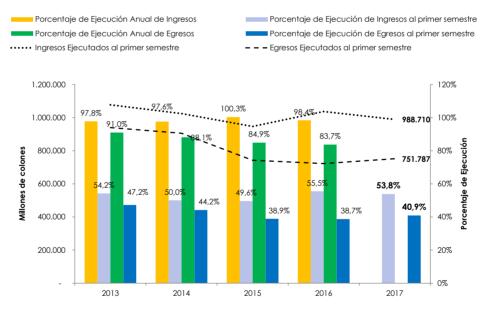
Al 30 de junio de 2017, el ICE tiene un presupuesto aprobado por la suma de ¢1.836.235 millones, del cual ha ejecutado egresos por un monto de ¢751.787 millones, es decir un 40,9% del total del presupuesto. Se debe indicar que para la realización de las metas y objetivos definidos en el Plan Anual Operativo Institucional los recursos presupuestarios están asignados en tres programas: Alta Dirección y Gestión Administrativa, Electricidad y Telecomunicaciones, programas que atienden las acciones y proyectos necesarios para mantener la operación normal de los servicios, su desarrollo y su evolución.

CUADRO 27 ICE: EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecuc	ión al 30 de Ju	unio		% Ejec al 30	% Estruc al 30	%Var. Nom
-	2013	2014	2015	2016	2017	de junio de 2017	de junio de 2017	2016-2017
TOTALINGRESOS	1.077.105	1.024.337	946.455	1.037.190	988.710	53,8%	100,0%	-4,7%
Ingresos corrientes	658.070	869.264	708.765	698.240	669.729	47,2%	67,7%	-4,1%
Ingresos de capital	2.935	5.736	17.336	10.900	4.086	9,6%	0,4%	-62,5%
Financiamiento	416.100	149.337	220.354	328.050	314.895	83,7%	31,8%	-4,0%
TOTAL EGRESOS	939.515	905.694	742.668	722.636	751.787	40,9%	100,0%	4,0%
Remuneraciones	193.413	203.333	197.602	183.397	172.217	46,9%	22,9%	-6,1%
Servicios	176.156	150.714	152.468	145.611	141.549	36,6%	18,8%	-2,8%
Materiales y suministros	205.781	248.900	134.982	134.898	144.380	55,1%	19,2%	7,0%
Intereses y comisiones	63.732	57.054	61.307	62.566	82.876	43,5%	11,0%	32,5%
Activos financieros	11.954	5.080	22.373	2.693	50.486	34,0%	6,7%	1774,7%
Bienes duraderos	31.908	52.984	50.884	41.761	48.830	22,8%	6,5%	16,9%
Transferencias corrientes	62.564	60.867	57.950	85.563	62.479	41,2%	8,3%	-27,0%
Amortización	194.006	126.762	65.101	66.146	48.969	42,3%	6,5%	-26,0%
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	137.590	118.643	203.787	314.554	236.923	n.a.	n.a.	-24,7%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

**GRÁFICO 15** ICE: EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2013-2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

### Ejecución de Ingresos

El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), financia sus operaciones e inversiones con los recursos provenientes de: Ingresos Corrientes, Financiamiento e Ingresos de Capital que representan respectivamente un 67,7%, un 31,8% y un 0,4% del total de ingresos reales del primer semestre de 2017.

En el Cuadro 27 se observa la recaudación por fuente de financiamiento para el primer semestre de los años comprendidos entre 2013 - 2017. Al 30 de junio de 2017, el ICE ha recibido un total de ¢988.710 millones, lo cual constituye un 53,8% del monto total de ingresos presupuestados para este año (¢1.836.235 millones), e implica una disminución de un 4,7% si se compara con lo recaudado para ese período en el año 2016, que fue de ¢1.037.190 millones; dicha situación se puede explicar, principalmente en una percepción menor en el rubro de ingresos corrientes.

Con respecto a lo recaudado en el primer semestre del período 2013, se refleja una disminución en el año 2017 de un 8,2%, lo cual se explica en la disminución de ingresos de la fuente de financiamiento externo.

El Instituto Costarricense de Electricidad tiene como principal fuente de recursos para sus gastos de operación e inversión, los ingresos corrientes, los cuales al 30 de junio de 2017, alcanzaron la suma de ¢669.729 millones, lo cual es equivalente al 67,7% del total de ingresos recaudados durante este primer semestre.

De acuerdo con el comportamiento mostrado en el Cuadro 27, los recursos provenientes de esta fuente de ingreso han experimentado una disminución a partir del año 2015. El monto reportado al 30 de junio de 2017 en comparación con el mismo período del año 2016 experimenta una disminución del 4,1%.

La recaudación total del rubro Ingresos de Capital, al 30 de junio de 2017, es de un 9,6% del monto total de ingresos presupuestados, en tanto para esa misma fecha del año 2016, los ingresos ejecutados constituyeron un 22,6% del monto presupuestado por este concepto. En 2017 se aprecia una disminución del 62,5%, para una ejecución de ¢4.086 millones. Los ingresos percibidos en esta fuente de ingresos, corresponden principalmente a la recuperación de inversiones y de préstamos, de ahí que el porcentaje de ejecución mostrado en cada período presupuestario puede variar en función del vencimiento y recuperación de dichas inversiones y las condiciones particulares de los préstamos otorgados.

El rubro de Financiamiento, constituye la segunda fuente de ingresos para el ICE, que implica el 31,8% de total de ingresos recaudados al 30 de junio de 2017, y refleja ingresos efectivos por ¢314.895 millones.

Los recursos provenientes del Financiamiento desde el año 2013 no han presentado un comportamiento uniforme, como se puede observar en el Cuadro 27. Al comparar el monto de ingresos efectivos para el período 2013-2017 se presenta una disminución de un 24,3%. Dicho rubro se compone, principalmente por recursos de vigencias anteriores.

#### **Ejecución de Egresos**

En relación con los egresos, como se refirió, 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, que tienen asignados el 94,2% del total del presupuesto del ICE.

En el primer semestre del año, específicamente el Programa de Electricidad, presenta una ejecución de un 42,3%, equivalente a la suma de ¢443.790 millones. Los principales rubros de egreso corresponden a las partidas de Remuneraciones y Materiales y Suministros, que en conjunto representan el 40% del gasto ejecutado al 30 de junio de 2017.

A nivel del presupuesto total del ICE, en el Cuadro 27 se muestra el comportamiento por objeto del gasto del presupuesto al 30 de junio para el período 2013-2017. Para este último año la partida que destaca por su ejecución de un 55,1% del total de gastos ejecutados a este nivel, es

la de materiales y suministros, en segundo lugar está la partida de remuneraciones (46,9%) seguida por la de intereses y comisiones (43,5%).

En cuanto a la ejecución por partida en relación con el total del presupuesto, la más significativa corresponde a las remuneraciones con un 22,9%, seguida por la de materiales y suministros con un 19,2% y servicios con un 18,8%. Si se comparan estos datos con los observados al 30 de junio de 2016 el comportamiento fue similar.

Asimismo, durante ese período 2013 - 2017, las ejecuciones más relevantes se presentan en las partidas de Remuneraciones, Servicios, Materiales y Suministros, siendo estos gastos sustantivos para el logro de los objetivos y metas institucionales.

#### Ejecución del Programa de Electricidad

El objetivo primordial del Programa de Electricidad es garantizar el suministro eléctrico presente y futuro. Para ello debe desarrollar, operar y mantener un sistema eléctrico que satisfaga la demanda por medio del desarrollo de proyectos específicos en esta materia, que sean innovadores y que orienten el esfuerzo a garantizar un servicio que supere las expectativas de los clientes con opciones que comprendan desde aspectos relacionados con la generación distribuida hasta las campañas de ahorro energético.

De acuerdo con los datos presupuestarios mostrados en el informe de ejecución del primer semestre del año 2017, las partidas con mayor nivel de ejecución respecto al presupuesto definitivo corresponde a materiales y suministros con un 57,6%, asociado a los egresos realizados por concepto de bienes para la producción y comercialización de electricidad; le siguen las remuneraciones y transferencias corrientes, ambas con un 48,3% de ejecución, posteriormente destacan las partidas de intereses y comisiones y la partida de servicios con una ejecución de 44,2% y 38,3% respectivamente. En lo que respecta a la partida de servicios sobresalen los gastos que corresponden al pago de los arrendamientos operativos de la Subestación Tejar, la Planta Geotérmica Las Pailas, la Hidroeléctrica de Toro 3, Planta Cariblanco, la Térmica de Garabito y la infraestructura de Liberia-Papagayo<sup>106</sup>.

En lo que respecta a los intereses y comisiones, el mayor gasto se refleja en las subpartidas de intereses sobre títulos valores e intereses sobre préstamos.

Es importante destacar la ejecución de los bienes duraderos que al 30 de junio del año 2017 tiene una ejecución del 27,3% del presupuesto de la partida, siendo su gasto más relevante el reflejado en la subpartida de maquinaria, equipo y mobiliario.

Es importante señalar que dentro del programa Electricidad los proyectos se clasifican en Generación, Transmisión, Distribución, Alumbrado Público, Operación Integrada del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) y los propios de la Gerencia de Electricidad. Dentro de estos, el gasto más significativo se observa en los proyectos de generación con un total de ¢31.165 millones, equivalente un 26,0% del total ejecutado, donde el Proyecto Geotérmico Pailas II comprende el 34,3% de este grupo y el proyecto Reventazón comprende el 10,0%. Otros proyectos a destacar son: Proyectos Hidroeléctricos de Río Macho, Recurso Geotérmico y el Proyecto Geotérmico Borinquen.

En cuanto a la transmisión, el gasto acumulado es de ¢9.308 millones, siendo los proyectos que presentan la ejecución de recursos más significativa, el de Apoyo a proyectos, sistema de radio troncalizado y el Anillo Sur, entre otros.

<sup>106</sup> ICE, Informe de Seguimiento I Semestre, Plan Operativo Institucional (POI), 2017, página 9.

En distribución, los egresos acumulados suman ¢17.762 millones, que corresponden a los proyectos de Mejoramiento continuo de la calidad, Desarrollo de Redes, Reforzamiento del Sistema de Distribución y el apoyo a proyectos en centros de servicio y gestión productiva.

Los proyectos de los grupos de alumbrado público, operación Integrada del SEN y Gerencia de Electricidad acumulan un gasto de ¢8.767 millones e involucran alumbrado público, modernización de iluminación, adquisición de activos de las Unidades Estratégicas de Negocios, Nuevo Centro Control de Energía, entre otros<sup>107</sup>.

De acuerdo con el informe de seguimiento del Plan Operativo Institucional (POI) al 30 de junio del 2017, se especifica que al ICE se le asignó la participación en una serie de acciones estratégicas y metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo Alberto Cañas Escalante 2015-2018<sup>108</sup>, las cuales se enmarcan en el objetivo sectorial «Suplir la demanda de energía del país mediante una matriz energética que asegure el suministro óptimo y continuo de electricidad y combustible promoviendo el uso eficiente de energía para mantener y mejorar el país»; y como meta sectorial se señala «Lograr el 94% de energía renovable para el período 2015/2018. Alcanzar el 98% de energía renovable en el año 2017». Sobre el particular, se indica en dicho informe que, para el año 2017, se cuenta con la finalización de los proyectos de modernización de la Planta Hidroeléctrica Río Macho, obra de ampliación del proyecto de la planta Cachí, así como el Proyecto Hidroeléctrico Reventazón, lo cual ha contribuido al logro de las metas planteadas para el período.

En lo que respecta al programa de conservación de energía, el ICE reporta que al primer semestre de 2017 ha instalado 106 unidades de sistemas fotovoltaicos, lo cual equivale a un 38,0% de la meta propuesta para el año 2017.

En lo atinente al programa de Desarrollo de la infraestructura y procesos para el suministro de energía, destacan los proyectos del Anillo Sur, Cóbano, Cariblanco, Reventazón y Río Macho, los cuales han hecho posible la construcción de nuevas líneas de transmisión en procura de alcanzar las metas propuestas.

Como se puede observar en el Gráfico 15, la ejecución semestral de los ingresos del ICE tiene una tendencia porcentual bastante regular desde el año 2013, lo cual responde a una relativa estabilidad en cuanto a su recaudación.

En lo que corresponde a los egresos, si bien es cierto se observa una tendencia a la disminución de la ejecución de los gastos a partir del año 2014, debido a la conclusión de proyectos como el Reventazón y a políticas de reducción del gasto, en el primer semestre de 2017 se experimenta un aumento de un 4,0% con respecto al primer semestre de 2016, lo cual se puede explicar en razón del aumento en la partida de Materiales y Suministros, específicamente en gastos asociados a la compra de energía eléctrica.

<sup>&</sup>lt;sup>107</sup> ICE, "Informe ejecución de proyectos por programa, Programa Electricidad, Informe de ejecución del Presupuesto al II Trimestre 2017", página 4.

<sup>108</sup> ICE, "Informe de Seguimiento I Semestre, Plan Operativo Institucional (POI), Año 2017.

## 5.3 Entidades de Educación Superior Estatal (EESE)

- Las entidades de educación superior estatal (UCR, UNA, TEC, UNED y UTN), en conjunto, muestran un presupuesto aprobado para el 2017 de ¢745.145 millones.
- La ejecución presupuestaria de ingresos durante el primer semestre del año muestra porcentaies superiores al 50%, excepto el caso de la UNED, que alcanzó un 33.8%.
- El financiamiento de las universidades proviene mayoritariamente de transferencias del Gobierno Central (Fondo Especial para la Educación Superior -FEES- y otras) que en conjunto aportan para el primer semestre 2017 un 65,4%, el superávit específico y libre, 18,5%, y 9,7% respectivamente, y otras fuentes como derechos administrativos a los servicios de la educación (matrícula), un 3.0%.
- Durante el primer semestre 2017, la ejecución de egresos fue del 38,6% en promedio, porcentaje de ejecución similar al mostrado en los últimos 5 años.
- La partida de remuneraciones representa un 68,2% dentro del presupuesto ejecutado total del primer semestre de 2017, seguido por los rubros de transferencias corrientes, bienes duraderos y servicios, con 11,9%, 11,3% y 6,1% respectivamente.
- La ejecución financiera de los recursos asociados al Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior (PMES) es de un 41,2% en promedio; mientras que la ejecución física fue de un 52,2%.

Las universidades estatales (Universidad de Costa Rica, UCR; Universidad Nacional, UNA; Instituto Tecnológico de Costa Rica, TEC; Universidad Estatal a Distancia, UNED y Universidad Técnica Nacional, UTN) tienen un presupuesto aprobado para el 2017 de ¢745.145 millones, un 6,0% más que el presupuesto aprobado al 30 de junio de 2016. Del monto total presupuestado la UCR tiene asignado el 46,6%; la UNA, el 23,5%; la UNED, el 11,9%; el TEC, el 11,7% y la UTN<sup>109</sup>, el 6,3%.

La recaudación de ingresos superó el 50% esperado, excepto el caso de la UNED, quien ejecutó un 33,8% del monto definitivo presupuestado al 30 de junio de 2017. Las transferencias del Gobierno Central constituyen el componente más significativo dentro de los ingresos de los entes universitarios, el cual, para el 2017, aumentó en un 10,3% con respecto a los ingresos ejecutados por este concepto al primer semestre 2016.

En relación con la venta de bienes y servicios, específicamente el ingreso por concepto de derechos administrativos a los servicios de la educación se ejecutó, en promedio, un 59,5% y tuvo un aumento del 0,4% con respecto a la ejecución para el mismo período de 2016.

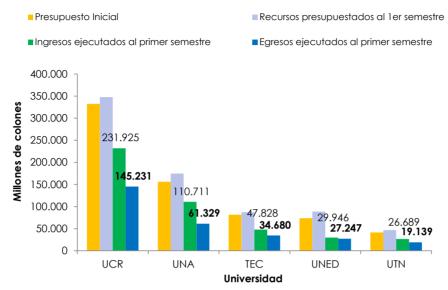
Por su parte, la ejecución de egresos en promedio fue de un 38,6%, porcentaje que no difiere respecto a la ejecución de gastos en los últimos 5 años, el cual no ha superado el 40%.

Al 30 de junio de 2017, la partida de bienes duraderos, segundo componente de gasto relevante después de la partida de "Remuneraciones" en el presupuesto de las entidades universitarias, mostró una ejecución promedio del 18,4%.

En el Gráfico 16 se observan los niveles de ejecución de ingresos y egresos por universidad al primer semestre 2017.

<sup>109</sup> La UTN no forma parte del acuerdo que define el monto del financiamiento de la Educación Superior para 2017 -Acuerdo FEES. Mediante Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2017, se asignó a dicha Universidad la suma de ¢32.645 millones para gastos de operación.

GRÁFICO 16
ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE DE 2017
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

#### Sobre la ejecución de ingresos

La ejecución total de ingresos en el ámbito de educación superior estatal fue de un 60%. En las 5 universidades se tuvo una ejecución superior al 50%, excepto el caso de la UNED, la cual ejecutó un 33,8% de los ingresos presupuestados para el primer semestre de 2017, situación que se debe a lo no ejecución de recursos de superávit y de la transferencia del Gobierno Central asociada al préstamo del Banco Mundial. Dichos niveles de ejecución se visualizan en el Cuadro 28.

El financiamiento de las operaciones de las instituciones universitarias, al primer semestre de 2017, fue cubierto principalmente por las transferencias del Gobierno Central asociadas al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), Ley N°7386<sup>110</sup> y Ley N°8638 que crea la UTN; en total, estas transferencias aportaron un 65,4% a los fondos institucionales, las cuales se ejecutaron en un 50,7% en promedio.

Además, dentro de las transferencias del Gobierno Central figuran los recursos provenientes del Banco Mundial destinados al Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior, Ley N°9144<sup>111</sup>; para este año se tiene un saldo revalidado disponible<sup>112</sup> de ¢73.879 millones, de los cuales, al 30 de junio de 2017 se presupuestaron ¢62.012, es decir, un 83,9%. Para dichos proyectos se cuenta también con el superávit específico no ejecutado del año 2016. La ejecución de los proyectos contemplados en este programa se comentará más adelante.

<sup>&</sup>lt;sup>110</sup> Reforma la Ley N°6450: "Reforma Código Fiscal, ley de impuesto sobre la Renta, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes".

Contrato de Préstamo N°8194-CR entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), suscrito el 6 de noviembre de 2012, por un monto hasta de doscientos millones de dólares estadounidenses (US\$200.000.000), para financiar el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior.

<sup>112</sup> Modificación al Artículo 2° de la Ley N°9411, Ley de Presupuesto Ordinario y extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2017, publicada en el Alcance Digital No.299.A, 299.B y 299.C del Diario Oficial La Gaceta N°238 del 12 de diciembre del 2016.

CUADRO 28 **ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL:** EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecuc	ión al 30 d	e Junio		% Ejec al	% Estruc al	%Var. Nom
	2013	2014	2015	2016	2017	de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017
TOTAL INGRESOS	281.919	313.114	358.300	416.353	447.098	60,0%	100,0%	7,4%
Universidad de Costa Rica	152.052	162.720	180.602	206.185	231.925	66,7%	51,9%	12,5%
Universidad Nacional	54.766	61.919	76.896	90.806	110.711	63,3%	24,8%	21,9%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	33.825	37.581	42.712	54.541	47.828	54,7%	10,7%	-12,3%
Universidad Estatal a Distancia	24.843	28.127	34.196	38.259	29.946	33,8%	6,7%	-21,7%
Universidad Técnica Nacional	16.433	22.767	23.893	26.561	26.689	57,0%	6,0%	0,5%
TOTAL EGRESOS	191.114	212.037	232.925	264.188	287.626	38,6%	100,0%	8,9%
Universidad de Costa Rica	104.871	114.760	122.287	134.417	145.231	41,8%	50,5%	8,0%
Universidad Nacional	39.070	42.080	46.724	52.865	61.329	35,1%	21,3%	16,0%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	18.405	22.426	26.287	35.481	34.680	39,7%	12,1%	-2,3%
Universidad Estatal a Distancia	18.068	19.400	22.229	24.800	27.247	30,7%	9,5%	9,9%
Universidad Técnica Nacional	10.700	13.370	15.398	16.625	19.139	40,9%	6,7%	15,1%
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	90.806	101.077	125.375	152.165	159.472	n.a.	n.a.	4,8%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

CUADRO 29 ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: EJECUCIÓN DE INGRESOS POR CONCEPTO DE MATRÍCULA AL PRIMER **SEMESTRE 2016-2017** 

- MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	- //\	LLONES DE (	CCCIVES I	OKCLINIAJES-					
		2016	•	•	2017				
Universidad	Ejec al 30 Presupuestado de junio de 2016		% Ejec al 30 de junio de 2016	Presupuestado	Ejec al 30 de junio de 2017	% Ejec al 30 de junio de 2017	- % Var. Nom de ejec 2016-2017		
Ingresos totales	603.210	416.353	69,0%	745.145	447.098	60,0%	7,4%		
Ingreso total por matrícula	21.414	13.201	61,6%	22.262	13.255	59,5%	0,4%		
Universidad de Costa Rica	7.325	4.399	60,1%	7.850	3.957	50,4%	-10,1%		
Universidad Estatal a Distancia	5.047	3.243	64,3%	4.860	3.606	74,2%	11,2%		
Universidad Nacional	4.433	2.490	56,2%	4.407	2.595	58,9%	4,2%		
Universidad Técnica Nacional	2.428	1.228	50,6%	2.865	1.656	57,8%	34,9%		
Instituto Tecnológico de Costa Rica 1/	2.181	1.842	84,4%	2.279	1.442	63,3%	-21,7%		

<sup>1/</sup>En el caso de los ingresos ejecutados al primer semestre de 2016, se utilizó la información remitida por el TEC, en vista de que las cifras incluidas en el SIPP, presentaban una sobreestimación del concepto de créditos Bachillerato, en virtud de que el Sistema de Información Financiera (SIF), incluyó en ese momento la exoneración por becas, como ingreso efectivo, cuando en realidad, según se indicó, estos conceptos son de naturaleza devengada y no representan un aumento real del ingreso. Estos ajustes se reflejaron en el tercer informe de ejecución presupuestaria en el SIPP.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP e información aportada por las Universidades.

El segundo ingreso relevante en las instituciones universitarias lo constituye el superávit libre y específico, por concepto de los cuales se ejecutó un total de ¢43.480 millones y ¢82.802 millones respectivamente.

La recaudación por concepto de derechos administrativos a los servicios de la educación, matrícula, representa en promedio un 3% de los ingresos del primer semestre de 2017 y tuvo una ejecución promedio del 59,5%.

De forma individualizada, se tiene que en la UTN, UNED y UNA este rubro aumentó en un 34,9%, 11,2% y 4,2% respectivamente, en relación con el primer semestre de 2016; mientras que en el caso del TEC y la UCR disminuyó en un 21,7% y 10,1%, respectivamente, en ese mismo período, según se muestra en el Cuadro 29.

### Sobre la ejecución de egresos

La ejecución de egresos promedio de las cinco universidades al primer semestre de 2017 fue de un 38,6%, cifra que se ha mostrado constante en los últimos 4 años, siendo el promedio de ejecución para el primer semestre del período 2013-2016, de un 38,9%.

La partida de remuneraciones, la más significativa en el presupuesto de gastos universitarios, para el primer semestre 2017 representó un 68,2% del total de egresos ejecutados, tuvo una ejecución del 49,1%, comportamiento esperado, dada la particularidad de esta cuenta de gastos. La ejecución detallada de esta cuenta de gastos se observa en el Cuadro 30.

De los datos de dicho cuadro se deriva que los incentivos salariales constituyen un 49,6% del total de la partida de remuneraciones (un 33,8% del total de egresos ejecutados) durante el primer semestre de 2017, seguido por la subpartida de remuneraciones básicas.

CUADRO 30

ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: EJECUCIÓN DE LA PARTIDA DE REMUNERACIONES AL PRIMER SEMESTRE 2016-2017

- MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		2016			2017		- % Var.
Detalle subpartida	Presupuestado	Ejec al 30 de junio de 2016	% Ejec al 30 de junio de 2016	Presupuestado	Ejec al 30 de junio de 2017	% Ejec al 30 de junio de 2017	Nom 2016- 2017
Total	381.236	185.486	48,7%	399.269	196.020	49,1%	5,7%
Incentivos salariales	182.869	91.820	50,2%	191.413	97.240	50,8%	5,9%
Remuneraciones básicas	125.801	58.036	46,1%	131.812	60.665	46,0%	4,5%
Contribuciones patronales a fondos de pensiones y otros fondos de capitalización	37.371	18.344	49,1%	39.845	19.821	49,7%	8,0%
Contribuciones patronales al desarrollo y la seguridad social	28.088	13.703	48,8%	29.424	14.654	49,8%	6,9%
Remuneraciones eventuales	4.873	2.298	47,2%	4.744	2.473	52,1%	7,6%
Remuneraciones diversas	2.234	1.284	57,5%	2.032	1.167	57,5%	-9,1%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

La segunda partida en importancia es la de bienes duraderos, a junio de 2017, se presupuestó un total de ¢176.913 millones, de la cual se ha ejecutado un 18,4%. En el Cuadro 31 se visualiza los porcentajes de ejecución de la partida de Bienes Duraderos para el período 2013-2017. Como puede apreciarse, en los últimos años esta partida muestra un comportamiento de ejecución relativamente bajo en términos porcentuales, según indican, como resultado de que los procesos de contratación ligados a dicha partida, que en la mayoría de los casos, según argumentan las EESE, se concretan en el segundo semestre de cada año.

### CUADRO 31 ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: EJECUCIÓN DE LA PARTIDA DE BIENES DURADEROS AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017

#### - MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	2013		2014		2015		2016		2017	
	Ejec al 30 de junio de 2013	% Ejec al 30 de junio de 2013	Ejec al 30 de junio de 2014	% Ejec al 30 de junio de 2014	Ejec al 30 de junio de 2015	% Ejec al 30 de junio de 2015	Ejec al 30 de junio de 2016	% Ejec al 30 de junio de 2016	Ejec al 30 de junio de 2017	% Ejec al 30 de junio de 2017
Total	14.214	17,6%	15.302	15,5%	15.537	14,2%	25.100	16,1%	32.606	18,4%
UCR	8.314	20,3%	8.227	23,5%	6.516	19,2%	8.122	17,1%	10.848	20,2%
UNA	2.938	20,6%	2.273	15,0%	2.886	8,7%	4.530	9,3%	9.658	16,6%
TEC	1.105	9,5%	2.673	8,0%	3.184	16,3%	9.425	34,2%	6.728	25,4%
UNED	981	9,2%	1.738	16,7%	2.154	21,8%	1.290	14,2%	2.083	22,7%
UTN	877	27,0%	392	8,8%	797	6,0%	1.733	7,3%	3.288	11,2%

Fuente: Flaboración CGR con datos del SIPP.

No obstante, si se revisan los porcentajes anuales de ejecución de esta partida, se observa que la tendencia a la baja ejecución no varía con respecto a la situación visualizada en los primeros 6 meses del año, pues se tiene que el promedio de ejecución total anual para el período 2013-2016 es de un 34,9%, siendo la UTN la que muestra mayor nivel de ejecución anual promedio de un 43,5%; mientras que la UNED presenta el nivel más bajo para ese mismo período, con un 28,1% de ejecución.

En relación con la ejecución de recursos del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior (PMES), asociado al Préstamo del Banco Mundial, se tiene que, a mayo de 2017, en total, se tenía una ejecución financiera del 41,2% y una ejecución física promedio del 52,2%, lo cual se traduce en un avance significativo con respecto al 2016.

Como se observa en el Cuadro 32, el TEC es el que muestra una mayor ejecución físicafinanciera, de los 11 proyectos planificados, 9 presentan un nivel de avance mayor al 60%; mientras que, en el caso de la UNED y la UCR, la mayor parte de los proyectos muestran un avance menor al 60%.

Dado que el plazo límite para desembolsos asociados al PMES finalizaba en diciembre próximo, mediante oficio N° DM-0993-2017, suscrito por el Ministro de Hacienda<sup>113</sup>, en calidad de representante del prestatario, se solicitó a las autoridades del Banco Mundial, una prórroga al Contrato de Préstamo N° 8194-CR, señalando entre otras razones que pese a que la fecha de suscripción del préstamo fue en noviembre de 2012, no fue hasta el 31 de julio de 2013 que se aprobaron las iniciativas y se dio trámite a requisitos legales indispensables para iniciar los proyectos.

Asimismo, se menciona que, durante la etapa de ejecución se presentaron una serie de desafíos relacionados con trámites de permisos en las diferentes entidades públicas, incumplimientos contractuales producto de la quiebra de empresas adjudicadas, así como apelaciones y objeciones a los procesos de contratación ante la Contraloría General.

Se amplía además que los proyectos pendientes se encuentran en fase de construcción o muy avanzadas para la adjudicación, por lo cual se propuso como nueva fecha de término, el 31 de diciembre de 2018, propuesta que fue aprobada por las autoridades del Banco Mundial mediante oficio del 9 de agosto del año en curso.

<sup>&</sup>lt;sup>113</sup> De fecha 24 de mayo de 2017.

#### CUADRO 32

# ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: EJECUCIÓN FÍSICA Y FINANCIERA DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (PMES)<sup>114</sup> A MAYO 2017

- MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Ejecución financiera				Ejecución física							
					Número de proyectos ejecutados							
Universidad	Presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado	Ejecución	Número proyectos planificados	AI 100%	Entre 90% y 99%	Entre 61% y 90%	Entre 31% y 60%	Entre 1% y 30%	Sin iniciar	Promedio de ejecución física	
Total	108.492	44.686	41,2%	58	1	7	14	26	10	0	52,2%	
UCR	28.367	4.863	17,1%	27	1	1	6	17	2	0	53,0%	
UNA	27.095	15.177	56,0%	11	0	0	5	4	2	0	46,4%	
TEC	26.280	19.084	72,6%	11	0	6	3	0	2	0	80,7%	
UNED	26.750	5.562	20,8%	9	0	0	0	5	4	0	28,5%	

Fuente: Información suministrada por las universidades vía correo electrónico.

Finalmente, sobre este particular, cabe señalar que el 31 de mayo de 2016 la Contraloría General emitió el Informe N° DFOE-SOC-IF-03-2016, denominado "Auditoría sobre la ejecución del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior", en cuyo caso producto de dicha auditoría se giraron una serie de disposiciones a las diversas autoridades universitarias, con el fin de que subsanaran las debilidades encontradas y vinculadas con el desarrollo de dicho proyecto, disposiciones que a la fecha se encuentran en etapa de cumplimiento.

### 5.4 Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)

- Al 30 de junio de 2017 el presupuesto de RECOPE ascendió a ¢1.307.341 millones, de los cuales, se ha recaudado la suma de ¢733.994 millones (56,1% de ingresos) y se ejecutaron ¢696.874 millones (53,3% de gastos).
- El programa de Operaciones representa el 97,5% del presupuesto institucional y al 30 de junio su ejecución es del 54% equivalente a ¢689.047 millones.

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

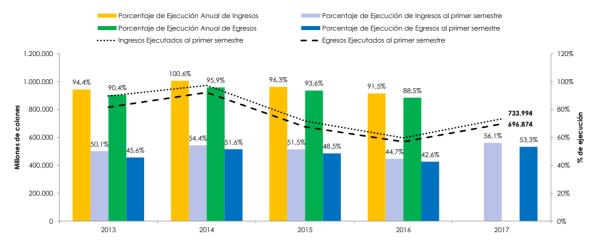
Para el cumplimiento de sus fines, RECOPE contó con un presupuesto inicial para el período 2017 de  $\emptyset$ 1.300.495 millones, el cual se incrementó en un 0,53% como resultado de la aprobación del presupuesto extraordinario N° 1-2017<sup>115</sup>. Así, el presupuesto institucional al primer semestre de 2017 alcanza la suma de  $\emptyset$ 1.307.341 millones.

La evolución de la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de RECOPE para los años 2013 al 2017, se muestra en el Gráfico 17.

<sup>114</sup>De acuerdo con lo desarrollado en el informe Nº DFOE-SOC-IF-03-2016, emitido por Contraloría, el objetivo del PMES, en términos generales, se vincula con el desarrollo de obras que permitan aumentar la capacidad institucional, elevar la admisión de estudiantes mediante la creación de infraestructura física, la dotación de equipamiento, becas, capacitación a docentes y ampliación de servicios estudiantiles, con el fin de fortalecer y desarrollar las capacidades, potenciando el conocimiento e incorporando la ciencia, la tecnología y la innovación, en las áreas relevantes de las universidades estatales. Estas iniciativas, en las cuales tienen participación cuatro de las cinco universidades estatales-exceptuando a la UTN- están siendo financiadas por el Banco Mundial, para que inicialmente fueran ejecutadas en un plazo de 5 años y para los cuales se previó una inversión de \$200 millones, la cual fue distribuida en partes iguales para cada centro de enseñanza.

<sup>&</sup>lt;sup>115</sup> Aprobado mediante el oficio N° 6657 de 12 de junio de 2017.

**GRÁFICO 17** RECOPE: EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS: 2013-2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

Del gráfico se observan incrementos al 56,1% y 53,3% en los porcentajes de ejecución de ingresos y gastos para el período 2017, respectivamente. Estos porcentajes son superiores a los observados en junio de 2016 y, en general, en los primeros semestres de los años anteriores, por cuanto el presupuesto definitivo al primer semestre 2017 es inferior al primer semestre 2016, por lo cual se espera que las estimaciones de ingresos y gastos se ajusten razonablemente al comportamiento real.

CUADRO 33 RECOPE: EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Ejecución al 30 de Junio					% Ejec al 30	% Estruc al	%Var. Nom
	2013	2014	2015	2016	2017	de junio de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017
TOTAL INGRESOS	897.383	973.333	717.517	596.765	733.994	56,1%	100,0%	23,0%
Ingresos Corrientes	837.405	901.773	620.249	553.124	690.863	53,2%	94,1%	24,9%
Ingresos no tributarios	837.405	901.773	620.249	553.124	690.863	53,2%	94,1%	24,9%
Venta de bienes y servicios	836.175	899.965	619.400	552.140	687.864	53,0%	93,7%	24,6%
Ingresos de la propiedad	372	1.071	352	416	663	396,7%	0,1%	59,3%
Otros ingresos no tributarios	858	737	497	568	2.336	126,9%	0,3%	311,5%
Ingresos de Capital	-	236	-	-	-	n.a.	n.a.	n.a.
Venta de activos	-	236	-	-	-	n.a.	n.a.	n.a.
Financiamiento	59.978	71.324	97.269	43.641	43.131	599,3%	5,9%	-1,2%
Financiamiento interno	25.165	-	12.011	5.667	-	n.a.	n.a.	-100,0%
Colocación de titulos valores	25.165		12.011	5.667	-	n.a.	n.a.	-100,0%
Financiamiento externo		-	-	1.321	2.598	51,4%	0,4%	96,7%
Préstamos directos	-			1.321	2.598	51,4%	0,4%	96,7%
Recursos de vigencias anteriores	34.813	71.324	85.258	36.654	40.533	1888,5%	5,5%	10,6%
Superávit específico	34.813	71.324	85.258	36.654	40.533	1888,5%	5,5%	10,6%
TOTAL EGRESOS	817.038	922.608	676.199	568.991	696.874	53,3%	100,0%	22,5%
Remuneraciones	22.157	22.910	23.924	21.831	23.828	45,5%	3,4%	9,1%
Servicios	29.604	40.953	37.214	30.970	30.460	45,5%	4,4%	-1,6%
Materiales y suministros	741.498	836.202	596.696	497.013	627.477	55,1%	90,0%	26,2%
Intereses y comisiones	1.095	2.097	2.787	4.102	4.256	42,2%	0,6%	3,7%
Activos financieros	9.406	-	-	-	-	n.a.	0,0%	n.a.
Bienes duraderos	8.701	17.509	12.189	11.738	7.491	24,4%	1,1%	-36,2%
Transferencias corrientes	3.840	1.296	1.696	1.637	1.596	47,3%	0,2%	-2,6%
Amortizacion	738	1.642	1.694	1.699	1.767	42,5%	0,3%	4,0%
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	80.345	50.725	41.319	27.774	37.119	n.a.	n.a.	33,6%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

#### Ejecución del presupuesto de ingresos

Durante el primer semestre de 2017, la entidad contó con un presupuesto de ingresos por la suma de ¢1.307.341 millones, con una ejecución de ¢733.994 millones, la cual se muestra en el Cuadro 33.

Los Ingresos Corrientes son la fuente más importante para RECOPE, pues representan un 94,1% del presupuesto ejecutado, mientras el Financiamiento ocupa un 5,9%. Al respecto, el cuadro anterior muestra una variación nominal del 23,0% en la recaudación de ingresos totales con respecto al mismo período en el 2016; la cual se origina en el incremento del 24,9% en los ingresos corrientes, que corresponden principalmente a ingresos por venta de bienes y servicios, específicamente la venta de hidrocarburos. Además, el Financiamiento decreció nominalmente en un 1,2% en relación con los resultados del primer semestre 2016, debido a que para el período 2017 no se consignó la colocación de títulos valores.

La venta de productos derivados del petróleo representa la actividad fundamental que desarrolla RECOPE. Según el II Informe de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio de 2017, se recaudó por concepto de Venta de bienes y servicios la suma de ¢687.783 millones, que corresponde a la venta de hidrocarburos. Este rubro presenta una ejecución del 53,0% de lo proyectado para el 2017 y un 93,7% de los ingresos institucionales a ese período. De acuerdo con el informe Importaciones y ventas al I semestre de 2017, emitido por RECOPE, las ventas acumuladas de hidrocarburos al Instituto Costarricense de Electricidad a junio 2017 ascendieron a 1.667.335 m³, lo cual es un 0,6% menor que las ventas acumuladas por productos a junio 2016. Los resultados por producto se muestran en el siguiente cuadro.

CUADRO 34

RECOPE: VENTAS TOTALES DE HIDROCARBUROS Y PORCENTAJE DE VARIACIÓN AL PRIMER SEMESTRE DE 2016-2017

-METROS CÚBICOS Y PORCENTAJES-

Ventas	Acumuladas junio 2016	Acumulado junio 2017	Diferencia m³	% Variación	
Ventas sin ICE (ventas nacionales - búnker)	1.648.319	1.667.335	19.016	1,2%	
Ventas con ICE	1.677.207	1.667.335	(9.872)	-0,6%	
Ventas Nacionales					
Diesel 50	626.905	627.197	292	0,0%	
Gasolina Plus 91 (Regular)	312.534	309.697	(2.837)	-0,9%	
Gasolina Súper	315.497	319.146	3.649	1,2%	
LPG + LPG (Rico en propano)	141.050	153.235	12.185	8,6%	
Jet A-1	129.360	133.002	3.642	2,8%	
Bunker-C	57.689	58.232	543	0,9%	
Asfalta AC-30	49.130	50.001	871	1,8%	
Otros productos 1/	16.154	16.825	671	4,2%	
ICE (Generación térmica)	28.888	-	(28.888)	-100,0%	
Diesel (50, de alto azufre)	-	-	-		
Diesel 50	-	-	-		
Búnker (Bajo azufre+C)	28.888	-	(28.888)	-100,0%	
Búnker Bajo azufre	28.888	-	(28.888)	-100,0%	
Búnker C	-	-	-		
Exportación	-	-	-		

<sup>1/</sup> Componen Kero, Diesel Pesado, Emulsión, Av-Gas, Ifo-380 y Nafta Pesada.

Fuente: Informe Importaciones y ventas al I semestre 2017, RECOPE, S.A.

Al respecto, se presentan algunos incrementos en las ventas de productos de mayor consumo, como son la gasolina súper con un 1,2%, LPG 8,6%, JET A-1 un 2,8%, búnker C un 0,9%, Asfalto AC-30 un 1,8% y otros productos con un 4,2%; mientras que la gasolina plus disminuyó 0,9%.

Las ventas de gasolinas más el Diesel 50 a junio de 2017, representaron un 75,3% (1.256.040 m³) con respecto a las ventas totales en ese período (1.667.335m³) y continúan representando los de mayor venta a nivel nacional, debido al crecimiento del parque automotor del país.

A finales de la década anterior e inicios de la actual, los precios del petróleo experimentaron un incremento importante, lo cual impulsó proyectos de producción de petróleo en todo el mundo. No obstante, la sobreoferta mundial provocó la caída en los precios en los últimos años. Para el primer semestre de 2017 se observa un marcado descenso, principalmente desde el mes de marzo, que en parte se explica por los elevados niveles de existencias de Estados Unidos de América y el repunte de la oferta<sup>116</sup>.

Para mayo 2017 los precios se recuperaron y es de esperar que este año cierre con precios que oscilan entre los US\$40 y US\$70 por barril, debido a acuerdos de la OPEP, cambios políticos, económicos y decisiones de un importante país productor de petróleo como Venezuela<sup>117</sup>.

En la reaión de Oriente Medio, Norte de África, Afganistán y Pakistán, la tendencia es la desaceleración del crecimiento de la producción, debido a una menor actividad de los exportadores de petróleo, la cual se espera que vuelva a crecer en el 2018<sup>118</sup>.

### Ejecución del presupuesto de egresos

El presupuesto de egresos de RECOPE al primer semestre 2017 asciende a la suma de ¢1.307.341 millones. Al 30 de junio de 2017 se ha ejecutado la suma de ¢696.874 millones, que corresponde a un 53,3% del presupuesto. Este porcentaje de ejecución creció en un 22,5% con respecto al comportamiento observado para el mismo período en el 2016, según se puede observar en el Cuadro 33.

El gasto más importante del presupuesto es Materiales y suministros, que representa el 90% del presupuesto ejecutado en el período, pues la partida incluye las erogaciones por concepto de Bienes para la producción y comercialización, actividad fundamental de RECOPE. El Cuadro 33, muestra que los recursos destinados a este gasto son superiores en relación con lo ejecutado al primer semestre 2016, por lo que se presenta una variación nominal de un 26,2% de ejecución.

Además, para el primer semestre de 2017 se observa una baja ejecución en Bienes Duraderos con un 24,4%. El Informe de Evaluación del POI al 30 de junio de 2016, señala como causa la adquisición de equipo industrial y mobiliario y equipo de apoyo que se encuentra en trámite de compra, el cual será ejecutado durante julio, agosto y diciembre de 2017.

Asimismo, se registran atrasos en obras importantes como el proyecto Sistema de medición automática de tanques, el cual a junio registra un 34% de ejecución y un 38% de avance físico, de conformidad con el Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2017. También, este informe señala atrasos importantes en el Proyecto Ampliación de la Terminal Portuaria Petrolera del Atlántico, pues al mes de junio se ha ejecutado un 38% del total de recursos presupuestados para el período, los cuales ascienden a ¢1.563 millones.

<sup>116</sup> Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la economía mundial, julio 2017. Recuperado de: www.imf.es/Publications/WEO/Issues/2017/07/07/world-economic-outlook-update-july-2017.

<sup>&</sup>lt;sup>117</sup> Informe de Importaciones y Ventas al I semestre 2017, RECOPE S.A.

<sup>118</sup> Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la economía mundial, julio 2017. Recuperado de: www.imf.es/Publications/WEO/Issues/2017/07/07/world-economic-outlook-update-july-2017

El presupuesto de RECOPE está conformado por dos programas: Operaciones e Inversiones. A continuación se muestra el detalle por programa, según el comportamiento del gasto al primer semestre de 2017.

El principal programa de la institución es el de Operaciones, directamente relacionado con los procesos empresariales de refinación, almacenamiento, trasiego y distribución a granel, así como al apoyo empresarial. La asignación presupuestaria de este programa para el 2017 asciende a ¢1.275.315 millones, y constituye el 97,6% del presupuesto institucional. Al 30 de junio de 2017 este programa muestra una ejecución del 54,0%, equivalente a ¢689.047 millones. La principal erogación es la compra de hidrocarburos, cuyo presupuesto para el 2017 alcanza los ¢1.133.669 millones, suma que representa un 86,7% del total de egresos presupuestados.

El Programa de inversión tiene como propósito proveer a RECOPE los bienes de capital necesarios para garantizar la operación y el suministro de combustibles requeridos en el mercado nacional; cuyo presupuesto para el 2017 es de ¢32.026 millones. En cuanto a los resultados al 30 de junio de 2017, este programa registra un gasto por la suma de ¢7.827 millones, que representa una ejecución del 24,4%. El Cuadro 36 muestra los resultados de ejecución del Programa de inversión en los últimos períodos.

CUADRO 35

RECOPE: PRESUPUESTO POR PROGRAMAS AL PRIMER SEMESTRE DE 2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Programa	Presupuesto ajustado	% Estruc.	Presuuesto ejecutado	% Ejec.	
TOTAL	1.307.341	100,0%	696.874	53,3%	
Operaciones	1.275.315	97,6%	689.047	54,0%	
Inversiones	32.026	2,4%	7.827	24,4%	

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

CUADRO 36

RECOPE: EJECUCIÓN PROGRAMA DE INVERSIÓN, 2012-2017
- PORCENTAJES-

Año –	Porcentaje de ejecución						
Allo	Junio	Diciembre					
2012	25%	88%					
2013	12%	55%					
2014	25%	69%					
2015	21%	73%					
2016	30%	69%					
2017	24%	n.a.					

Fuente: Nota n.º P0660-2015, RECOPE y SIPP

El comportamiento de la ejecución de este Programa ha sido muy similar los últimos períodos, con porcentajes bajos al mes de junio. De acuerdo con los informes emitidos por la Administración, las bajas ejecuciones en forma reiterada se deben a atrasos en las obras de infraestructura y adquisición de bienes y servicios por incumplimientos contractuales, el clima de las regiones donde se desarrollan los proyectos y reclamos, entre otros.

Sobre el particular, la Contraloría General, mediante el informe N° DFOE-AE-IF-07-2017, examinó los procesos de contratación administrativa en RECOPE, a fin de valorar la vulnerabilidad institucional en relación con el proceso de adquisición de bienes, servicios y obras de infraestructura, mediante la identificación de señales de alerta en los procedimientos de contratación administrativa.

Esta auditoría permitió determinar inconsistencias que vulneran el proceso de contratación administrativa, tales como: procesos de compra independientes que pueden ser susceptibles de agrupar, falta de rigurosidad en los estudios de precio de mercado y verificación de razonabilidad de precios ofertados; así como incumplimientos en el plazo de entrega del objeto contractual.

Al respecto, se dispuso a las autoridades de RECOPE emitir e implementar un procedimiento para elaborar estudios de precios de mercado, que estimen el costo del objeto contractual según parámetros técnicos; ajustar la normativa interna en contratación administrativa para la actividad no ordinaria para incluir procedimientos fundamentados en parámetros técnicos que permitan verificar la razonabilidad de los precios ofertados. Asimismo, se dispuso concretar acciones para asegurar el cumplimiento de plazos de entrega del objeto contractual y activar procedimientos administrativos cuando corresponda.

# 5.5 Instituto Nacional de Seguros (INS)

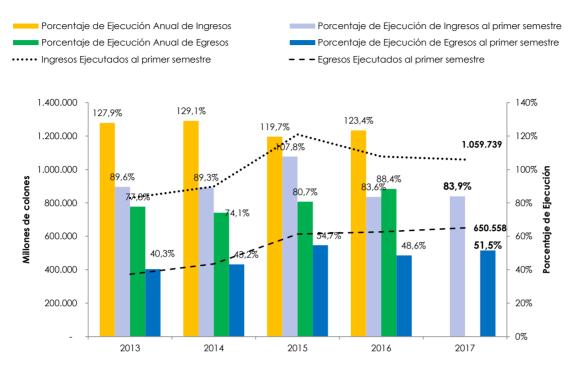
- La ejecución de egresos al 30 de junio de 2017 fue de 51,5% lo que evidencia una mejora del 3,9% en términos nominales al ejecutado en el primer semestre de 2016.
- El proceso de contratación administrativa de servicios médicos y auxiliares para la Red de Servicios de Salud del INS evidenció debilidades en las etapas de planificación y ejecución.
- El INS utiliza diferentes bases para el registro presupuestario; a saber: devengo y efectivo.

El Instituto Nacional de Seguros (INS), cuenta con recursos presupuestados por un monto de millones; es decir, el 51,5% de su presupuesto, monto que es superior en términos nominales en un 3,9%, respecto al ejecutado en el primer semestre del año 2016.

La ejecución de ingresos y egresos al 30 de junio en los últimos cinco años, presenta un comportamiento similar, donde la recaudación de ingresos supera la ejecución de gastos. Esta diferencia representó ¢409.182 millones para el primer semestre 2017, tal y como se vizualiza en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 18

INS: EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DE INGRESOS Y EGRESOS, 2013-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

### Ingresos

Los ingresos del INS están conformados por Ingresos corrientes —los que incorporan los recursos por Venta de seguros y reaseguros y la Renta de los activos financieros—, Ingresos de capital y Financiamiento. En términos generales, la recaudación de ingresos del INS al 30 de junio de 2017, presenta una disminución de 1,6%, con respecto al período 2016 con corte a la misma fecha.

Los ingresos corrientes al 30 de junio de 2017 mostraron una recaudación del 47,3% de lo previsto, con una variación nominal del 6,3% con respecto al período 2016. El INS justifica<sup>119</sup> este resultado en el aumento de la recaudación de ingresos por conceptos tales como: Ingresos varios no especificados<sup>120</sup>; Venta de Bienes y servicios<sup>121</sup>; Venta de Seguros; Renta de Activos Financieros<sup>122</sup>; Intereses moratorios que se relacionan con los arreglos de pago y otros intereses cobrados en las líneas de seguros.

El INS presupuestó para el período 2017 en Ingresos de capital la suma de ¢174.521 millones y registró al 30 de junio, una suma de ¢223.442 millones, alcanzando una recaudación de 128,0%, lo cual refleja un incremento del 17,8% respecto al mismo período del 2016. El citado resultado se debe a la Recuperación de otras inversiones, que comprende ventas y canjes; así como los vencimientos de las inversiones de largo plazo.

<sup>119</sup> INS. Informe de ejecución presupuestaria del II trimestre de 2017. Aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria.

<sup>&</sup>lt;sup>120</sup> Incluye los ingresos por la administración de inversiones.

<sup>121</sup> Ingresos provenientes del Museo de Jade.

<sup>122</sup> Producto de intereses sobre títulos valores, cuentas corrientes y diferencias de cambio.

CUADRO 37 INS: Ingresos y Egresos según clasificación económica al primer semestre 2013-2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecu	ción al 30 de J	unio			% Estruc al 30		
_	2013	2014	2015	2016	2017	% Ejec al 30 de junio de 2017	de junio de 2017	%Var. Nom 2016-2017	
TOTALINGRESOS	828.824	898.480	1.209.885	1.077.487	1.059.739	83,9%	100,0%	-1,6%	
Ingresos corrientes	292.669	343.422	305.800	334.131	355.026	47,3%	33,5%	6,3%	
Ingresos no tributarios	292.669	343.422	305.800	334.131	355.026	47,3%	33,5%	6,3%	
Ingresos de capital	65.902	91.469	355.707	189.730	223.442	128,0%	21,1%	17,8%	
Otros ingresos de capital	2.202	15.173	11.772	5.325	1.279	28,7%	0,1%	-76,0%	
Recuperación de préstamos	63.664	76.277	343.866	184.405	222.144	130,8%	21,0%	20,5%	
Venta de activos	36	19	69	-	19	10,9%	0,0%	n.a.	
Financiamiento	470.252	463.589	548.378	553.626	481.272	142,2%	45,4%	-13,1%	
Recursos de vigencias anteriores	470.252	463.589	548.378	553.626	481.272	142,2%	45,4%	-13,1%	
TOTAL EGRESOS	373.199	434.515	613.575	626.311	650.558	51,5%	100,0%	3,9%	
Remuneraciones	26.351	26.273	27.909	28.162	30.793	48,0%	4,7%	9,3%	
Servicios	194.659	202.846	218.922	232.407	240.798	42,4%	37,0%	3,6%	
Materiales y suministros	1.650	2.301	3.923	3.145	2.962	25,4%	0,5%	-5,8%	
Intereses y comisiones	=	-	=	395	24.681	78,8%	3,8%	6145,7%	
Activos financieros	119.820	183.796	329.030	334.991	317.360	65,4%	48,8%	-5,3%	
Bienes duraderos	14.990	8.155	5.158	1.708	1.677	3,9%	0,3%	-1,8%	
Transferencias corrientes	15.729	11.145	28.633	25.503	32.286	55,0%	5,0%	26,6%	
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	455.625	463.965	596.309	451.176	409.182	n.a.	n.a.	-9,3%	

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

#### **Earesos**

La ejecución del presupuesto de egresos del INS en el nivel general es de 51,5%. Las partidas de Materiales y suministros y Bienes duraderos, son las que registran menor ejecución, con una variación nominal negativa de 5,8% y 1,8%, respectivamente. Estos resultados muestran una mejora, ya que en el el período 2016 se presentó un decrecimiento en términos nominales del 19,8% y el 66,9% en ese mismo orden; situación que en su oportunidad fue justificada por el INS en razón del proceso de formailización de los contratos.

La partida de Servicios alcanzó una ejecución de 42.4%, la cual comprende el pago de reaseguros, obligaciones por contratos de seguros, y pago de comisiones por ventas de seguros. Además, el pago de Servicios de ingeniería y Servicios de desarrollo de Sistemas Informáticos, cuya ejecución depende del avance de proyectos de construcción y gestión contractual de los proyectos informáticos.

El mayor porcentaje de ejecución lo presentan las partidas de Intereses y comisiones, Activos financieros y Transferencias corrientes, con un 78,8%; 65,4% y 55,0%, respectivamente. Lo anterior, producto de los gastos por fluctuaciones cambiarias, la adquisición de títulos valores con vencimientos superiores a un año y los pagos por conceptos de transferencias otorgadas al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica<sup>123</sup> y al Ministerio de Hacienda<sup>124</sup>.

123 Base Legal: Ley Reguladora de Mercado de Seguros, Nº 8653, Artículo Nº 40. Transferencia 4% por venta de seguros y la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, Nº 8228.

<sup>124</sup> Base Legal: Ley Reguladora de Mercado de Seguros, Nº 8653, artículo 10 del Capítulo IV Disposiciones Varias. Aporte al Estado del 25% de Utilidades del INS Beneficiario Ministerio de Hacienda.

La partida de Intereses y Comisiones, representa un 3,8% del presupuesto ejecutado al 30 de junio de 2017; no obstante, muestra una variación de 6.140,3% en relación al período 2016, debido a gastos por fluctuaciones cambiarias, producto de transacciones y operaciones en moneda extranjera.

### Ejecución de recursos por programa

El INS al 30 de junio ha ejecutado la suma de ¢650.558 millones, distribuidos en el Programa 01-Dirección Superior y Administración y el Programa 02-Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo.

El Programa 01, tiene una ejecución al 30 de junio de 2017 de 57,3%, donde la partida con mayor asignación de recursos es Activos Financieros, que responde según el INS a la adquisición de títulos valores mediante la aprobación de la Política de Inversión Institucional. En cuanto al Programa 02, presenta una ejecución de 48,5%, siendo que la partida de Servicios concentra el mayor porcentaje de recursos, pues estos se destinan al pago de reclamos de los asegurados o las reaseguradoras.

El INS asigna la mayor cantidad de los recursos en el programa sustantivo Servicio de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo; tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

CUADRO 38

INS: ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA Y EJECUCIÓN DE EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE 2017

- MILLONES DE COLONES Y PORCENTA JES-

MILLONES DE COLONES I I ORGENIASES									
Programa	Monto	% Estruc	% Ejec.						
TOTAL	650.558	100,0%	51,5%						
Dirección Superior y Administración	245.772	37,8%	57,3%						
Servicios de Seguros, Comerciales,	404.786	62.2%	48.5%						
Solidarios y Mercadeo	404.700	02,2/6	40,576						

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Finalmente, es importante destacar que el órgano contralor ha emitido productos de fiscalización posterior sobre diferentes aspectos de la gestión del INS, que abordaron la actividad de la Auditoría Interna<sup>125</sup>, la gestión de contratación de servicios médicos y auxiliares para la Red de Salud<sup>126</sup>; así como los elementos más relevantes del bloque de legalidad aplicable y los mecanismos de control que incidieron en la liquidación presupuestaria del año 2016<sup>127</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>125</sup> Informe N° DFOE-EC-IF-00019-2016 de 20 de septiembre de 2016. La Auditoría Interna del INS elabora los planes de auditoría basados en riesgo y en las actividades que han sido calificadas prioritarias; sin embargo, no se documenta en forma adecuada el universo auditable, ya que no siempre se consideran las unidades de negocio con bajo nivel de riesgo. Asimismo, realiza funciones administrativas al efectuar la valoración de avalúos de vehículos de manera permanente, y al revisar en forma previa las contrataciones que debe adjudicar la Junta Directiva, lo cual va en contra de lo dispuesto en la normativa vigente. Finalmente, se observó que en algunos casos no hay evidencia de que la Administración haya suministrado la programación de actividades que le permita a la auditoría interna verificar el avance y cumplimiento de las recomendaciones.

<sup>&</sup>lt;sup>126</sup> Informe N° DFOE-EC-IF-00021-2016 de 31 de octubre de 2016. La revisión de expedientes que conforman los procedimientos de contratación administrativa para proveer los servicios médicos y auxiliares que requieren los asegurados dentro de la Red de Salud del INS, evidenciaron la ausencia de documentos, tales como: estudios técnicos, análisis de la razonabilidad del precio, recepción satisfactoria de los servicios y cumplimiento de la contratación, entre otros.

<sup>&</sup>lt;sup>127</sup> Informe N° DFOE-EC-IF-00014-2017 de 13 de julio de 2017. El estudio evidenció que el INS utiliza diferentes bases de registro: devengo y efectivo, aspecto que incide en la comparación y análisis de datos; por lo que el INS realizó reversiones presupuestarias con el fin de ajustar los informes de ejecución y liquidación con datos congruentes. Además, se evidenciaron debilidades en la confección de expedientes presupuestarios, los mecanismos de control de los resultados del Plan Anual Operativo y el uso de indicadores que comprende únicamente la dimensión de eficacia operativa.

# 5.6 Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y Consejos de Transporte

- El MOPT y sus Consejos cuentan con un presupuesto total anual de ¢1.047.666 millones, concentrado principalmente en el CONAVI (¢469.394 millones) y en este Ministerio (¢470.132 millones).
- Del total de egresos efectivos de los Consejos del MOPT al 30 de junio de 2017, el 76,0% (¢82.952 millones) corresponde al CONAVI y el 15,3% (¢16.688 millones) al CTAC.
- Los gastos efectivos del CONAVI al primer semestre de 2017 disminuyeron en 21,4% con respecto al 2016, principalmente por una menor ejecución de recursos en la subpartida de Vías de comunicación terrestre (proyectos constructivos).
- Al 30 de junio de 2017 el MOPT ha ejecutado la suma de ¢149.162 millones (31,7% de ejecución). El 65,5% (¢97.687 millones) corresponde a las Transferencias de Capital, las cuales se han girado principalmente a los Órganos Desconcentrados por un monto de ¢69.733 millones y a los Gobiernos Locales por la suma de ¢25.784 millones.

Al término del primer semestre de 2017, el MOPT<sup>128</sup> y sus Consejos<sup>129</sup> cuentan con un presupuesto ajustado de ¢1.047.666 millones, concentrado principalmente en el CONAVI y el MOPT.

En conjunto el CONAVI y el MOPT concentran un 89,7% de los recursos, siendo el MOPT la institución con el mayor presupuesto asignado por un monto de ¢470.132 millones (44,9%) cuyo objetivo principal de este Ministerio es el de dotar al país de la infraestructura del transporte requerida y velar por la adecuada operativización del Sistema del Transporte<sup>130</sup>, a su vez, el CONAVI cuenta con un presupuesto aprobado al 30 de junio de 2017 de ¢469.394 millones (44,8%), el cual principalmente es utilizado para la construcción, mantenimiento, conservación y rehabilitación de la red vial nacional.

CUADRO 39 CONSEJOS DEL MOPT: EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecuc	ión al 30 de	Junio		% Ejec al 30	% Estruc al	%Var. Nom
	2013	2014	2015	2016	2017	de junio de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017
TOTAL INGRESOS	172.732	229.372	284.624	304.526	333.021	57,7%	100,0%	9,4%
COSEVI	20.116	23.936	29.319	34.093	45.717	128,5%	13,7%	34,1%
CTP	1.053	1.449	1.673	446	2.183	37,2%	0,7%	389,6%
CNC	2.943	1.864	949	2.950	3.868	57,2%	1,2%	31,1%
CONAVI	133.135	181.983	219.072	224.826	228.055	48,6%	68,5%	1,4%
CTAC	15.484	20.140	33.610	42.211	53.198	88,8%	16,0%	26,0%
TOTAL EGRESOS	92.822	120.160	107.760	128.358	109.187	18,9%	100,0%	-14,9%
COSEVI	4.062	4.402	4.902	5.403	6.220	17,5%	5,7%	15,1%
CTP	1.183	1.283	1.404	1.603	1.402	23,9%	1,3%	-12,6%
CNC	3.027	930	1.990	1.598	1.927	28,5%	1,8%	20,6%
CONAVI	73.593	107.277	91.999	105.569	82.952	17,7%	76,0%	-21,4%
CTAC	10.957	6.267	7.465	14.185	16.688	27,8%	15,3%	17,6%
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	79.910	109.213	176.864	176.168	223.834	n.a.	n.a.	27,1%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

<sup>128</sup> Los datos del MOPT solo contienen las fuentes de financiamiento de Ingresos Corrientes (01) y Títulos Valores de Deuda Interna (280).

<sup>129</sup> Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC), Consejo de Transporte Público (CTP) y Consejo Nacional de Concesiones (CNC). 130 Fuente: http://www.mopt.go.cr

Del cuadro anterior, se observa que el presupuesto de ingresos ejecutados por el CONAVI corresponde al mayor de todos los Consejos del MOPT, incrementándose en ¢3.229 millones respecto al primer semestre de 2016, obteniendo una variación de 1,4%. Asimismo, el porcentaje de ejecución de los ingresos de este Consejo al término del primer semestre es de 48,6% conformado por ¢224.030 millones del Fondo Vial y ¢4.024 millones del Fondo de Peajes. Ahora bien, del total de ingresos efectivos del CONAVI al 30 de junio de 2017, el 68,5% (¢156.190 millones) corresponde a ingresos por Financiamiento.

Por otra parte, desde el punto de vista del total de ingresos aprobados al CONAVI (¢469.394 millones), la principal fuente de financiamiento corresponde a las transferencias recibidas por parte del Gobierno Central (MOPT) para los proyectos de infraestructura, que al cierre del I semestre 2017 se han aprobado ¢286.925 millones, ejecutándose tan solo el 24,0% (¢69.002 millones).

En cuanto al CTP, se puede observar un aumento considerable de 389,6% en la ejecución de ingresos del I semestre de 2017 con respecto al 2016, este Consejo ha percibido ¢2.183 millones (50,0% de los ingresos aprobados) por concepto de transferencias corrientes del Gobierno Central para cubrir sus gastos operativos; este incremento se presentó principalmente por las gestiones administrativas realizadas por este Consejo ante la Tesorería Nacional, pues al primer semestre del año 2016 habían percibido solamente ¢446 millones de estos recursos.

Otro aspecto que llama la atención del Cuadro 39, es el porcentaje de ejecución de ingresos al 30 de junio de 2017 por 128,5% por parte del COSEVI; esta proporción de recursos efectivos se debe principalmente a la inclusión del superávit libre acumulado de los años 2015 y 2016 por un monto de ¢26.310 millones, de los cuales ¢20.272 millones no han sido incorporados al presupuesto institucional de ese Consejo al término del primer semestre de 2017, por tanto, si se excluyen los recursos efectivos no presupuestados por el COSEVI (¢20.272 millones) el porcentaje de ejecución sería de 71,5%. Asimismo, esta situación repercute directamente en el crecimiento presentado en la ejecución de ingresos entre el 2016 con respecto al año 2017 (34,1%) de este Consejo.

Situación similar se muestra con el CTAC, al presentar un alto porcentaje en la ejecución de los ingresos al primer semestre del 2017 (88,8%); esta ejecución se debe a la inclusión de ¢15.354 millones correspondientes a recursos de vigencias anteriores, los cuales no han sido incorporados al presupuesto institucional del CTAC, por lo que si se excluyen estos recursos de superávit de la ejecución al primer semestre de 2017, el porcentaje se ubicaría en un 63,1%.

En la misma línea, el CNC presenta un aumento del 31,1% en la ejecución de ingresos al 30 de junio del 2017 con respeto al 2016, incremento que se da por la incorporación de recursos de vigencias anteriores, los cuales están conformados por ¢1.358 millones de superávit específico y ¢441 millones de superávit libre.

Con respecto a la ejecución de los egresos al 30 de junio de 2017, en el Cuadro 39 se observa que del total de egresos efectivos de los Consejos del MOPT el 76,0% (¢82.952 millones) corresponden al CONAVI y el 15,3% (¢16.688 millones) al CTAC.

Dentro del CONAVI las principales partidas en la ejecución de egresos son la de «Servicios» con una participación del 59,4% (¢49.241 millones) del total de gastos efectivos y la de «Bienes Duraderos» con un porcentaje de ejecución al primer semestre 2017 del 32,1% (¢26.625 millones).

Los recursos de la partida de Servicios principalmente se utilizaron en el mantenimiento de la red vial asfaltada por un monto de  $\not\in 31.488$  millones, red vial de lastre por la suma de  $\not\in 6.157$  millones, obras varias, emergencias y otros por un monto de  $\not\in 2.021$  millones y en el pago de servicios de gestión y apoyo para la supervisión y el diseño de los diversos proyectos que administra este Consejo por la suma de  $\not\in 6.649$  millones.

Por su parte, en la subpartida de Vías de comunicación terrestre, se han invertido ¢21.628 millones (81,2% del total de aastos efectivos de la partida Bienes Duraderos); los provectos con mayores recursos invertidos son los siguientes:

- Acceso a la Terminal de Contenedores de Moín, ¢9.467 millones.
- Construcción de la carretera Sifón Ciudad Quesada La Abundancia, ¢3.876 millones.
- Meioramiento del Puente Río Virilla Ruta Nacional Nº 1, ¢2.975 millones.
- Construcción La Abundancia Ciudad Quesada Radial Florencia, ¢1.899 millones.
- Diseño y construcción Puente sobre el Río Virilla (Pozuelo Jardines del Recuerdo), ¢901 millones.

Es importante indicar que los gastos efectivos del CONAVI al primer semestre de 2017 disminuveron en 21.4% con respecto al 2016; lo anterior se debe principalmente a una menor ejecución de recursos en la subpartida de Vías de comunicación terrestre (avances de obra en proyectos constructivos), esta situación repercute en el cumplimiento de las metas institucionales definidas por este Consejo, las cuales se encuentran en su mayoría en estado de "atraso crítico", especialmente por atrasos en modificaciones y aprobaciones contractuales de los proyectos, apelaciones a los carteles de adjudicación de las obras, atrasos en las expropiaciones, problemas geotécnicos de los proyectos, entre otros.

Ahora bien, los ¢16.688 millones ejecutados por el CTAC al primer semestre 2017, se centran principalmente en el pago de Remuneraciones por un monto de ¢4.460 millones, recursos girados al Fideicomiso N° 3045 del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría<sup>131</sup> por la suma de ¢5.992 millones, transferencia girada a CORIPORT S.A. por ¢1.012 millones<sup>132</sup>, recursos utilizados en las expropiaciones de los proyectos de 2017 por la suma de ¢1.623 millones y los recursos incorporados en la subpartida "5.02.05 Aeropuertos" por un monto de ¢1.283 millones de acuerdo al siguiente detalle:

- Mejoramiento de aeródromo de los Chiles, ¢800 millones.
- Mejoramiento de aeródromo Drake, ¢223 millones.
- Mejoramiento de aeródromo Coto 47, ¢133 millones.
- Mejoramiento de la pista del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós, ¢125
- Reajuste de precios de mejoramiento de taludes del Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños Palma, ¢1 millón.

Por su parte, el CTP muestra una disminución del 12,6% en la ejecución de egresos al primer semestre 2017 con respecto al 2016, la rebaja se debe principalmente a la disminución en el pago de alquileres de edificio, por el traslado que realizó este Consejo de sus oficinas al edificio adquirido en el año 2015 y a que no se han podido ejecutar los recursos destinados a la compra de un nuevo elevador y la modernización de otro que ya poseen las nuevas instalaciones del CTP; lo anterior, por atrasos en las gestiones de los procesos de contratación administrativa.

Con respecto al CNC, la ejecución del primer semestre 2017 se incrementó respecto del año 2016 en un 20,6%, principalmente por el incremento en la ejecución de transferencias corrientes en acatamiento a lo establecido en el artículo 46 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488, el cual establece el traslado del 3% del superávit libre a la Comisión Nacional de Emergencias para el financiamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y al pago realizado por servicios y gastos eventuales del contrato "Supervisión del Diseño, Ejecución de Obras Públicas y Equipamiento de la Concesión de Obra Público con Servicio

<sup>131</sup> Por concepto de impuestos de salida en cumplimiento al artículo 2 inciso b) de la Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional, Nº 8316.

<sup>132</sup> Corresponde al Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público, denominada "Nueva Terminal de Pasajeros y obras conexas AEROPUERTO INTERNACIONAL DANIEL ODUBER QUIRÓS".

Público para el Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento de la Terminal de Contenedores de Moín" por un monto de ¢536 millones.

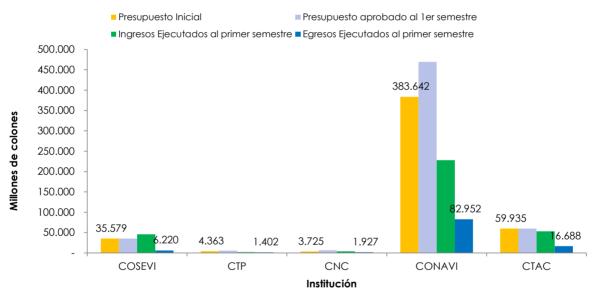
Ahora bien, el MOPT ha ejecutado al 30 de junio de 2017 la suma de ¢149.162 millones, cifra que representa un 31,7% de ejecución.

Del monto ejecutado por este Ministerio, el 65,5% (¢97.687 millones) corresponde a las Transferencias de Capital las cuales se han girado principalmente a los Órganos Desconcentrados por un monto de ¢69.733 millones<sup>133</sup> y a los Gobiernos Locales por la suma de ¢25.784 millones, a su vez, las Transferencias Corrientes representan el 10,2% (¢15.206 millones) del total de recursos ejecutados y han sido giradas en su mayoría al CTAC por un monto de ¢9.391 millones, al CTP por ¢2.183 millones y al CNC por la suma de ¢2.069 millones. Seguidamente un 14,0% (¢20.876 millones) del total de gastos efectivos del MOPT corresponde a la partida de Remuneraciones siendo los incentivos salariales y las remuneraciones básicas las que consumen el 78,6% (¢16.406 millones) de los montos ejecutados de esta partida.

GRÁFICO 19

CONSEJOS DEL MOPT: EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DE INGRESOS Y EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE 2017

-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Como se mencionó en párrafos anteriores, el Gráfico 19 permite visualizar que el CONAVI es el Consejo del MOPT con mayor cantidad de recursos asignados al 30 de junio de 2017, asimismo, se observa la baja ejecución de egresos que presenta este Consejo en relación con el presupuesto institucional aprobado a la fecha, situación que es similar en los demás Consejos.

\_

<sup>133 ¢69.013</sup> millones se han girado al CONAVI y ¢720 millones al CTAC.

### INFORME N°. DFOE-IFR-IF-17-2016 INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DEL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)

Como resultado de la revisión de 50 expedientes de contratación se logró identificar debilidades en las fases de: a) planificación de adquisiciones, b) desarrollo de los procedimientos de contratación, y c) ejecución contractual, condición que puede potenciar un eventual encadenamiento que genere riesgos de corrupción.

Se determinó el incumplimiento del concepto de Expediente Único al estar fraccionado en varias unidades, afectándose su trazabilidad, la recurrencia a un excesivo número de contrataciones directas por escasa cuantía en lugar de los procedimientos ordinarios, la omisión de información requerida realamentariamente en la Decisión Inicial, y la desvinculación de las contrataciones con el Plan Anual de Adquisiciones. Se evidenció que el proceso de invitación a proveedores idóneos no está siendo efectivo dada la escasa participación de los invitados en los concursos, la ejecución de obra pública no mediante Contrato sino mediante Orden de Compra, y una demora significativa en la formalización de la relación contractual. También se constató la ausencia de Finiquito y de Actas de Recepción Provisional y Definitiva en el expediente de muchas de las contrataciones, la ausencia de los requerimientos de control de calidad que exige la normativa para la recepción definitiva de las obras, y una demora importante en la entrega del objeto contractual debido a la ejecución de obras adicionales en las contrataciones.

# 5.7 Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)

- El presupuesto inicial 2017 aumentó en un 5,6% debido a la incorporación de recursos de financiamiento.
- Al primer semestre de 2017 se recaudó un 51,9% de los ingresos presupuestados y se ejecutó un 42,9% de los gastos.
- El programa de operación alcanzó una ejecución del 45,7% en el primer semestre mientras que el programa de inversión logró una ejecución de tan solo 12,2%.
- El indicador de rendimiento sobre la inversión se mantiene negativo (-1,47%) debido a los resultados desfavorables en la utilidad neta acumulada al primer semestre del 2017 por ¢14.027 millones.

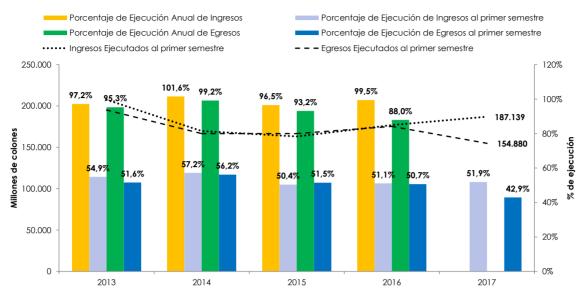
El presupuesto inicial de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. (CNFL) para el 2017 se aprobó parcialmente por la suma de ¢341.586 millones, y ascendió a ¢360.721 al 30 de junio de 2017 debido a la aprobación del presupuesto extraordinario N° 1-2017<sup>134</sup>. La CNFL aumentó su porcentaje de ejecución de ingresos para el primer semestre del 2017 en comparación con el primer semestre del 2016; no obstante, la ejecución de egresos disminuyó, según se observa en el Gráfico 20.

<sup>&</sup>lt;sup>134</sup>Aprobado mediante oficio N° DFOE-AE-0073 de 1 de marzo de 2017.

GRÁFICO 20

CNFL: EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2013-2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

La recaudación de ingresos en el primer semestre de 2017 asciende a ¢187.139 millones, que representa el 51,9% del total presupuestado. De ese último total, el 49,9% representan Ingresos Corrientes y el 19,7% corresponde a Financiamiento. Como parte de los Ingresos corrientes sobresale la Venta de energía eléctrica, que constituye la actividad sustantiva de la CNFL.

Aunque la recaudación de los ingresos ha sido favorable para la CNFL en relación con años anteriores, es importante resaltar que los recursos aún no son suficientes para cubrir la totalidad de los requerimientos de operación e inversión, puesto que la Compañía sigue presentando utilidades negativas al 30 de junio de 2017 por ¢14.027 millones, según los estados financieros presentados en el informe de evaluación semestral.

Las pérdidas significativas de la CNFL se originan por el endeudamiento de dos proyectos de inversión. El primero se refiere al Proyecto de Balsa Inferior, pues según el estudio de factibilidad el costo total inicial de dicho proyecto se estimó en US\$98.121.913,93, sin embargo el monto de la inversión total alcanzó la cifra de US\$348.072.697.03

El segundo proyecto es el Parque Eólico Valle Central puesto que 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 proyecto.

Los egresos presentan una ejecución del 42,9% al primer semestre del 2017, que en términos monetarios representa la suma total de ¢154.880 millones. De esta ejecución global se desglosan dos programas presupuestarios: programa de operación y programa de inversión. El primero con una ejecución del 45,7% y el segundo con una ejecución del 12,2%.

En el oficio de aprobación del presupuesto inicial, la Contraloría General instó a la CNFL a efectuar un estricto control y seguimiento a la ejecución de los proyectos de inversión, pues esta alcanzó tan solo el 3,8% en la partida de Bienes duraderos al 30 de septiembre del 2016. También se observó tendencia a la disminución en las inversiones efectuadas en los últimos 4

años, y asignación en mayor proporción de gastos al Programa de Operaciones. No obstante, para el primer semestre de 2017 se muestra un panorama liaeramente más favorable en cuanto a esta partida en el Programa de Inversiones, pues al 30 de junio de 2017 incrementó su porcentaje de ejecución a 18,9%.

CUADRO 40 CNFL: EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecu	ción al 30 de	e Junio		% Ejec al	% Estruc al 30	%Var. Nom 2016-2017
	2013	2014	2015	2016	2017	30 de junio de 2017	de junio de 2017	
TOTAL INGRESOS	207.478	169.708	163.109	176.931	187.139	51,9%	100,0%	5,8%
Ingresos Corrientes	173.739	155.339	155.033	166.007	158.003	49,9%	84,4%	-4,8%
Ingresos no tributarios	173.739	155.339	155.033	166.007	158.003	49,9%	100,0%	-4,8%
Venta de bienes y servicios	171.316	152.359	152.779	164.152	155.055	49,6%	82,9%	-5,5%
Ingresos de la propiedad	111	62	47	39	606	785,0%	0,3%	1470,1%
Multas, sanciones remates y confiscaciones	1.133	1.310	1.025	1.140	1.101	48,3%	0,6%	-3,3%
Otros ingresos no tributarios	1.179	1.608	1.182	677	1.240	91,6%	0,7%	83,2%
Financiamiento	33.739	14.369	8.076	10.924	29.136	19,7%	15,6%	166,7%
Financiamiento interno	19.125	6.503	-	-	-	n.a.	n.a.	n.a.
Prestamos directos	8.825	6.503	-	-	-	n.a.	n.a.	n.a.
Colocación de titulos valores	10.300	-	-	-	-	n.a.	n.a.	n.a.
Recursos de vigencias anteriores	14.613	7.866	8.076	10.924	29.136	100,0%	15,6%	166,7%
Superávit libre	5.787	-	-	-	-	n.a.	n.a.	n.a.
Superávit especifico	8.827	7.866	8.076	10.924	29.136	100,0%	15,6%	166,7%
TOTAL EGRESOS	195.153	166.605	166.683	175.357	154.880	42,9%	100,0%	-11,7%
Remuneraciones	29.208	30.133	29.941	26.999	26.156	43,6%	16,9%	-3,1%
Servicios	8.522	5.865	5.825	5.978	5.003	40,2%	3,2%	-16,3%
Materiales y suministros	126.637	107.907	103.198	119.724	109.859	47,8%	70,9%	-8,2%
Intereses y comisiones	4.847	7.116	7.937	8.963	7.937	41,5%	5,1%	-11,4%
Activos financieros	10	-	-	-	-	n.a.	n.a.	n.a.
Bienes duraderos	10.601	8.168	512	175	1.325	18,9%	0,9%	658,4%
Transferencias corrientes	13.402	967	8.081	971	794	52,0%	0,5%	-18,3%
Amortizacion	1.927	6.449	11.188	12.547	3.806	16,7%	2,5%	-69,7%
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	12.325	3.103	(3.574)	1.574	32.259	n.a.	n.a.	1949,6%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

Además, en el presupuesto extraordinario Nº 1-2017 se dio contenido presupuestario a las partidas de Servicios, Materiales y Suministros, Bienes Duraderos y Cuentas Especiales por la suma de ¢19.136 millones para ser aplicada principalmente en: Proyecto de Reconstrucción de la Red de Distribución San José-Norte Oeste; Ampliación del anillo de fibra óptica y; Sistema Automático de Administración de la Distribución (SAAD).

En cuanto a los indicadores de desempeño, para el 2017 se estimó una meta anual de 0% de rendimiento sobre la inversión<sup>135</sup>, es decir, que los rendimientos permitan cubrir las inversiones efectuadas, sin generar pérdidas. Sin embargo, los resultados al completar el semestre son de -1,47%, lo cual implica que el desempeño en el uso de los activos no ha permitido generar ingresos suficientes para recuperar las inversiones en el período transcurrido.

Ese bajo rendimiento se debe a resultados desfavorables en la utilidad neta del período. No obstante, aunque sigue siendo negativo, mejoró con respecto al primer semestre del año anterior, cuando estuvo en -4,01%. Los factores clave relacionados con este indicador son: ventas de energía acumuladas a junio 2017 que experimentaron una disminución del 9,89% en

<sup>135</sup> Informe DFOE-AE-IF 07-2015 del 20 de julio de 2015 relativo al Proyecto Eólico Valle Central Informe DFOE-AE-IF-01-2014 del 6 de marzo de 2014, sobre la rentabilidad del Proyecto Balsa Inferior

comparación con junio del 2016; y gastos de operación acumulados que muestran un incremento de aproximadamente 1,44% a junio 2017 con respecto a junio 2016.

Otro indicador de importancia es el Margen Operativo acumulado, el cual fue de -1,27% al finalizar el primer semestre del año, dando como resultado un cumplimiento del 0%. Este indicador tiene como objetivo medir el número de veces que es posible cubrir los costos y gastos de operación con los ingresos de operación, incluyendo la depreciación; además, refleja la capacidad de generar ganancias provenientes de la actividad ordinaria. Como parte de los comentarios de la Administración en el segundo informe de ejecución, se menciona que este resultado se debe principalmente a que los Estados Financieros reportan un comportamiento de las utilidades de operación desfavorables, afectando en igual sentido este indicador y se presenta una disminución del 13,2% en los ingresos de operación.

# 5.8 Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

- El IMAS al 30 de junio de 2017 ha ejecutado ¢108.012 millones en ingresos, que corresponde a un 50,0% del presupuesto, (13,2% más que el año anterior).
- En gastos, la ejecución ha sido del 39,0% (¢84.334 millones) superando lo gastado en el primer semestre del 2016 en 16 puntos porcentuales.
- Los ingresos más relevantes provienen de las Contribuciones Sociales, las Transferencias Corrientes y el superávit.
- Los recursos provenientes del aporte del Gobierno Central para el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) tuvieron una ejecución del 16,1%, (de los ¢2.451 millones presupuestados, solo han ingresado ¢395 millones).
- El 86,0% de los gastos ejecutados, son para inversión social, que contempla los apoyos económicos para la satisfacción de necesidades básicas y servicios específicos a grupos de población en pobreza y pobreza extrema.

El IMAS al 30 de junio de 2017 presenta un presupuesto aprobado por la suma de ¢216.209 millones, en cuyo caso, en lo que respecta a los ingresos ha ejecutado el 50,0% (¢108.012 millones), y el 39,0% (¢84.334 millones) de los egresos. Porcentajes de ejecución similares a los del año 2016, cuando ascendieron a un 51,0% en ingresos y un 39,0% en egresos.

El Cuadro 41 muestra para el período 2013-2017 (al 30 de junio de cada año), los ingresos, egresos, y superávit presupuestario del IMAS.

El crecimiento de los **ingresos**, con respecto al primer semestre del 2016, fue del orden del 13,2%, siendo la principal fuente de recurso las transferencias corrientes, que representan el 66,2% del presupuesto ejecutado, incluyen las transferencias del Gobierno para el programa Avancemos, Seguridad Alimentaria y las transferencias de FODESAF.

En cuanto al **Superávit** en el primer semestre 2017, se incrementó en un 4,2% producto de los recursos que fueron otorgados al IMAS en el 2016 para la atención de emergencia suscitada en varios cantones del país, a raíz del paso del Huracán Otto y que no se pudieron ejecutar en ese año, ya que ingresaron en forma tardía.

Bajo este contexto, se tiene que el presupuesto de IMAS cuenta con un 20% de recursos propios provenientes de la contribución patronal sobre la nómina del sector privado y de instituciones descentralizadas no empresariales (leyes N° 4760 y 6443), impuestos específicos a los servicios de hospedaje (Ley N° 8343), intereses sobre préstamos al sector privado, multas por atraso en pago de impuestos y por la venta de servicios administrativos al programa Empresas Comerciales y a SINIRUBE. El restante 80% son recursos específicos, entre los que se encuentran las transferencias

del Gobierno para los programas Avancemos y Seguridad Alimentaria, cuya ejecución en los primeros 6 meses del 2017 fue de un 42,0%.

CUADRO 41 IMAS: EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecucio	ón al 30 de	Junio		% Ejec al	% Estruc al	%Var. Nom 2016-2017
_	2013	2014	2015	2016	2017	30 de junio de 2017	30 de junio de 2017	
TOTAL INGRESOS	72.748	77.786	93.814	95.447	108.012	50,0%	100,0%	13,2%
Ingresos corrientes	65.309	70.718	85.468	81.902	96.689	47,2%	89,5%	18,1%
Ingresos tributarios	73	100	158	263	410	59,2%	0,4%	56,0%
Contribuciones sociales	12.348	15.608	14.611	15.594	16.622	47,3%	15,4%	6,6%
Ingresos no tributarios	6.370	7.183	6.684	8.029	8.177	41,8%	7,6%	1,8%
Transferencias corrientes	46.517	47.828	64.015	58.016	71.479	47,8%	66,2%	23,2%
Ingresos de capital	3	1	4	7	4	18,1%	0,0%	-41,3%
Recuperación de préstamos	3	1	3	7	4	20,9%	0,0%	-49,4%
Venta de activos	-	-	1	0	1	10,4%	0,0%	418,8%
Financiamiento	7.436	7.068	8.342	13.538	11.319	100,0%	10,5%	-16,4%
Recursos de vigencias anteriores	7.436	7.068	8.342	13.538	11.319	100,0%	10,5%	-16,4%
TOTAL EGRESOS	50.291	62.005	56.971	72.716	84.334	39,0%	100,0%	16,0%
Remuneraciones	6.727	6.842	7.248	8.340	8.749	43,0%	10,4%	4,9%
Servicios	2.290	2.507	2.516	3.106	3.573	23,5%	4,2%	15,0%
Materiales y suministros	3.682	3.847	2.760	4.317	6.006	46,2%	7,1%	39,1%
Bienes duraderos	60	76	18	206	838	24,2%	1,0%	306,9%
Transferencias corrientes	36.465	47.697	43.677	56.252	64.492	41,1%	76,5%	14,6%
Transferencias de capital	1.067	1.035	750	495	678	9,4%	0,8%	36,9%
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	22.456	15.781	36.843	22.731	23.678	n.a.	n.a.	4,2%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

CUADRO 42 IMAS: INGRESOS REALES SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO AL PRIMER SEMESTRE 2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	201	7	% Ejec al 30	% Estruc al 30 de junio de 2017	
Ingresos según fuente de financiamiento	Ingresos proyectados	Ingresos reales I semestre	de junio de 2017		
TOTAL DE INGRESOS	216.209	108.013	50,0%	100,0%	
Recursos libres/propios	43.596	21.644	49,6%	20,0%	
Recursos específicos	172.613	86.369	50,0%	80,0%	
FODESAF	52.606	29.084	55,3%	26,9%	
Red de Cuido	24.661	14.520	58,9%	13,4%	
Gobierno Central (emergencias)	2.000	2.000	100,0%	1,9%	
Gobierno Central (Avancemos- Seguridad Alimentaria)	73.151	30.689	42,0%	28,4%	
Empresas Comerciales	17.744	9.682	54,6%	9,0%	
SINIRUBE	2.451	395	16,1%	0,4%	

Fuente: Elaboración CGR con datos del Informe de Ejecución Presupuestaria al 30-06-2017 del IMAS

En el caso particular del programa Avancemos, presenta una ejecución de ingresos del 26% <sup>136</sup>; esta baja ejecución se debe a que se amplió el plazo de vigencia de la Ficha de Información Social (FIS) de los beneficiarios del Programa Avancemos, lo que generó la necesidad de realizar un proceso de actualización de la ficha de las familias beneficiarias, situación que ha provocado que 22.966 resoluciones están en estado de beneficio suspendido, y se presente una saturación de la capacidad operativa en las Áreas Regionales de Desarrollo Social, lo que no ha permitido el aumento en la ejecución del beneficio con respecto al año 2016 <sup>137</sup>.

El ingreso por la transferencia de FODESAF presentó una ejecución del 55,3%, y las transferencias para la Red de Cuido muestran un 58,9%, de ejecución. Por su parte, los ingresos del programa Empresas Comerciales se ejecutaron en un 54,6%, y fue el programa con mayor crecimiento (22% con respecto al 2016).

Por su parte, la transferencia para el programa del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), se ejecutó en un 16,1%, resultando un monto pendiente de ejecutar de ¢2.056 millones. En el primer semestre del año 2016 el porcentaje de ejecución del SINIRUBE fue de un 6,3% y el monto pendiente de ejecutar había ascendido a la suma de ¢1.438 millones. Esta situación va en detrimento de la consolidación de la plataforma tecnológica que permitirá maximizar los niveles de eficiencia, eficacia y oportunidad de la inversión social.

En cuanto a los **gastos**, el crecimiento para el primer semestre del 2017 con respecto al primer semestre del 2016, fue de un 16%. Aumento que se debe fundamentalmente a la capacitación del personal del IMAS, la apertura de la Tienda Libre de Golfito, a la construcción del anexo del edificio de Cartago y del edificio de San Ramón, la entrega de cuadernos del programa Avancemos y una mayor ejecución de los recursos del Programa de Avancemos (¢55.998 millones de egresos para el primer semestre 138). Además, en las Empresas Comerciales se realizó el pago de Dividendos al IMAS en el mes de junio, por un monto de ¢310 millones, pago que en el año 2016 se había realizado en el mes de julio 139.

En lo que respecta a los egresos, cabe mencionar que la partida que presenta mayor ejecución, en términos relativos, durante el primer semestre es **materiales y suministros** con ¢6.006 millones, (un 46,2% del presupuesto), seguida de remuneraciones con ¢8.749 millones (un 43,0% de ejecución) presentando un incremento del 4,9% con respecto al 2016, debido a que se crearon 66 plazas en servicios especiales, para continuar con la implementación de la Estrategia Puente al Desarrollo, para la implementación de la estrategia de Atención a los Territorios Indígenas, cuyo fin es disminuir los índices de pobreza y pobreza extrema de estas zonas marginadas y, para la implementación de la Estrategia Nacional CRDigit@l, cuyo objetivo es disminuir la brecha digital en la sociedad costarricense para el año 2021 140.

La tercera partida en cuanto a porcentaje de ejecución es la de transferencias corrientes con ¢64.492 millones (41,1% de ejecución). Estos gastos corresponden a un 86,8% de la Inversión social, que se realiza mediante el programa Protección y Promoción Social, el cual representa un 86,3% del total del presupuesto del IMAS.

La partida de servicios mostró una ejecución del 23,5%, similar a la del 2016 (22,5%) y en bienes duraderos la ejecución fue del 24,2%, porcentaje más alto que el mostrado en el primer semestre del 2016, cuando alcanzó un 7,7%.

<sup>136</sup> IMAS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio 2017.

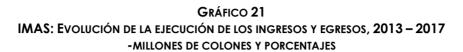
<sup>&</sup>lt;sup>137</sup> IMAS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio 2017.

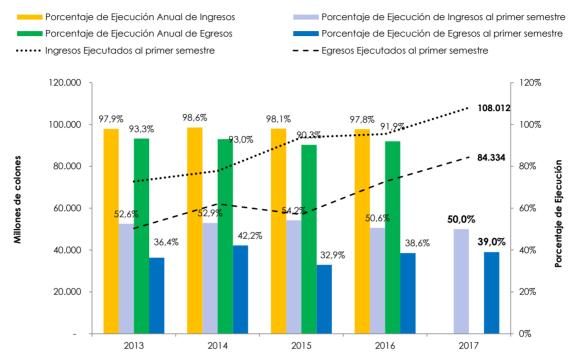
<sup>138</sup>IMAS, Informe de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio 2017.

<sup>139</sup> Información remitida por la institución mediante correo electrónico del 10 de agosto de 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>140</sup> STAP-2658-2016 del 21 de diciembre de 2016.

A continuación se presenta un gráfico que muestra la evolución de la ejecución de los ingresos v earesos para el período 2013-2017, tanto en millones de colones como en términos porcentuales.





Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

Por otra parte, en lo que respecta a la ejecución del presupuesto del IMAS por programas al 30 de junio de 2017, se tiene que el programa de Empresas comerciales tiene una ejecución del 44%, superando a la del 2016 que fue del 32%, el programa de Protección y Promoción Social del 39%, igual a la del mismo período del año anterior, Actividades Centrales 35% en el 2017, en el 2016 alcanzó un 37% y SINIRUBE el 4% para el primer semestre del 2017, versus un 3% de ejecución para el primer semestre del 2016.

En cuanto a este particular, cabe señalar la baja ejecución del programa SINIRUBE, temática que fue abordada directamente por esta Contraloría General, en el Informe DFOE-SOC-IF-01-2017, emitido el 21 de abril de 2017<sup>141</sup> y en donde se indica que el IMAS debe tomar acciones que permitan finalmente su consolidación, y por ende, que se genere el impacto esperado, en cuanto a obtener una mejor distribución de los recursos públicos destinados a los sectores con mayores niveles de pobreza de la sociedad costarricense.

Para eso el IMAS y el SINIRUBE, acorde con las disposiciones del informe citado, según corresponda, deben definir e implementar acciones concretas para finiquitar la etapa de articulación y creación del SINIRUBE, analizar y definir el conjunto de acciones que mediarán la relación con las instituciones participantes del sistema, definir una metodología para la gestión de proyectos de adquisición de tecnologías de información que oriente la puesta en marcha

<sup>141</sup> Auditoría de carácter especial sobre las acciones realizadas para la implementación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado.

de la plataforma tecnológica y definir e implementar acciones específicas para solventar las debilidades con respecto al funcionamiento del Consejo Rector.

GRÁFICO 22

IMAS: EJECUCIÓN POR PROGRAMAS AL PRIMER SEMESTRE DE 2017
- PORCENTAJES



Fuente: Elaboración CGR con datos del Informe de Ejecución Presupuestaria al 30-06-2017 del IMAS}

En cuanto al beneficio procesos formativos, dirigidos al desarrollo de capacidades y/o educación formal para personas adultas prioritariamente para su incorporación en educación primaria y secundaria y en procesos de fortalecimiento personal, en el primer semestre del 2017 se atendieron un total de 6.372 personas, 2.344 más que en el mismo período del 2016; no obstante, se presentó una ejecución menor ( $\rlap/$ 745 millones en el 2017 y  $\rlap/$ 1.305 millones en el 2016), por cuanto se está dando prioridad a las familias incluidas en la "Estrategia Puente al Desarrollo", cuyo beneficio se fijó en  $\rlap/$ 25.000, monto que resulta mucho menor al que se otorgaba por este beneficio a las familias que no forman parte de dicha Estrategia, fijado en un monto de  $\rlap/$ 75.000 $^{142}$ .

Finalmente, se tiene que de los recursos ingresados al 30 de junio de 2017, se ha gastado el 78% (en el 2016 fue el 76%), lo que implica una sub ejecución del 22% y por lo tanto un superávit preliminar de ¢23.678 millones (4% más que el obtenido en el mismo período del 2016), situación que debe ser valorada por las autoridades del IMAS, de cara a tomar acciones oportunas en lo que a esta materia se refiere, acciones que sin duda van a impactar positivamente en la población más necesitada del país (pobreza y pobreza extrema).

<sup>&</sup>lt;sup>142</sup> Información remitida por la asesoría de la Subgerencia de Desarrollo Social, mediante correo electrónico de fecha 8 de agosto de 2017.

# Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

- El presupuesto aprobado del AyA al primer semestre del ejercicio económico 2017 asciende a ¢253.952 millones, lo cual implica un crecimiento de 24% en comparación con el monto aprobado para el mismo período en el 2016.
- La recaudación de ingresos al 30 de junio de 2017 alcanzó la suma de ¢137.767 millones, equivalente al 54,2% del total presupuestado. Esta cifra es un 3,3% menor con respecto a lo recaudado en el primer semestre de 2016 (¢142.460 millones).
- El gasto ejecutado en los primeros seis meses del 2017 asciende a un monto de ¢71.497 millones, sea un 28,2% del total presupuestado. Ello representa un incremento de 8,3% en relación con el mismo período de 2016 (¢66.007 millones).
- Durante el primer semestre 2017 se aprobaron 292 plazas nuevas de las cuales 187 corresponden a cargos fijos para la atención de sistemas de agua potable y aguas residuales, las restantes 105 corresponden a plazas por servicios especiales y se destinaran a solventar problemas de sequía en Guanacaste, la V Etapa del Acueducto Metropolitano y a la Reducción de Agua No Contabilizada.
- El programa de inversión del AyA representa un 51% del total del presupuesto. No obstante, su ejecución al primer semestre de 2017 es de 16,4%, lo cual repercute en el menor cumplimiento de metas institucionales.

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) debe asegurar los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Para este cometido, el presupuesto aprobado al AyA al 30 de junio de 2017, ascendió a la suma de ¢253.952 millones<sup>143</sup>, rubro que aumentó un 24% en comparación con el monto aprobado para el mismo período en el 2016. Esto por cuanto en junio de 2016 la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) aprobó<sup>144</sup> la tarifa que rige actualmente para el servicio de acueductos y alcantarillados lo que contribuyó a dicho aumento. Seguidamente, se detalla la estructura programática del Instituto.

CUADRO 43 AYA: ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA AL PRIMER SEMESTRE 2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Programas	Presupuesto	Ejecutado	% Estruc del presupuesto	%Ejecución
Administración, Superior y apoyo Institucional	33.623	13.405	13,2%	39,9%
Hidrantes	3.571	368	1,4%	10,3%
Inversiones	129.224	21.139	50,9%	16,4%
Operación, Mantenimiento y Comercialización de Alcantarillado	6.485	2.576	2,6%	39,7%
Operación, Mantenimiento y Comercialización de Acueductos	81.049	34.010	31,9%	42,0%
TOTAL	253.952	71.497	100,0%	28,2%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

<sup>143</sup> Presupuesto inicial de ¢241.952 millones más presupuesto Extraordinario 1 de ¢12.000 millones.

<sup>&</sup>lt;sup>144</sup> Resolución N° RIA-007-2016 de 29 de junio de 2016.

CUADRO 44

AYA: EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

_		_% Ejec al 30	% Estruc	%Var.				
	2013	2014	2015 1/	2016	2017	de junio de 2017	al 30 de junio de 2017	Nom 2016- 2017
TOTALINGRESOS	88.547	115.643	139.699	142.460	137.767	54,2%	100,0%	-3,3%
Ingresos Corrientes	64.652	67.303	77.038	64.124	68.285	50,9%	49,6%	6,5%
Ingresos de Capital	1.350	308	388	1.789	328	4,9%	0,2%	-81,7%
Financiamiento	22.544	48.032	62.274	76.547	69.154	61,2%	50,2%	-9,7%
TOTAL EGRESOS	49.845	56.065	69.924	66.007	71.497	28,2%	100,0%	8,3%
Remuneraciones	23.752	25.530	27.129	28.159	29.390	45,0%	41,1%	4,4%
Servicios	14.474	15.803	17.502	19.111	20.830	34,0%	29,1%	9,0%
Materiales y suministros	2.504	2.683	3.240	3.175	3.438	27,9%	4,8%	8,3%
Intereses y comisiones	737	1.269	1.239	1.454	1.627	43,1%	2,3%	11,8%
Bienes duraderos	5.832	8.012	16.875	10.832	12.687	12,6%	17,7%	17,1%
Transferencias corrientes	446	497	623	649	559	28,5%	0,8%	-13,9%
Amortizacion	2.099	2.272	3.316	2.627	2.968	36,4%	4,2%	13,0%
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	38.703	59.578	69.775	76.453	66.269	n.a.	n.a.	n.a.

<sup>1/</sup> Los ingresos 2015 corresponden a los reportados en el informe de II trismestre 2015

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

### Ingresos

Los ingresos recaudados por el AyA al término del primer semestre de 2017 alcanzaron un monto de ¢137.767 millones, lo que representó una baja de un 3,3%, en relación con el monto ejecutado a junio del año anterior. Asimismo, la recaudación de ingresos totales al primer semestre de 2017 presenta una ejecución de 54,2%.

De la información contenida en el Cuadro 44 se desprende que la cuenta de financiamiento es la de mayor ejecución con un 61,2%, lo cual se debe a la incorporación del Superávit por un monto de ¢64.483 millones, el cual se destinará entre otros al Programa de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural II y Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José.

Asimismo, la ejecución de los ingresos corrientes es de un 50,9%. Estos ingresos se encuentran relacionados con la gestión operativa del Instituto y son producto de la venta de los servicios que brinda a la población, donde el 40%, es decir ¢27.314 millones, corresponden a la venta de agua.<sup>145</sup>

La ejecución de los ingresos de capital al 30 de junio de 2017 presenta una disminución considerable del 81,7% (¢1.461 millones) en comparación con el año anterior. Esta situación se debe principalmente a que solo se ha recibido ¢300 millones (10%) de recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, cuya finalidad es el Programa de Acueductos Rurales.

<sup>&</sup>lt;sup>145</sup> Informe de evaluación semestral 2017, emitido por el AyA.

### **Egresos**

La ejecución del presupuesto de egresos al 30 de junio de 2017 ascendió a ¢71.497 millones, monto que representa un aumento de 8,3% con respecto al primer semestre de 2016, según se muestra en el Cuadro 44.

En el primer semestre de 2017, la ejecución de los gastos se ha destinado mayormente al pago de las partidas de Remuneraciones, de Servicios y de Bienes duraderos, los cuales representan el 89,2% del presupuesto definitivo. Sin embargo, al 30 de junio de 2017, la institución ha ejecutado únicamente un 28,2 % de su presupuesto total de egresos.

En cuanto a la partida Remuneraciones, durante el primer trimestre de 2017 fueron incorporadas al presupuesto institucional un total de 194 plazas nuevas aprobadas por la Autoridad Presupuestaria<sup>146</sup>, de las cuales 187 corresponden a cargos fijos para la atención de sistemas nuevos de agua potable y aguas residuales que fueron asumidos en todo el país, así como 7 a servicios especiales para solventar problemas de la seguía en Guanacaste. Estas plazas requirieron la asignación de un monto total de \$\psi 1.547\$ millones.

Además, en el segundo trimestre del período 2017 se crearon 98 plazas nuevas por servicios especiales, de las cuales 16 corresponden al Proyecto de la V Etapa de Acueducto Metropolitano<sup>147</sup> y las restantes 82 al Proyecto de Reducción de Agua No Contabilizada<sup>148</sup>.

Por su parte, la partida de Bienes duraderos presenta la ejecución más baja, con apenas un 12,6%, a pesar de ser la tercera en orden de importancia. Según las explicaciones presentadas por el AyA, la baja ejecución al primer semestre de 2017 obedece en gran medida a problemas relacionados con los términos de referencia de diferentes proyectos, la escasez de terrenos para la construcción y atrasos por parte de los contratistas en su ejecución, así como apelaciones en procesos de contratación. También, al proceso de tramitación de viabilidad ambiental de los proyectos y los permisos de uso de suelos.

De los ¢923.070 millones presupuestados en los períodos de 2012 al 2016, el AyA ha recaudado en promedio ingresos por ¢188.028 millones anuales. En el caso de los egresos, la ejecución ha alcanzado la suma promedio de ¢138.341 millones. Así, anualmente el Instituto ha dejado de ejecutar en promedio ¢49.686 millones.

Es así como la brecha entre la recaudación de ingresos y la ejecución de gastos en los últimos años muestra un aumento importante; situación que se deriva del incremento de tarifas aprobado a la Institución.

En cuanto al tema tarifario, la Contraloría General dispuso a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en informe Nº DFOE-AE-IF-14-2016 elaborar la metodología tarifaria aplicable al servicio de acueductos y alcantarillados, que detalle la base conceptual de los componentes que la conforman y los métodos de cálculo, de forma que brinde seguridad jurídica al Regulador y al operador en cuanto a la razonabilidad de las tarifas que se reconocen por el servicio.

<sup>&</sup>lt;sup>146</sup> STAP-1781-2016 y STAP-1782-2016, ambas del 31 de agosto de 2016.

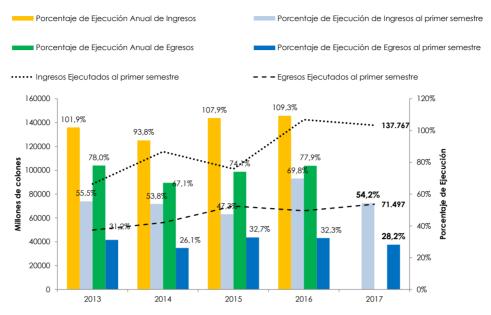
<sup>&</sup>lt;sup>147</sup> STAP-0504-2017 del 30 de marzo de 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>148</sup> STAP-0228-2017 del 28 de febrero de 2017.

GRÁFICO 23

AYA: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS EJECUTADOS, 2013-2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR datos del SIPP

### Baja ejecución del programa de Inversiones

CUADRO 45

AYA: PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EJECUCIÓN Y AVANCE SEGÚN POI 2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Programación	Ejecución	% Ejec	POI-2017		
Nombre del Proyecto / Programa	Financiera	Real	al 30 de junio	Meta 2017	Cumplimiento de la meta al 30 de junio	
TOTAL	78.019	11.269	14,4%			
Programa "Abastecimiento Agua Potable Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón"	17.425	3.359	19,3%	23,6%	5,1%	
Programa de Agua Potable y Saneamiento	49.304	6.387	13,0%	10,4%	5,0%	
Programa "Acueductos Rurales y Saneamiento Básico Rural II"	3.233	82	2,5%	4,8%	2,3%	
Programa de Abastecimiento de Agua Potable en Comunidades Rurales	6.087	1.157	19,0%	1,40%		
Programa Recuperación de Agua no Contabilizada (RANC)	1.970	284	14,4%	22,5%	4,0%	

Fuente: Elaboración CGR, con base en Informe de Inversiones y Evaluación Presupuestaria del AyA, al 30 de junio de 2017

Según el Cuadro 45, la mayor proporción de la estructura programática del AyA para el 2017 se concentra en el Programa de Inversiones, cuyo monto asciende a ¢129.224 millones (51%); sin embargo, es la que presenta la segunda menor ejecución al término del primer semestre de 2017 con apenas un 16,4%. La finalidad de este programa es proveer los recursos financieros

para mantener y desarrollar la infraestructura de los sistemas de acueductos, alcantarillados y de uso general, así como la recolección y tratamiento de las aguas residuales. También, las inversiones requeridas para la adquisición de equipos, maquinaria, mobiliario, terrenos y construcción o adquisición de infraestructura, necesarias para brindar estos servicios. 149

Algunos de los programas de inversión del AyA que se encuentran en ejecución y han contribuido a la baja ejecución global de este programa se presentan en el Cuadro 45.

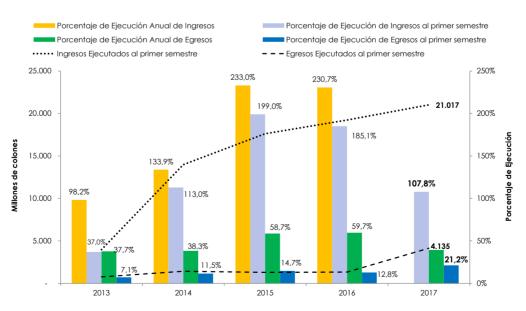
La baja ejecución reportada en el programa de inversiones amerita la atención de las autoridades del AyA, a efecto de mejorar el avance de los proyectos necesarios para la adecuada prestación del servicio de acueductos y alcantarillados del país.

# 5.10 Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería

- La Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería tiene asignado un presupuesto de ¢19.493 millones y presenta una ejecución de 21,2%.
- Los ingresos totales ejecutados al 30 de junio de 2017 muestran una variación nominal de 9,3%, con respecto a los del año 2016.
- El 32,3% es ejecutado directamente por la Junta y el 67,7% restante es transferido a los fideicomisos.
- Se ha transferido menos del 40.0% a los fideicomisos.

La Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería (JADGME) tiene asignado un presupuesto de ¢19.493 millones para el período 2017, y presenta una ejecución de 21,2% (¢4.135 millones) al primer semestre, según se muestra en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 24 JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA: EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2013-2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

<sup>&</sup>lt;sup>149</sup> Presupuesto Institucional 2017, Pág. 140.

Se observa que a partir del año 2014, en el primer semestre la Junta obtiene una ejecución de ingresos mayor al 100%. Lo anterior obedece a que, al calcular el porcentaje del ingreso percibido, se considera los recursos provenientes del superávit total acumulado, el cual en un porcentaje importante debe ser transferido para la operación de los Fideicomisos Fondo Social Migratorio, Fondo Especial de Migración y Fondo Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (Fonatt).

Los ingresos totales ejecutados al 30 de junio de 2017 muestran una variación nominal de 9,3%, con respecto a los del año 2016; ya que la Junta ha recibido por parte del Ministerio de Gobernación y Policía un mayor monto por concepto de Transferencias corrientes y además, el superávit total creció, como se puede observar en el siguiente cuadro.

CUADRO 46

JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA: EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017

	-MILI	LONES D	E COLO	NES Y PO	RCENTA	JES-		
		Ejecucio	ón al 30 de	% Ejec al 30		%Var. Nom		
- -	2013	2014	2015	2016	2017	de junio de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017
TOTALINGRESOS	3.974	13.984	17.613	19.225	21.017	107,8%	100,0%	9,3%
Ingresos corrientes	3.974	2.077	1.719	2.489	3.256	39,4%	15,5%	30,8%
Transferencias corrientes	3.974	2.077	1.719	2.489	3.256	39,4%	15,5%	30,8%
Financiamiento	-	11.907	15.894	16.735	17.762	158,3%	84,5%	6,1%
Recursos de vigencias anteriores	-	11.907	15.894	16.735	17.762	158,3%	84,5%	6,1%
TOTAL EGRESOS	768	1.429	1.302	1.333	4.135	21,2%	100,0%	210,2%
Servicios	536	829	781	696	948	33,2%	22,9%	36,2%
Materiales y suministros	101	168	143	85	104	4,3%	2,5%	22,4%
Bienes duraderos	13	277	253	-	44	4,3%	1,1%	n.a.
Transferencias corrientes	118	155	125	504	44	0,8%	1,1%	-91,3%
Transferencias de capital	-	=	-	48	2.994	38,7%	72,4%	6137,5%
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	3.206	12.555	16.311	17.892	16.883	n.a.	n.a.	210,2%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

Los ingresos al 30 de junio de 2017 por concepto de Recursos de vigencias anteriores (¢17.762 millones) están compuestos por superávit libre y específico por las sumas de ¢3.478 millones y ¢14.284 millones, respectivamente. La composición del superávit específico es: Fideicomiso Fondo Social Migratorio ¢3.453 millones; Fideicomiso Fondo Especial de Migración ¢8.269 millones y Fideicomiso FONATT ¢2.562 millones.

El presupuesto de gastos tiene la particularidad de que el 32,3% es ejecutado directamente por la Junta y el 67,7% restante es transferido a los fideicomisos para ser gastado en lo que sus respectivas leyes de creación les encomienda.

La ejecución total de egresos, a pesar de que se ha venido incrementando año a año, para el primer semestre de 2017 solo alcanza el 21,2%; lo cual, de conformidad con las justificaciones incorporadas por la Junta Administrativa en el informe de evaluación presupuestaria al 30 de junio de 2017, se debe a que un alto porcentaje del presupuesto que gasta dicha Junta se encuentra comprometido, y la ejecución de los contratos pertinentes se realizará en el segundo semestre.

Otro aspecto que contribuye a la baja ejecución es que únicamente se ha transferido menos del 40.0% de los recursos presupuestados a los fideicomisos, iustificado por la Junta en la limitación que existe sobre el uso de los recursos, ya que debe ser según proyectos específicos; la inadecuada comunicación que existe entre la gran cantidad de sectores involucrados para los trámites que deben de cumplirse; y también no ha habido una buena respuesta en la participación activa de los diversos actores externos. Asimismo, no se ha podido concretar la compra del terreno que cumpla con las especificaciones técnicas para la construcción de un Centro de Atención para los Extranieros Migrantes y el centro de capacitación de la Policía Especial de la Dirección General de Migración y Extranjería.

Como acciones correctivas a lo anteriormente comentado, la Junta señala la implementación de reuniones de seguimiento quincenales con el Fiduciario con el fin de ajustar los mecanismos de ejecución y el traslado de los recursos; para lo cual se han designado dos funcionarios de la Junta que sirvan de enlace con el Fiduciario.

Ejecución física: La JADGME incorporó 11 indicadores en el informe de seguimiento semestral. Sobre el avance reportado de las metas al primer semestre de 2017, es importante destacar que la JADGME ya ha alcanzado resultados iguales o superiores a los programados en las metas anuales, ejecutando únicamente el 21,2% de su presupuesto. Lo anterior refleja que existen debilidades en la fase de formulación de las metas y la asignación del presupuesto correspondiente para alcanzarlas.

### AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA DE LOS SERVICIOS MIGRATORIOS

En el informe N° DFOE-PG-IF-16-2016, Auditoría Operativa sobre la eficacia de los servicios migratorios por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería elaborado por la Contraloría General; se encontraron como principales hallazgos los siguientes:

En el Subproceso de Plataforma de Servicios de Gestión de Extranjería se carece de controles tanto a nivel físico como en el sistema informático que se utiliza, para la recepción y trámite de los documentos correspondientes a la solicitud para la residencia permanente y temporal, de forma que le permita a la Dirección General de Migración y Extranjería verificar si los usuarios entregan la documentación dentro del plazo de 10 días hábiles señalado tanto en la Ley como en los documentos emitidos por esa Dirección.

Como parte del proceso de otorgamiento de residencias temporal y permanente se determinó, mediante el análisis de las solicitudes completas del año 2015, que el tiempo promedio transcurrido desde su ingreso hasta que se determinó que era objeto de traslado al subproceso de Valoración Técnica, fue de 115 días en el caso de las solicitudes de residencia permanente y de 320 días para las solicitudes residencias temporales. En el caso de las solicitudes de residencia permanente el análisis de la información reflejó que un 38% los días transcurridos para su traslado a Valoración Técnica estuvo en un rango de 101 a 200 días, y el 45% en un rango de 51 a 100 días. En lo que respecta a las solicitudes de residencia temporal, se tiene que el 17% fue trasladado en un rango de 201 a 300 días, el 30% en un rango de 301 a 400 días, y un 19% en un rango de 401 a 500 días.

Se determinaron algunas inconsistencias relacionadas con la cantidad de días transcurridos para realizar la primera prevención a una solicitud de residencia; entre la fecha de la prevención y su notificación al solicitante, y entre la fecha de resolución de la solicitud de residencia y la fecha de notificación al solicitante. La revisión de una muestra de expedientes evidenció que esos trámites se dieron en diferentes rangos de tiempo, los cuales estuvieron comprendidos de la siguiente forma: de 0 a 30 días, de 31 a 120 días, de 121 a 180 días, de 181 a 365 días, y más de un año.

Se comprobó un rezago en el otorgamiento de los permisos de residencia, ya que hay solicitudes de residencia permanentes y temporales aprobadas en el 2015 que tienen más de cinco años en trámite desde que fueron ingresadas.

De los indicadores establecidos en los Planes Anuales Operativos de la Dirección General de Migración y Extranjería y de la Gestión de Extranjería, no es factible la obtención de información sobre la eficacia de los procesos relacionados con la prestación de servicios migratorios; asimismo, no se establecen parámetros que permitan demostrar si se han dado variaciones respecto de la situación inicial.

No existe un Plan de Acción para ejecutar la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023, a pesar de que dicha Política se oficializó el 19 de diciembre de 2013.

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

- Disminuyó en un 54,6% la recaudación de Ingresos tributarios en JUDESUR, principalmente por la rebaja en el porcentaje del impuesto único sobre las mercaderías almacenadas en el Depósito Libre Comercial de Golfito.
- En marzo 2017, se aprobó una reforma a la Ley N° 9356, en la que se planteó una nueva distribución de los recursos que le permite financiar, entre otros gastos, los administrativos.
- Improbación del presupuesto inicial 2017 y del presupuesto extraordinario 1-2017 por incumplir con aspectos de legalidad y técnica presupuestaria.

### Reforma Legal

Mediante Ley N° 9424 de 16 de febrero de 2017, que entró en vigencia el 9 de marzo de 2017, se aprobó una reforma a la Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la provincia de Puntarenas (JUDESUR). Dicha reforma modifica lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley N° 9356, la cual solo permitía utilizar un porcentaje (15%) de los ingresos tributarios para financiar los gastos administrativos, de operación, funcionamiento, construcción y mantenimiento. La Ley N° 9424 permite, adicionalmente, utilizar los ingresos provenientes de alquileres de locales, erogaciones de concesionarios, alquileres varios producto de remanentes de locales y cualquier otro ingreso para financiar los gastos precitados.

Asimismo, en el Transitorio IV de la citada Ley N° 9424, se indicó que JUDESUR, por una única vez, puede utilizar los recursos correspondientes a Superávit libre en la reconstrucción de los locales quemados; la reparación y sustitución del sistema eléctrico del Depósito Libre Comercial de Golfito; la construcción del edificio administrativo de esa Institución; y, ¢250 millones para la digitalización completa de los servicios aduanales y de atención a los usuarios del Depósito, la creación de su sitio web y la realización de programas de publicidad y mercadeo para su relanzamiento.

### Ejecución al 30 de junio de 2017

En lo que respecta a la recaudación excluido el superávit<sup>150</sup>, debe señalarse que al 30 de junio de 2013, 2014, 2015 y 2016 presenta una captación promedio de 55,6%, mientras que en el año 2017 se muestra una menor recaudación (26%)<sup>151</sup>.

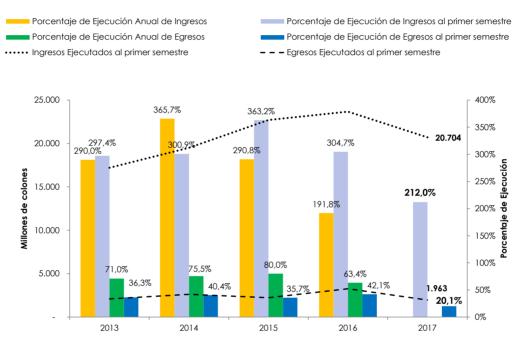
<sup>&</sup>lt;sup>150</sup> Los recursos de vigencias anteriores (superávit libre y específico) al 30 de junio de 2013, 2014, 2015 y 2016 fue de ¢13.744 millones, ¢15.987 millones, ¢18.816 millones y ¢20.092 millones, respectivamente.

<sup>151</sup> Excluidos los recursos del superávit reportado en el informe de ejecución del primer trimestre 2017; a saber, ¢18.161 millones.

En lo atinente a los gastos. JUDESUR cuenta con recursos presupuestados por un monto de \$\tilde{\pi}9.766 \text{ millones, de los cuales al 30 de junio de 2017, ejecutó el 20,1% (\$\tilde{\pi}1.963 \text{ millones) de su presupuesto, monto que es inferior en términos nominales en un 39,9% al ejecutado en el mismo período del año anterior. Es importante destacar que la ejecución promedio del presupuesto registrada al 30 de junio de 2013, 2014, 2015 y 2016 fue de 38,6%.

Un detalle de la situación descrita se presenta en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO 25** JUDESUR: EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DE INGRESOS Y EGRESOS, 2013-2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Nota: Los ingresos incluyen recursos de superávit para los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 por la suma de  $\alpha$ 13.744 millones,  $\alpha$ 15.987 millones,  $\alpha$ 18.816 millones,  $\alpha$ 20.092 millones,  $\alpha$ 18.161, millones, respectivamente

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

### Ingresos

Los ingresos de JUDESUR están conformados por Ingresos corrientes, en los que se incorporan los ingresos tributarios y no tributarios; Ingresos de capital y Financiamiento. En términos generales los ingresos ejecutados por JUDESUR al 30 de junio de 2017, excluidos los recursos de vigencias anteriores presentaron una disminución de 29,0%152, con respecto al período 2016, con corte a la misma fecha.

Lo anterior es producto, principalmente, de la baja recaudación de los Ingresos tributarios, los cuales registraron una variación nominal negativa con respecto al período 2016 de 54,6%; situación que responde a la disminución de usuarios que visitan el Depósito Libre Comercial de Golfito, así como a la rebaja del porcentaje que se cobra por las mercancías, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 9356.

Sobre este aspecto, es importante indicar que en el Transitorio VI de la Nº 9356 se dispone que el impuesto único sobre las mercaderías almacenadas en el Depósito Libre, en el primer año será

<sup>152</sup> La disminución en la recaudación de ingresos incluyendo el Superávit fue de 12,5% en términos nominales.

de un 14%, a diferencia del 18,0% dispuesto en la Ley N° 7730, en el segundo año aplicará un 12,0% y a partir del tercer año, será de un 10,0%, lo cual explica la disminución en los ingresos recaudados por ese concepto y que puede impactar en los ingresos que perciba la institución en los siguientes años si no se incrementan las visitas al citado Depósito.

### **Egresos**

La ejecución del presupuesto de egresos de JUDESUR al 30 de junio de 2017 fue de 20,1%. Las partidas de Materiales y Suministros y Transferencias Corrientes, son las que registraron menor ejecución; a saber, el 11,5% y el 12,2% con una variación nominal negativa de 78,7% y 85,9% respectivamente.

Lo anterior se explica, entre otras cosas, en que JUDESUR, producto de la disminución en la recaudación de ingresos, ha priorizado la ejecución del gasto en el pago de Remuneraciones y Transferencias de Capital, partidas que registran una ejecución de 41,7% y 31,0% en su orden; siendo la primera, donde se reportó el mayor porcentaje y la segunda donde se administró la mayor cantidad de recursos vinculados a la actividad sustantiva de la entidad.

La información antes señalada se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 47

JUDESUR: EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y RGRESOS AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecuc	ión al 30 de Ju	ınio		% Ejec al 30	% Estruc al	%Var. Nom
_	2013	2014	2015	2016	2017	de junio de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017
TOTAL INGRESOS	17.203	19.511	22.704	23.673	20.704	212,0%	100,0%	-12,5%
Ingresos corrientes	3.305	3.298	3.610	3.345	2.313	44,2%	11,2%	-30,8%
Ingresos tributarios	2.506	2.313	2.662	2.279	1.035	29,2%	5,0%	-54,6%
Ingresos no tributarios	799	985	948	1.066	1.278	75,8%	6,2%	19,9%
Transferencias corrientes			=					
Ingresos de capital	154	226	278	237	229	81,6%	1,1%	-3,2%
Recuperación de préstamos	154	226	278	237	229	81,6%	1,1%	-3,2%
Financiamiento	13.744	15.987	18.816	20.092	18.161	427,3%	87,7%	-9,6%
Recursos de vigencias anteriores	13.744	15.987	18.816	20.092	18.161	427,3%	87,7%	-9,6%
TOTAL EGRESOS	2.097	2.618	2.234	3.269	1.963	20,1%	100,0%	-39,9%
Remuneraciones	359	370	422	451	379	41,7%	19,3%	-15,9%
Servicios	295	213	335	458	121	22,2%	6,2%	-73,5%
Materiales y suministros	26	18	15	14	3	11,5%	0,1%	-78,7%
Activos financieros	691	476	360	878	40	14,9%	2,0%	-95,4%
Bienes duraderos	7	1	56	55			0,0%	-100,0%
Transferencias corrientes	719	781	881	784	110	12,2%	5,6%	-85,9%
Transferencias de capital		760	166	629	1.309	31,0%	66,7%	108,0%
SUPERAVIT/DEFICIT (-) PRESUPUESTARIO	15.106	16.893	20.470	20.405	18.740	n.a.	n.a.	-8,2%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

### Ejecución de recursos por programa

Al 30 de junio de 2017, JUDESUR ejecutó gastos por la suma de ¢1.963 millones, distribuidos en la siguiente estructura programática:

### CUADRO 48 JUDESUR: EJECUCIÓN DE EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE 2017 SEGÚN PROGRAMA -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Programa	Programa Monto Ejecutado		% Ejec.	
TOTAL	1.963	100,0%	20,1%	
Administración	253	12,9%	20,4%	
Becas	180	9,2%	30,6%	
Depósito	139	7,1%	17,6%	
Desarrollo	1.391	70,9%	19,5%	

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

Como se aprecia en el cuadro anterior, el mayor porcentaje de recursos se concentró en el Programa de Desarrollo, el cual alcanzó una ejecución de 19,5% en el primer semestre y correspondió a los proyectos de desarrollo que se deben realizar en los diferentes cantones de la zona sur. Dicha ejecución contrasta con la registrada en los años 2013, 2014 y 2016, la cual superó el 40% de los recursos presupuestados.

Las justificaciones aportadas por la Administración indican que la baja ejecución de recursos en ese programa, depende de los desembolsos que realiza JUDESUR, los cuales están supeditados al avance de las obras, y que en algunos casos no han cumplido con el plazo planificado en el proyecto.

### Improbación del presupuesto inicial 2017 y presupuesto extraordinario 1-2017 de JUDESUR

El presupuesto inicial 2017 presentado por JUDESUR para la aprobación de la Contraloría General se improbó por cuanto no incorporó la totalidad de los recursos establecidos en la Lev Nº 7983 para el Fondo de Capitalización Laboral, y financiaba gastos administrativos con una "intención de transferencia del Gobierno Central", con el propósito de equilibrar el presupuesto, aspecto que contravenía los principios de universalidad e integridad, sostenibilidad y equilibrio financiero<sup>153</sup>.

Adicionalmente, el citado documento carecía de la metodología y supuestos utilizados para la proyección de ingresos propuestos, el detalle de origen y aplicación de recursos para determinar el cumplimiento de la normativa legal vigente y las justificaciones de los rubros incorporados o de las variaciones presentadas por objeto del gasto.

En razón de la anterior y conforme la dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, para el período 2017 rige el presupuesto del período 2016 con ajustes de gastos que no corresponden al período vigente.

Por su parte, el presupuesto extraordinario N° 1-2017 se improbó en vista de que incorporaba recursos provenientes del Superávit 2016, sin que la liquidación presupuestaria de ese período contara con la aprobación respectiva<sup>154</sup>, nuevamente se omitió la metodología y supuestos utilizados para la proyección de ingresos propuestos y finalmente se determinó que ¢1.022,6 millones correspondían a movimientos que se podían efectuar por medio de una modificación presupuestaria y no por la vía del presupuesto extraordinario, ya que no afectaban el límite máximo de gasto autorizado.

153 Véase el artículo 176 de la Constitución Política, artículos 4 y 5 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 y la norma 2.2.3 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTSPP).

<sup>154</sup> Según lo dispuesto en el artículo 16, inciso o) de la Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, Nº 9356.

Finalmente, es importante destacar que el órgano contralor emitió el informe DFOE-IF-11-2016 de fiscalización posterior denominado Auditoría financiera de algunas cuentas de los estados financieros de JUDESUR al 31 de diciembre de 2014, en el cual se señalaron aspectos de mejora, según se observa en el siguiente recuadro, por lo que se emitieron disposiciones que se encuentran en proceso de cumplimiento por parte de JUDESUR.

### INFORME DFOE-EC-IF-11-2016 AUDITORÍA FINANCIERA DE ALGUNAS CUENTAS DE LOS ESTADOS FINANCIEROS DE JUDESUR AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014

Se detectaron debilidades de control en la aplicación de la normativa de inversiones aprobada por la Junta Directiva de JUDESUR; diferencias en la cuenta de Documentos por cobrar; el uso de la base de efectivo para el registro de los Intereses sobre documentos por cobrar no corrientes cuando por principio corresponde la base de devengo; carencia de razonabilidad de registros contables de la cuenta de estimación por incobrables de proyectos reembolsables del período 2014, pues no se ajustan a la política de estimación vigente a esa fecha, ni tampoco a la realidad económica de la institución.

Adicionalmente, se determinó que la cuenta de Propiedades, Planta y Equipo (PPE) presenta diferencias entre los saldos reportados en los estados financieros y los registros auxiliares contables, diferencias que no fueron aclaradas debido a que la información del registro auxiliar no es íntegra y confiable. Asimismo, se observó la existencia de un terreno propiedad de JUDESUR, el cual no estaba registrado contablemente para el período de análisis.

### **5.12 Gobiernos Locales**

- Los Gobiernos locales recaudaron ingresos al 30 de junio de 2017 por ¢361.647 millones, que corresponde a un 59,5% del monto presupuestado para este año. Tal comportamiento se encuentra por debajo de los resultados registrados en el primer semestre de los períodos del 2013 al 2016, los cuales han oscilado entre el 62,1% y el 65,2%.
- La recaudación de los ingresos presenta un incremento de ¢27.069 millones (8,1%) con respecto al primer semestre del 2016. Este crecimiento es inferior al promedio del período 2013 al 2016, que fue de 12,1%.
- Al 30 de junio de 2017, se ejecutaron gastos por ¢174.359 millones, monto que representa el 48,2% de los ingresos recaudados y que se mantiene dentro del promedio de 48,7% observado en el período 2013 al 2016.
- El limitado nivel de ejecución de los Gastos de capital (¢40,183 millones), equivalente al 16,0% de los gastos presupuestados en ese grupo (¢251.441 millones), es un tema que deben atender los jerarcas de los gobiernos locales, para que se incremente la ejecución financiera de los proyectos y obras que procuran el desarrollo local.
- Las administraciones municipales tienen el reto de controlar y evaluar la recaudación de los ingresos, así como de tomar las acciones correctivas correspondientes, entre ellas, la mejora en áreas como la fijación de tasas y la gestión de cobro.
- El nivel de ejecución de los egresos debe alertar a las administraciones municipales para mejorar la gestión institucional, en procura de brindar, con oportunidad y calidad, los servicios exigidos por los contribuyentes.

Los Gobiernos locales recaudaron recursos al 30 de junio de 2017 por ¢361.647 millones, lo cual representa el 59,5% de los ingresos estimados en el Presupuesto inicial y los presupuestos extraordinarios. Tal comportamiento se encuentra por debajo de los resultados registrados en la recaudación del primer semestre de los períodos del 2013 al 2016, que ha oscilado entre el 62,1% y el 65,2% (Gráfico 26).

Los ingresos recaudados registran un incremento del 8,1% (¢27.069 millones), en comparación con lo recaudado al 30 de junio de 2016, como se evidencia en el Cuadro 49 Tal incremento es inferior al promedio de crecimiento del período 2013 al 2016, que fue de 12,1%.

Al respecto, la recaudación de los ingresos corrientes -impuestos municipales y la venta de servicios comunitarios, principalmente- se incrementó en ¢8.476 millones (4,2%). Este crecimiento es inferior al de períodos anteriores, que oscila entre el 10,1% y 14,1%, en el período 2013 al 2016.

La recaudación de los ingresos corrientes depende, entre otros factores, de la gestión recaudatoria de cada gobierno local, por lo cual es un reto de las administraciones municipales el introducir mejoras en los procedimientos de recaudación, en la fijación de tasas y en la gestión de cobro. Esto se hace necesario también por cuanto al 31 de diciembre de 2016 las municipalidades registraron un pendiente de cobro por ¢346.395 millones.

CUADRO 49 GOBIERNOS LOCALES: EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

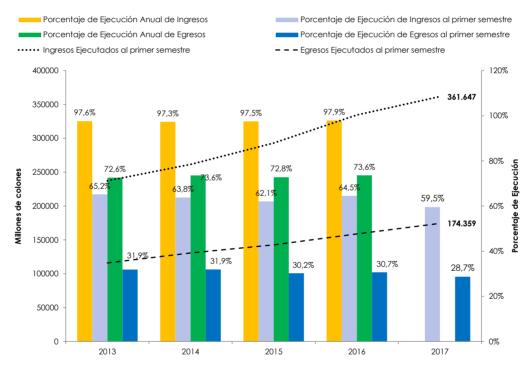
		Ejecuci	ón al 30 d	e Junio		% Ejec al 30 de	% Estruc al	%Var. Nom
	2013	2014	2015	2016	2017	junio de 2017	de 2017	2016-2017
TOTAL INGRESOS	237.378	261.477	293.083	334.578	361.647	59,5%	100,0%	8,1%
Ingresos Corrientes	142.810	158.976	181.359	199.732	208.208	54,3%	57,6%	4,2%
Ingresos Tributarios	91.893	103.729	118.208	128.919	133.566	56,8%	36,9%	3,6%
Ingresos No Tributarios	48.867	53.796	61.108	68.091	71.834	50,7%	19,9%	5,5%
Transferencias Corrientes	2.050	1.451	2.043	2.722	2.808	43,3%	0,8%	3,2%
Financiamiento	79.010	87.732	98.847	121.505	128.188	92,2%	35,4%	5,5%
Recursos De Vigencias Anteriores	78.432	84.251	95.788	115.255	123.263	126,1%	34,1%	6,9%
Financiamiento Interno	578	3.481	3.055	4.765	4.925	11,9%	1,4%	3,4%
Recursos De Emisión Monetaria	-	-	0	1.485	-	n.a.	-	-100,0%
Financiamiento Externo	-	-	4	-	-	n.a.	-	n.a.
Ingresos De Capital	15.558	14.769	12.877	13.342	25.251	29,7%	7,0%	89,3%
Transferencias De Capital	14.915	14.079	12.668	13.093	25.133	30,0%	6,9%	92,0%
Venta De Activos	609	675	200	238	105	13,7%	0,0%	-55,7%
Recuperación Y Anticipos								
Por Obras De Utilidad Publica	25	6	9	10	13	2,1%	0,0%	25,3%
Otros Ingresos De Capital	9	9	1	0	0	n.a.	0,0%	-56,2%
TOTAL EGRESOS	116.060	130.796	142.781	158.942	174.359	28,7%	100,0%	9,7%
Remuneraciones	62.374	68.028	75.535	82.876	87.625	43,4%	50,3%	5,7%
Servicios	20.767	23.318	26.319	28.309	31.173	28,3%	17,9%	10,1%
Transferencias Corrientes	12.186	14.162	16.665	20.638	23.265	42,5%	13,3%	12,7%
Bienes Duraderos	6.086	10.675	9.128	10.579	16.818	10,5%	9,6%	59,0%
Materiales Y Suministros	10.490	10.297	10.194	10.027	10.278	20,4%	5,9%	2,5%
Intereses Y Comisiones	1.604	1.510	1.825	2.225	2.439	29,1%	1,4%	9,6%
Amortización	1.499	1.743	2.127	3.289	1.945	25,0%	1,1%	-40,9%
Transferencias De Capital	1.053	1.014	967	974	797	11,1%	0,5%	-18,2%
Cuentas Especiales	(1)	50	20	23	20	0,3%	0,0%	-11,5%
Activos Financieros	0	-	-	2	-	n.a.	-	-100,0%
SUPERÁVIT/DÉFICIT (-) PRESUPUESTARIO	121.319	130.681	150.302	175.636	187.288	n.a	n.a	6,6%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

En relación con la fijación de tasas y la gestión de cobro, la Contraloría General en diferentes informes ha realizado indicaciones puntuales. Entre otros, en el Informe «Presupuestos públicos 2016 Situación y perspectivas»<sup>155</sup> se hace la alusión de "...que es responsabilidad de las autoridades municipales competentes fortalecer la gestión de cobro, principalmente en cuanto a:

- Fortalecer la gestión administrativa para controlar y promover un efectivo cobro de los tributos.
- Emitir y aplicar políticas y lineamientos internos para regular la gestión de cobro.
- Depurar las bases de datos de los sistemas de facturación de tributos, de manera que se elimine la información inconsistente de los contribuyentes, datos incompletos, erróneos, duplicados y omisos.".

GRÁFICO 26
GOBIERNOS LOCALES: EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS 2013-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

Por otra parte, los ingresos por Financiamiento (¢128.188 millones), conformados principalmente por los recursos del Superávit libre y específico 156 y por el Financiamiento interno (préstamos), representan el 35,4% de los ingresos totales al primer semestre del año y constituyen la segunda fuente de recursos. Estos ingresos registran un aumento de ¢6.683 millones con respecto a lo ejecutado al 30 de junio de 2016, destacándose el crecimiento del Superávit, que en el año 2013 era ¢78.432 millones y al 30 de junio de 2017 corresponde a ¢123.263 millones.

<sup>&</sup>lt;sup>155</sup>En la página 104 del Informe disponible en la página web <u>www.cgr.go.cr</u>. También puede consultarse el Informe de auditoría de carácter especial acerca de la fijación de tasas en el servicio de recolección y disposición final de residuos ordinarios en las municipalidades de Corredores, Mora, Parrita, Siquirres y Tibás (DFOE-DL-IF- 00003-2016).

<sup>&</sup>lt;sup>156</sup> El superávit corresponde a fondos que las administraciones municipales no lograron ejecutar en el período, el cual al 31 de diciembre de 2016 alcanzó la suma de ¢141.789 millones. Ver lo indicado en la página 105 del Informe "Presupuestos públicos 2016 Situación y perspectivas" emitido por la Contraloría General en febrero de 2016.

Los ingresos de capital en el primer semestre del 2017 ascendieron a ¢25.251 millones, es decir, aumentaron el 89.3% con respecto al monto recibido al 30 de junio de 2016. De estos inaresos, es relevante la transferencia de capital del Gobierno Central para la red vial cantonal, que aumentó en ¢12.040 millones por la reforma de la Ley N° 8114<sup>157</sup>, la cual asigna recursos adicionales a los gobiernos locales.

Al 30 de junio de 2017 los aobiernos locales ejecutaron aastos por ¢174.359 millones (Cuadro 49). monto que representa el 48,2% de los ingresos recaudados, y que se mantiene dentro del promedio de 48,7% observado en el período 2013 al 2016. Además, el porcentaje de ejecución de egresos, a esa fecha, corresponde al 28,7% del total presupuestado, ligeramente inferior al porcentaje de ejecución del período 2013 – 2016, el cual osciló entre el 30,2% y 31,9%.

Estos datos evidencian que existe una suma significativa de recursos sin ejecutar al final del primer semestre (¢187,288 millones de los ingresos percibidos), por lo cual las administraciones municipales deben ejecutar acciones orientadas a mejorar la gestión institucional y la ejecución de los egresos, principalmente los destinados a la prestación de los servicios municipales y a la construcción de obras de infraestructura requeridas para mejorar las condiciones de los habitantes de los respectivos cantones.

Esta baja ejecución de los egresos en el primer semestre puede generar que al 31 de diciembre aueden montos importantes sin ejecutar y que esos recursos pasen a formar parte del Superávit. o se recurra a la figura de compromisos, prevista en el artículo 107 del Código Municipal<sup>158</sup>. Al respecto, la Contraloría General indicó en el informe N° DFOE-DL-SGP-00001-2017 del 21 de julio de 2017 lo siguiente:

- a) La ejecución financiera de los gastos presupuestados en el sector municipal aumentó en promedio en un 7% en los años posteriores a la reforma legal que autoriza la figura de los compromisos presupuestarios (2010). No obstante, la ejecución efectiva del gasto del período -sin considerar los compromisos- se mantiene en un nivel similar al de los años anteriores a dicha autorización legal, con niveles de ejecución que no alcanzan, en promedio, el 70% de los gastos presupuestados.
- b) El uso de los compromisos al final del período tiene incidencia en la oportunidad de la ejecución financiera de los recursos disponibles del período para la prestación de los servicios comunales y la construcción de infraestructura pública.
- c) Algunos factores que inciden en la ejecución financiera y su oportunidad, son la carencia de procedimientos, directrices y mecanismos de control formalmente establecidos para guiar y controlar la ejecución y la evaluación de los recursos financieros disponibles. Otros factores están vinculados con el proceso de contratación administrativa, por aspectos tales como: el incumplimiento de plazos, apelaciones de proveedores, retrasos en la elaboración de especificaciones de los carteles de contratación o circunstancias externas que no dependen necesariamente de la gestión municipal, como entregas tardías por parte del proveedor u otros incumplimientos del contratista de los términos convenidos.

En relación con el gasto ejecutado al 30 de junio de 2017 (¢174.359 millones), el 75,8% se destina a Gastos corrientes y el resto a Gastos de capital, Sumas sin asignación y Transacciones financieras, tal como se visualiza en el Cuadro 50.

<sup>157</sup> Ley N° 9329.

<sup>158</sup> Un compromiso es una obligación que asume la municipalidad con terceros al final de un determinado período, que se registrará como parte de los gastos de ese mismo período, y se deben cancelar a más tardar el 30 de junio del año siguiente.

CUADRO 50

GOBIERNOS LOCALES: EJECUCIÓN DE LOS GASTOS SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecució	on al 30 de	Junio		% Ejec al	% Estruc al	%Var. Nom	
	2013	2014	2015	2016	2017	30 de junio de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017	
TOTAL GASTOS	116.060	130.796	142.781	158.942	174.359	28,7%	100,0%	9,7%	
Gastos corrientes	93.008	102.293	113.521	126.064	132.211	38,7%	75,8%	4,9%	
Gastos de capital	21.552	26.710	27.113	29.565	40.183	16,0%	23,0%	35,9%	
Sumas sin asignación	-1	50	20	23	20	0,3%	0,0%	-11,5%	
Transacciones financieras	1.500	1.743	2.127	3.290	1.945	25,0%	1,1%	-40,9%	

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

En los Gastos corrientes se incluyen las Remuneraciones, que al 30 de junio de 2017 ascienden a ¢87.625 millones (Gráfico 27). Al respecto, considerar que para el período 2017 las municipalidades presupuestó la creación de 723 plazas.

GRÁFICO 27
GOBIERNOS LOCALES: EJECUCIÓN DEL GASTO TOTAL Y REMUNERACIONES AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017
-MILLONES DE COLONES-

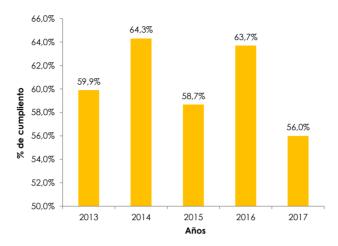


Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

De acuerdo con la información de 63 municipalidades, el cumplimiento de las metas propuestas para el primer semestre de 2017 alcanzó el 56,0%, porcentaje inferior al mostrado en el período 2013 al 2016, que osciló entre 58,7% y 64,3%, tal como se visualiza en el Gráfico 28.

Al 30 de junio de 2017, las municipalidades cuentan con ¢54.373 millones disponibles en Caja Única (Cuadro 51). El mayor incremento se presenta en las transferencias provenientes de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, N° 8114, destinadas a la red vial cantonal, por un monto de ¢29.058 millones.

**GRÁFICO 28** GOBIERNOS LOCALES: CUMPLIMIENTO DE METAS AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017 -PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos de los informes de ejecución de las municipalidades

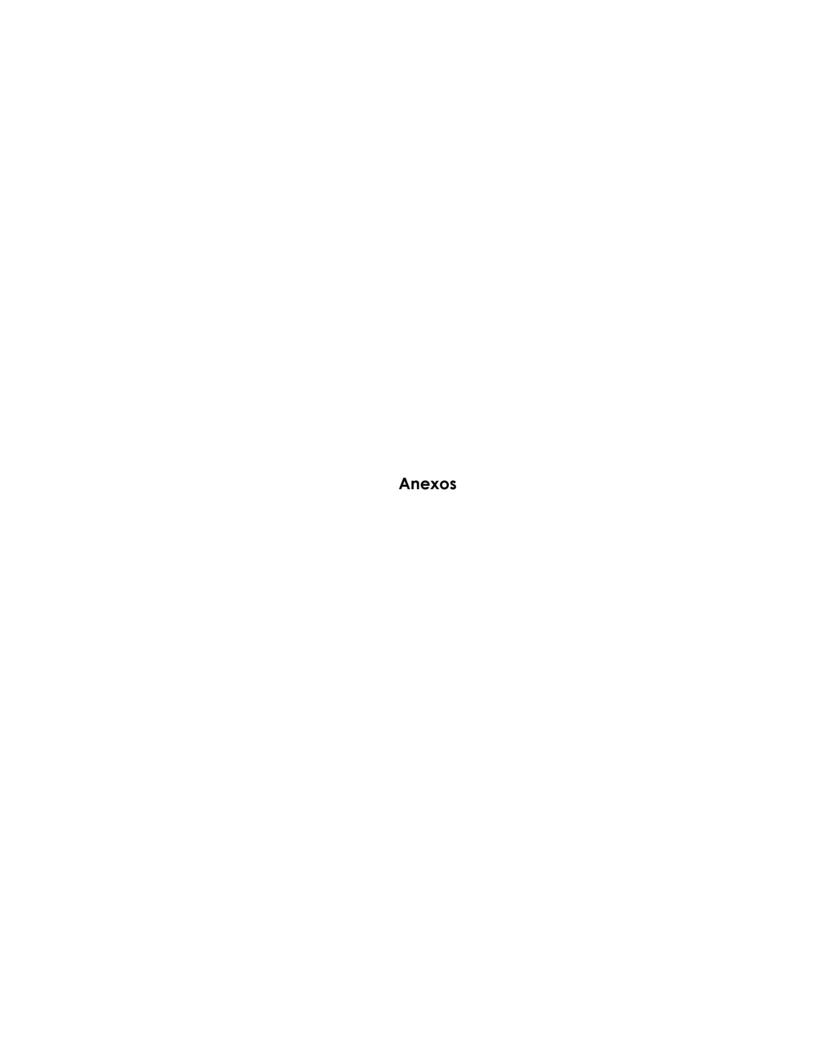
Compete a los jerarcas y demás funcionarios municipales el analizar los factores que impactan la ejecución de los recursos que reciben del Gobierno Central, con el propósito de agilizar los procedimientos para recibir estas transferencias e implementar mejoras en la ejecución de esos recursos destinados a obras y proyectos.

CUADRO 51 GOBIERNOS LOCALES: RECURSOS EN LA CAJA ÚNICA DEL ESTADO -MILLONES DE COLONES-

Concepto	Saldo inicial al 31 de diciembre de 2016	Créditos	Débitos	Saldo al 30 de junio de 2017	Var. Nom
TOTAL	60.320	34.008	39.955	54.373	-5.948
Partidas Específicas	8.408	3	1.261	7.150	-1.258
Ley de Simplificación y Eficiencia Trib., N.º 8114	31.171	27.456	29.569	29.058	-2.113
Ministerio de Gobernación y Policía y otros 1/	16.212	6.254	7.981	14.485	-1.727
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	4.303	58	932	3.429	-874
Comisión Nacional de Atención a la Persona Adulta Mayor	226	236	213	249	24

1/ Incluye los recursos de las leyes del Impuesto de exportación del banano Nº 7313, Impuesto de salida por puestos fronterizos terrestre N.º 9154, Ley reguladora de los derechos de salida del Territorio Nacional Nº. 8316, Instituto Costarricense del Deporte y Recreación, Ley del Control del Tabaco N.º 9028 y otras.

Fuente: Elaboración CGR con datos del Informe de Caja Única del Estado al 30 de junio de 2017, Tesorería Nacional.



# ANEXO 1 CLASIFICADOR INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO



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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Ministerio de Hacienda, Presupuesto Nacional, Clasificador Institucional del Sector Público, Mayo 2014.

ANEXO 2
SECTOR DESCENTRALIZADO: INGRESOS EJECUTADOS POR PRINCIPALES INSTITUCIONES AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecu	ción al 30 de Ju	unio		% Ejec al % Estruc al - 30 de junio 30 de junio		%Var. Nom
-	2013	2014	2015	2016	2017	de 2017	de 2017	2016-2017
TOTAL SECTOR DESCENTRALIZADO	7.401.467	8.235.080	8.541.658	9.078.142	9.448.480	60,4%	100,0%	4,1%
TOTAL INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES	2.119.129	2.283.897	2.551.146	3.033.759	3.135.170	62,4%	33,2%	3,3%
Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	1.459.711	1.540.202	1.716.211	1.963.263	2.079.551	60,7%	22,0%	5,9%
Universidad de Costa Rica (UCR)	152.052	162.720	180.602	206.185	231.925	66,7%		
Universidad Nacional (UNA)	54.766	61.919	76.896	90.806	110.711	63,3%		
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	72.748	77.786	93.814	95.447	108.012	50,0%		
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	70.071	75.615	77.717	78.939	102.483	78,2%		
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	30.339	34.049	39.987	46.656	53.843	90,1%		
Fideicomiso 1082 de Gestión de los Proyectos y Programas del FONATEL	7.327	7.637	7.897	152.582	51.900	81,7%		
Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC)	33.825	37.581	42.712	54.541	47.828	54,7%	0,5%	-12,3%
Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	40.249	39.574	47.080	47.840	45.546	88,7%		
Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	19.672	24.236	17.785	31.122	37.098	60,7%		
Otras Instituciones	178.369	222.579	250.445	266.377	266.272	65,2%		
TOTAL EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS	2.577.222	2.893.930	2.448.884	2.477.958	2.609.773	55,3%		
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	1.077.105	1.024.337	946.455	1.037.189	988.710	53,8%		
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE S.A)	897.383	973.333	717.517	596.765	733.994	56,1%	7,8%	23,0%
Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)	207.478	169.708	163.109	176.931	187.139	51,9%	2,0%	5,8%
Junta de Protección Social (JPS)	96.771	110.223	126.487	116.978	142.101	57,9%	1,5%	21,5%
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	88.547	115.643	101.122	142.460	137.767	54,2%	1,5%	-3,3%
Fideicomiso Proyecto Hidroléctrico Garabito	50.414	55.748	64.731	69.858	81.503	81,4%	0,9%	16,7%
Fideicomiso 1 Proyecto Hidroeléctrico Reventazón/ICE-Scotiabank		243.860	88.269	80.033	58.673	70,4%	0,6%	-26,7%
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica	21.716	39.553	40.560	42.902	46.296	73,5%	0,5%	7,9%
Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH)	38.098	36.715	36.316	40.363	42.399	51,9%	0,4%	5,0%
Consejo Nacional de Producción (CNP)	18.099	20.626	29.791	27.780	33.164	47,7%	0,4%	19,4%
Otras Instituciones	81.611	104.185	134.526	146.698	158.027	50,2%	1,7%	7,7%
TOTAL INTITUCIONES PUBLICAS FINANCIERAS	1.832.022	2.019.917	2.402.221	2.345.650	2.402.220	67,7%	25,4%	2,4%
Instituto Nacional de Seguros (INS)	828.824	898.480	1.209.885	1.077.487	1.059.739	83,9%	11,2%	-1,6%
Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	122.781	280.681	272.123	290.852	307.316	50,1%	3,3%	5,7%
Banco de Costa Rica (BCR)	153.727	163.537	176.019	190.386	212.314	49,4%	2,2%	11,5%
Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	159.648	169.330	189.037	185.624	203.828	140,7%	2,2%	9,8%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	142.307	140.992	159.000	170.653	179.126	50,3%	1,9%	5,0%
Banco Central de Costa Rica (BCCR)	125.483	129.876	132.683	136.771	126.999	39,2%	1,3%	-7,1%
Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE)	17.277	22.963	28.869	32.699	39.197	144,7%	0,4%	19,9%
Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC)	31.788	27.524	32.803	30.298	34.261	48,9%	0,4%	13,1%
BN Valores Puesto de Bolsa S.A	19.073	8.566	4.000	6.435	27.272	355,3%		
Popular Valores Puesto de Bolsa S.A	5.048	2.654	4.120	4.057	26.406	393,8%		
Otras Instituciones	226.067	175.314	193.683	220.388	185.763	60,7%		

Continúa...

# Continuación...

	Ejecución al 30 de Junio					% Ejec al % Estruc al		%Var. Nom
	2013	2014	2015	2016	2017	de 2017	de 2017	2016-2017
TOTAL ÓRGANOS DESCONCENTRADOS	631.097	769.644	843.019	881.987	933.487	53,7%	9,9%	5,8%
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones	261.038	277.219	266.776	285.664	289.472	48,0%	3,1%	1,3%
Familiares (FODESAF)								
Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	133.135	181.983	219.072	224.826	228.055	48,6%		
Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC)	15.484	20.140	33.610	42.211	53.198	88,8%	0,6%	26,0%
Consejo de Seguridad Vial (COSEVI)	20.116	23.936	29.319	34.093	45.717	128,5%	0,5%	34,1%
Junta Administrativa del Registro Nacional	22.275	26.342	23.356	27.700	27.900	68,7%	0,3%	0,7%
Fondo Nacional de Becas (FONABE)	18.149	33.242	36.794	37.272	27.853	52,6%	0,3%	-25,3%
Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	17.836	23.493	26.864	23.295	25.777	46,4%	0,3%	10,7%
Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)	13.588	15.988	16.689	20.828	24.371	65,3%	0,3%	17,0%
Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería	3.974	13.984	17.613	19.225	21.017	107,8%	0,2%	9,3%
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	16.684	17.045	15.620	20.071	20.229	91,6%	0,2%	0,8%
Otras Instituciones	108.819	136.271	157.307	146.801	169.897	49,5%	1,8%	15,7%
TOTAL GOBIERNOS LOCALES	241.996	267.693	296.388	338.789	367.831	58,7%	3,9%	8,6%
Municipalidad de San José	33.345	34.220	40.353	48.109	49.101	58,1%	0,5%	2,1%
Municipalidad de Alajuela	17.143	22.192	24.098	26.496	28.716	85,8%	0,3%	8,4%
Municipalidad de Heredia	9.019	12.072	8.800	16.016	15.094	72,6%	0,2%	-5,8%
Municipalidad de Cartago	10.501	11.174	11.732	13.921	14.639	54,5%	0,2%	5,2%
Municipalidad de Goicoechea	3.738	5.580	10.850	12.380	13.487	77,0%	0,1%	8,9%
Municipalidad de Escazú	8.970	7.810	9,439	9.839	10.545	50,2%		
Municipalidad de Puntarenas	6.737	6.784	8.092	7.038	10.492	92,9%		
Municipalidad de Curridabat	4.075	5.609	7.224	8.077	9.631	84,0%		
Municipalidad de Santa Ana	5.550	5.907	7.389	8.471	8.788	64,5%		
Municipalidad de San Carlos	4.988	5.661	6.506	6.665	7.897	52,7%		
Otras Instituciones	137.930	150.684	161.905	181.777	199.441	53,8%		

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

ANEXO 3
SECTOR DESCENTRALIZADO: EGRESOS EJECUTADOS POR PRINCIPALES INSTITUCIONES AL PRIMER SEMESTRE 2013-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

		Ejecu	ción al 30 de J			% Estruc al	%Var. Nom	
-	2013	2014	2015	2016	2017	de junio de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017
TOTAL SECTOR DESCENTRALIZADO	5.252.894	6.013.105	5.755.124	5.897.658	6.363.557	40,6%	100,0%	7,9%
TOTAL INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES	1.502.059	1.642.139	1.725.613	1.868.121	2.022.511	40,2%	31,8%	8,3%
Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	1.133.196	1.230.219	1.285.001	1.369.607	1.453.369	42,4%	22,8%	6,1%
Universidad de Costa Rica (UCR)	104.871	114.760	122.287	134.417	145.231	41,8%	2,3%	8,0%
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	50.291	62.005	56.971	72.716	84.334	39,0%	1,3%	16,0%
Universidad Nacional (UNA)	39.070	42.080	46.724	52.865	61.329	35,1%	1,0%	16,0%
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	38.239	40.379	43.576	41.087	44.795	34,2%	0,7%	9,0%
Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC)	18.405	22.426	26.287	35.481	34.680	39,7%	0,5%	-2,3%
Universidad Estatal a Distancia (UNED)	18.068	19.400	22.229	24.800	27.247	36,8%	0,4%	9,9%
Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	14.202	15.156	17.993	22.548	24.353	39,8%	0,4%	8,0%
Fideicomiso 1082 de Gestión de los Proyectos y Programas del FONATEL	408	673	1.575	1.721	22.282	35,1%	0,4%	1194,7%
Universidad Técnica Nacional (UTN)	10.700	13.370	15.398	16.625	19.139	40,9%	0,3%	15,1%
Otras Instituciones	74.609	81.669	87.572	96.253	105.751	26,5%	1,7%	9,9%

Continúa...

# Continuación...

	Ejecución al 30 de Junio					% Ejec al 30	% Estruc al	%Var. Nom
	2013	2014	2015	2016	2017	de junio de 2017	30 de junio de 2017	2016-2017
TOTAL EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	<b>2.187.951</b> 939.515	<b>2.489.970</b> 905.694	<b>1.955.225</b> 742.668	<b>1.834.814</b> 722.636	<b>2.020.102</b> 751.787	<b>42,8%</b> 40,9%	<b>31,7%</b>	<b>10,1%</b>
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE S.A)	817.038	922.608	676.199	568.991	696.874	53,3%	11,0%	22,5%
Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)	195.153	166.605	166.683	175.357	154.880	42,9%	2,4%	-11,7%
Junta de Protección Social (JPS)	51.884	59.604	69.269	74.311	91.063	37,1%	1,4%	22,5%
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	49.845	56.065	69.924	66.007	71.497	28,2%	1,1%	8,3%
Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH)	29.808	27.612	28.605	32.517	32.823	40,2%	0,5%	0,9%
Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC)	21.995	23.990	29.957	28.882	31.554	42,0%	0,5%	9,2%
Consejo Nacional de Producción (CNP)	15.806	17.443	26.670	23.105	28.984	41,7%	0,5%	25,4%
Fideicomiso 1 Proyecto Hidroeléctrico Reventazón/ICE-Scotiabank		227.857	52.438	34.723	27.836	33,4%	0,4%	-19,8%
Junta de Administración Portuaria y de								
Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)	17.272	18.093	17.909	19.317	21.975	34,9%	0,3%	13,8%
Otras Instituciones	49.635	64.400	74.903	88.968	110.828	32,6%	1,7%	24,6%
TOTAL INTITUCIONES PUBLICAS FINANCIERAS	1.017.030	1.259.192	1.451.687	1.524.862	1.584.371	44,7%	24,9%	3,9%
Instituto Nacional de Seguros (INS)	373.199	434.515	613.575	626.311	650.558	51,5%	10,2%	3,9%
Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	113.152	266.813	254.342	257.179	280.963	45,8%	4,4%	9,2%
Banco de Costa Rica (BCR)	145.191	155.214	157.369	161.664	179.593	41,8%	2,8%	11,1%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	109.730	100.874	118.027	148.078	136.590	38,3%	2,1%	-7,8%
Banco Central de Costa Rica (BCCR)	125.483	129.876	132.683	136.771	126.999	39,2%	2,0%	-7,1%
Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	36.411	42.606	44.136	51.861	51.062	35,3%	0,8%	-1,5%
Fideicomiso FINADE / BCR	5.288	10.951	12.195	11.682	27.738	46,7%	0,4%	137,4%
Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC)	29.280	23.559	26.030	25.156	26.899	38,4%	0,4%	6,9%
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	20.540	22.400	21.603	22.215	17.881	26,9%	0,3%	-19,5%
Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE)	8.174	10.062	11.238	12.625	17.326	64,0%	0,3%	37,2%
Otras Instituciones	50.583	62.321	60.489	71.319	68.762	35,4%	1,1%	-3,6%
TOTAL ÓRGANOS DESCONCENTRADOS	427.071	487.957	477.600	508.322	558.079	32,1%	8,8%	9,8%
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones	218.338	225.334	225.416	226.439	276.910	45,9%	4,4%	22,3%
Familiares (FODESAF)  Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	73.593	107.277	91.999	105.569	82.952	17,7%	1,3%	-21,4%
Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan	17.672	23.279	26.624	23.021	25.533	46,0%	0,4%	10,9%
Santamaría								
Fondo Nacional de Becas (FONABE)	10.476	17.084	19.754	19.474	22.344	42,2%	0,4%	14,7%
Junta Administrativa del Registro Nacional	11.976	13.799	14.030	14.685	17.361	42,8%	0,3%	18,2%
Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC) Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato	10.957	6.267	7.465	14.185	16.688	27,8%	0,3%	17,6%
2526/Oc-Cr BID-Ministerio de Justicia y Paz Sistema Nacional de Áreas de Conservación	17	2.036	2.255	9.575	13.422	35,0%	0,2%	40,2%
(SINAC)	9.732	13.382	13.163	14.032	12.256	32,9%	0,2%	-12,7%
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	10.689	6.271	4.745	6.349	7.784	35,2%	0,1%	22,6%
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	4.773	6.700	6.318	6.809	7.545	41,5%	0,1%	10,8%
Otras Instituciones	58.848	66.529	65.831	68.184	75.285	22,0%	1,2%	10,4%
TOTAL GOBIERNOS LOCALES	118.782	133.847	144.998	161.539	178.494	28,5%	2,8%	10,5%
Municipalidad de San José	23.472	21.824	23.799	26.543	29.030	34,3%	0,5%	9,4%
Municipalidad de Alajuela	5.131	7.806	6.827	8.364	8.590	25,7%	0,1%	2,7%
Municipalidad de Cartago	4.846	5.521	6.325	7.280	7.852	29,3%	0,1%	7,9%
Municipalidad de Escazú	4.377	6.658	7.236	5.863	7.569	36,0%	0,1%	29,1%
Municipalidad de La Unión Municipalidad de Heredia	3.095 3.405	3.007 3.917	3.186 4.352	3.425 5.715	6.962 6.872	56,1% 33,1%	0,1% 0,1%	103,3% 20,2%
Municipalidad de Limón	3.403	4.149	6.142	6.161	4.950	35,6%	0,1%	-19,7%
Municipalidad de San Carlos	3.517	3.237	3.427	3.494	4.548	30,3%	0,1%	30,2%
Municipalidad de Santa Ana	2.457	2.631	3.201	3.262	4.240	31,1%	0,1%	30,2%
Municipalidad de Desamparados	2.740	2.980	3.226	3.528	3.925	30,8%	0,1%	11,2%
Otras Instituciones	62.683	72.117	77.277	87.904	93.956	25,2%	1,5%	6,9%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP



# 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/

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

Descargue la versión electrónica de este documento en la página web de la Contraloría General de la República: www.cgr.go.cr

Publicaciones •••• Cgr