



Informe Técnico

Proyecto de Ley de
Presupuesto de la
República 2017

Contraloría General de la República

Setiembre 2016

Resumen	7
Introducción	11
CAPÍTULO 1 Aspectos Fiscales y Financieros	13
1.1. Proyección del Resultado Fiscal.....	15
1.2. Presupuesto de Ingresos.....	17
1.3. Presupuesto de Egresos.....	25
1.3.1 Evolución y composición del gasto.....	25
1.3.2 Egresos según título presupuestario.....	31
1.3.3 Gasto corriente y de capital.....	34
1.3.4 Remuneraciones.....	36
1.3.5 Transferencias.....	41
1.3.6 Gasto Social.....	46
1.3.7 Inclusión de obligaciones con la CCSS.....	47
1.3.8 Destinos específicos y otras obligaciones con cargo al Presupuesto de la República.....	49
1.3.9 Subejecución histórica.....	55
1.3.10 Otros gastos.....	57
1.3.11 Transferencias a Gobiernos Locales y Asociaciones de Desarrollo.....	59
CAPÍTULO 2 El proceso de formulación presupuestaria y la planificación nacional	67
2.1. Vinculación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo y análisis de la programación física del Proyecto de Presupuesto.....	69
2.2. Cumplimiento de los principios presupuestarios y financiamiento.....	82
CAPÍTULO 3 Aspectos Específicos	85
3.1. Servicio de la Deuda Pública.....	87
3.2. Regímenes de Pensiones.....	97
3.3. Ministerio de Obras Públicas y Transportes.....	101
3.4. Ministerio de Educación.....	107
3.5. Ministerio de Hacienda.....	113
3.6. Ministerio de Agricultura y Ganadería.....	118
3.7. Ministerio de Salud.....	122
3.8. Ministerio de Ambiente y Energía.....	128
3.9. Poder Judicial.....	133
3.10. Ministerio de Seguridad Pública.....	137

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Gobierno Central: Resultado Fiscal, 2009-2017.....	16
Cuadro 2 Gobierno Central: Ingresos corrientes según principales rentas, 2017.....	19
Cuadro 3 Gobierno Central: Ingresos corrientes y tributarios como porcentaje del PIB, 2009-2017.....	21
Cuadro 4 Proyecto de Ley de Presupuesto 2017: Variables macroeconómicas utilizadas en la estimación de ingresos corrientes y de capital.....	23
Cuadro 5 Gobierno Central: Evolución del gasto, 2012-2017.....	27
Cuadro 6 Gobierno Central: Presupuesto de Egresos según Título, 2015-2017.....	32
Cuadro 7 Gobierno Central: Gasto en remuneraciones, 2015-2017.....	38
Cuadro 8 Gobierno Central: Plazas totales y vacantes, por institución, 2015-2016.....	40
Cuadro 9 Gobierno Central: Principales transferencias incluidas en Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.....	43
Cuadro 10 Gobierno Central: Transferencias a Juntas de Educación y Administrativas según subprograma, 2016-2017.....	44
Cuadro 11 Gobierno Central: Obligaciones con la CCSS, 2017.....	48
Cuadro 12 Gobierno Central: Destinos específicos y otras obligaciones preestablecidas en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.....	51
Cuadro 13 Gobierno Central: Porcentajes de Ejecución por partida, 2010-2016.....	56

Cuadro 14 Gobierno Central: Gasto en partidas seleccionadas, 2014-2017	58
Cuadro 15 Recursos para el Desarrollo local incluidos en el Proyecto de Ley de Presupuesto	60
Cuadro 16 Principales transferencias presupuestadas y ejecutadas	65
Cuadro 17 Gobiernos Locales: Recursos en Caja Única del Estado, 2015-2016	65
Cuadro 18 Proyecto de Ley del Presupuesto 2017: Cantidad de objetivos institucionales vinculados al PND	72
Cuadro 19 Análisis de la programación física de una muestra de ministerios del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 -Millones de colones y porcentajes-	76
Cuadro 20 Proyecto de Ley del Presupuesto 2017: Estructura programática del MEP	77
Cuadro 21 MEP: análisis de la programación física Subprograma Enseñanza Preescolar, 1er y 2do. Ciclo Proyecto de Ley del Presupuesto 2017	78
Cuadro 22 MEP: análisis de la programación física Programa Infraestructura y equipamiento del Sistema Educativo Proyecto de Ley del Presupuesto 2017	79
Cuadro 23 Proyecto de presupuesto 2017: Matriz de vinculación y financiamiento Plan-Presupuesto	81
Cuadro 24 Gobierno Central: ingresos y gastos corrientes, 2000-2017	84
Cuadro 25 Servicio de la deuda: Presupuesto por partida, 2015-2017 -Millones de colones y porcentajes- ..	90
Cuadro 26 Servicio de la Deuda: Gasto de intereses por Eurobonos proyectado, 2016-2017	93
Cuadro 27 Regímenes de Pensiones: Transferencias por Destinatario, 2012-2017	98
Cuadro 28 Ministerio de Obras Públicas y Transportes: Presupuesto por programa, 2015-2017	102
Cuadro 29 Ministerio de Obras Públicas y Transportes: Presupuesto por partida, 2012-2017	103
Cuadro 30 Ministerio de Obras Públicas y Transportes: Presupuesto por programa, 2015-2017	104
Cuadro 31 Ministerio de Educación Pública: Presupuesto por partida, 2012-2017	108
Cuadro 32 Ministerio de Educación Pública: Presupuesto por partida de remuneraciones, 2014-2017	110
Cuadro 33 Ministerio de Educación Pública: Presupuesto por partida de Transferencias, 2015-2017	111
Cuadro 34 Ministerio de Hacienda: Presupuesto por partida 2012-2017	114
Cuadro 35 Ministerio de Hacienda: Comparación presupuestaria según programa y subprograma, 2016-2017	116
Cuadro 36 Ministerio de Agricultura y Ganadería: Presupuesto por partida, 2012-2017	119
Cuadro 37 Ministerio de Salud Pública: Presupuesto por partida, 2012-2017	123
Cuadro 38 Ministerio de Salud Pública: Presupuesto por Programa, 2016-2017	125
Cuadro 39 Ministerio de Ambiente y Energía: Presupuesto por partida, 2012-2017	129
Cuadro 40 Ministerio de Ambiente y Energía: Presupuesto por programa, 2015-2017	130
Cuadro 41 Ministerio de Ambiente y Energía: Transferencias según destinatario, 2015-2017	131
Cuadro 42 Poder Judicial: Presupuesto por partida, 2012-2017	134
Cuadro 43 Poder Judicial: Cambios relevantes en gastos de la Partida Servicios, 2016-2017	135
Cuadro 44 Poder Judicial: Presupuesto por programa, 2012-2017	136
Cuadro 45 Ministerio de Seguridad Pública: Presupuesto por partida, 2012-2017	138
Cuadro 46 Ministerio de Seguridad Pública: Presupuesto por programa 2012-2017	140

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Gobierno Central: Financiamiento del presupuesto inicial, 2005-2017	18
Gráfico 2 Gobierno Central: Evolución del PIB nominal, ingresos tributarios y carga tributaria, 2010-2017	20
Gráfico 3 Gobierno Central: Evolución del Gasto, 2008-2017	26
Gráfico 4 Juntas de Educación y Administrativas: Saldos en Caja Única y recursos del subprograma Infraestructura Educativa, 2009-2017	29
Gráfico 5 Gobierno Central: composición de los egresos según clasificación económica con y sin servicio de la deuda, 2012-2017	34
Gráfico 6 Gasto de capital: Composición del Financiamiento, 2012-2017	36
Gráfico 7 Gobierno Central: Variación nominal partida de remuneraciones, 2008-2017	37
Gráfico 8 Gobierno Central: Relación incentivos salariales/remuneraciones básicas según título, 2017	39
Gráfico 9 Gobierno Central: Composición de las plazas según tipo de puesto 2003 y 2017	41
Gráfico 10 Gobierno Central: Gasto en transferencias, 2007-2017	42
Gráfico 11 Gobierno Central: Evolución Del Gasto Social, 2012-2017	46
Gráfico 12 Componentes de la programación física del proyecto de presupuesto nacional	71
Gráfico 13 Proyecto de Ley del Presupuesto 2017: Vinculación entre indicadores del PND 2015-2018 y los indicadores de Ministerios	73
Gráfico 14 Indicadores por dimensión de los ministerios, 2016-2017	75
Gráfico 15 Gobierno Central: Ingresos y gastos corrientes, 2000-2017	84
Gráfico 16 Gobierno Central: Indicadores del Servicio de la Deuda, 2007-2017	88

Gráfico 17 Gobierno Central: Comportamiento del Servicio de la Deuda 2011-2017	89
Gráfico 18 Gobierno Central: Comportamiento de la relación deuda PIB, 2001-2017.....	94

Resumen

Proyección del resultado fiscal. El presupuesto para el 2017 en versión de proyecto de ley asciende a $\$8.943.202$ millones, lo cual implica un incremento del 11,2% respecto al presupuesto ajustado vigente a agosto 2016, y un déficit financiero implícito del 6,7% del PIB. Para el año en curso (2016) el presupuesto actualizado alcanza un 6,8% de déficit; sin embargo, según el Programa Macroeconómico del Banco Central, el resultado final podría rondar el 5,7%, conforme a la evolución observada a mediados de año. Se mantiene en este periodo el desequilibrio presupuestario que se refleja en el financiamiento de gastos corrientes con endeudamiento (el déficit en cuenta corriente asciende a 4,9% del PIB), en contraposición a lo establecido en el artículo 6 de la Ley de Administración Financiera de la República.

La situación fiscal mantiene su tendencia hacia una mayor deuda pública como porcentaje del PIB, desequilibrio que se manifiesta en el déficit primario, que se ha mantenido entre 2% y 3% en los últimos años. El Gobierno está sobrepasando niveles de deuda que en la década anterior generaron severas restricciones del gasto que se hacen más difíciles de ejecutar en la actualidad, dadas las mayores obligaciones como la asignación de recursos para la educación y el PANI, entre otras, además del crecimiento inercial de los gastos.

Presupuesto de ingresos. Los ingresos del proyecto de ley de presupuesto 2017 se componen en un 54,1% de ingresos corrientes y un 45,9% de financiamiento interno. La carga tributaria, que ha permanecido estancada en torno al 13% del PIB en los últimos años, se estima en 13,42% para 2017.

En términos del recaudo esperado, las principales rentas son: Impuesto sobre las ventas, $\$1.563.000$ millones (32,3% del total de ingresos corrientes); Impuesto a los ingresos y utilidades $\$1.495.213$ millones (30,9%); Impuesto único a los combustibles, $\$492.000$ millones (10,2%); Impuesto selectivo de consumo, $\$290.500$ millones (6,0%); Impuesto sobre la propiedad de vehículos, $\$183.000,0$ millones (3,8%); y Arancel de Aduanas $\$179.000$ millones (3,7%).

Es importante señalar la reciente resolución de la Sala Constitucional, que declaró inconstitucionales los artículos 144 y 192 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (los cuales regulaban la emisión del auto de liquidación de oficio, e imponían la obligación para el contribuyente de garantizar el monto determinado por la auditoría fiscal como requisito previo para la formulación de los reclamos administrativos pertinentes), la Administración deberá enfrentar una gran cantidad de expedientes por resolver versus una capacidad instalada limitada para hacerlo; además, muy probablemente ese inventario de expedientes irá al Tribunal Fiscal Administrativo, institución que cuenta con una cantidad significativa de expedientes pendiente de resolución, lo que puede afectar el ritmo de la eventual gestión de cobro.

Ante tal panorama, resulta indispensable para la Administración Tributaria, innovar acciones y revisar sus procesos internos (de acuerdo a su capital humano y uso de la tecnología) para la resolución expedita de los reclamos administrativos.

Presupuesto de egresos. Según **título del presupuesto**, el Servicio de la Deuda Pública es el de mayores proporciones en el proyecto de presupuesto 2017 (32,8% del total), con un monto de $\$2.929.855$ millones, 17,2% más que el presupuesto de 2016. A agosto 2016 el saldo de la deuda del Gobierno Central alcanzó $\$13.668.157$ millones; esto es, el 44,1% del PIB estimado, lo que pone de manifiesto la necesidad de implementar ajustes que empiecen por disminuir la tasa de crecimiento de la deuda.

El segundo título en importancia es el MEP, cuyo presupuesto asciende a $\text{Q}2.564.941$ millones; 7,63% del PIB estimado para 2017, por lo que se incumple el destino específico constitucional asignado a la educación.

Para 2017 el presupuesto en **Transferencias** asciende a $\text{Q}3.138.318$ millones, 84,1% en transferencias corrientes y el resto en transferencias de capital, lo que representa una variación del 11,1% en comparación con el presupuesto de 2016.

La principal partida de gasto es la de transferencias corrientes ($\text{Q}2.638.559$ millones), dentro de las cuales las de mayor crecimiento son las transferencias a las Juntas de Educación y Administrativas, al PANI, al FEES y las Pensiones del Magisterio y Profesores.

En lo que respecta a las transferencias de capital, el monto asignado es de $\text{Q}499.759$ millones, $\text{Q}76.199$ millones adicionales a lo presupuestado al mes de agosto 2016. Los principales receptores de estos recursos son el CONAVI y las Juntas de Educación y Administrativas.

Hay instituciones (como las Juntas de Educación y las Municipalidades) que mantienen importantes saldos en caja única producto de transferencias recibidas del Gobierno Central. A efectos de subsanar esta situación, recientemente se aprobó la Ley N° 9371, Eficiencia en la Administración de los recursos públicos, que establece que toda entidad beneficiaria de transferencias del Gobierno que no demuestre cumplimiento de metas y objetivos que justifican la transferencia tendrá un plazo de dos años para ejecutar los recursos, caso contrario deberán ser reintegrados al Gobierno. Para el caso de las Juntas de Educación, las mismas tienen derecho a una única prórroga de hasta dos años adicionales.

Destaca particularmente el incremento en la transferencia al PANI, que responde al acatamiento de lo dispuesto en Resolución de la Sala I de la Corte Suprema de Justicia, R.-000357-F-S1-16, en virtud de la cual el Poder Ejecutivo deberá incluir en futuros presupuestos el monto correspondiente a los destinos específicos a favor del PANI, por lo que para 2017 se presupuestan recursos por $\text{Q}87.060$ millones. A junio 2016, el PANI tenía saldos en Caja Única por $\text{Q}2.919$ millones (conducción estratégica), $\text{Q}1.196$ millones (recursos FODESAF), $\text{Q}77$ millones (proyectos especiales) y $\text{Q}38$ millones (madre adolescente).

Las Juntas de Educación y Administrativas, para 2017 reciben una transferencia por $\text{Q}120.000$ millones para infraestructura educativa. Cabe destacar que en el I Presupuesto Extraordinario de la República 2016 se incorporaron también $\text{Q}68.223$ millones por el mismo concepto. Si bien son palpables las carencias del sistema educativo en esta materia, es imprescindible que la asignación de recursos se corresponda con un mayor esfuerzo de la administración para asegurar su ejecución final por parte de estas Juntas.

Las **remuneraciones** ascienden a $\text{Q}2.472.810$ millones, y presentan una variación del 5,3% respecto al presupuesto de 2016. El proyecto considera la creación de 2.343 plazas (de las cuales 1.500 son para el MEP), y una previsión por aumentos en el costo de vida conforme a una inflación esperada del 3%. Si bien hay pérdida de dinamismo en el crecimiento de las remuneraciones como producto de niveles de inflación negativos, el componente inercial y la creación de nuevas plazas siguen representando un factor importante. Respecto a la composición de esta partida, los incentivos salariales son los de mayor peso, con una participación del 42,5%, seguidos por las remuneraciones básicas, que representan el 39,8%. Al igual que en períodos previos, el crecimiento en los incentivos salariales supera el de las remuneraciones básicas, con variaciones del 6,3% y el 4,0%, en ese orden.

El comportamiento de los incentivos salariales denota la diversidad de compensaciones adicionales al salario base, y en general, los diferentes esquemas y regímenes remunerativos que se presentan en el sector público. Es preciso evaluar la conveniencia de estos esquemas

que tienden a ser onerosos en el largo plazo, y no necesariamente orientados hacia la productividad o costo-efectivos, al tiempo que no son atractivos para el reclutamiento y permanencia de nuevo talento.

Durante los últimos años se ha observado un aumento en el nivel del empleo del Gobierno Central, al pasar de poco más de 96.000 plazas en 2003 a casi 134.000 en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017. Esta tendencia debe ser objeto de análisis por parte de las autoridades hacendarias y legislativas, en el contexto fiscal actual, considerando la recurrencia e inflexibilidad de las remuneraciones para el sector público en general.

Según **clasificación económica**, del total del gasto proyectado para 2017, un 72,3% (¢6.469.680 millones) corresponde a gastos corrientes y el 7,1% (¢633.754 millones) a gastos de capital. El monto restante corresponde a sumas sin asignación y transacciones financieras. El gasto de capital financiado con recursos del crédito externo ha venido en aumento en los últimos años, en 2015 representó un 20,5% del gasto de capital total devengado, para 2012 ese monto era del 2,5% y para agosto 2016 alcanza el 26,1% por lo que es necesario insistir en la necesidad de velar por la eficiencia en la ejecución de proyectos financiados con estos créditos.

El Proyecto incluye ¢4.324.542 millones en **Gasto social**, para una variación en el gasto de 8,7% respecto al presupuesto ajustado 2016. Como porcentaje del PIB, la inversión social ha mantenido una tendencia creciente, con aumentos en los últimos años, incrementándose del año 2012 al 2017, de 11,8% a 12,9% del PIB. Los montos más significativos corresponden a Educación con una participación del 59,3% y Protección social (pago de pensiones) con un 31,8%; el gasto en Salud representa el 7,0% mientras que otros gastos sociales alcanzan el 1,9%.

A pesar de la tendencia creciente en el gasto social, es preciso tomar acciones para mejorar la incidencia en temas como el combate a la pobreza y la desigualdad, así como la calidad de la educación. En esta línea, la Contraloría reitera la necesidad de ejecutar los fondos bajo el principio de calidad del gasto, pues ante las restricciones en los ingresos del Gobierno, se requiere que el gasto social se ejecute bajo criterios de eficacia, eficiencia y oportunidad.

Para 2017 se incorporan ¢351.153 millones para atender las diferentes **obligaciones del Estado con la CCSS**, 49% relacionadas al SEM, 23,2% al IVM y 27,8% por otros rubros (Régimen No Contributivo, pruebas de paternidad, entre otros).

En relación con las contribuciones al IVM, se debe señalar que mediante reforma al Reglamento del IVM aprobada el 28 de julio de 2016, la Junta Directiva de la CCSS acordó elevar el financiamiento estatal al régimen del 0,58% al 1,24%, con el fin de garantizar la pensión mínima; sin embargo, según medios, el Ministerio de Hacienda señaló la no inclusión de previsiones por estos incrementos en el proyecto de presupuesto del 2017, y en su lugar se realizará la consulta a la Procuraduría General de la República sobre la pertinencia del pago.

Para el año 2017, el proyecto de presupuesto asigna recursos para **destinos específicos** por un monto de ¢4.019.210 millones. El monto según Ley corresponde a ¢4.107.516,8 millones, en comparación con ¢4.836.929,6 millones de ingresos corrientes estimados. En dicho proyecto se dejan de incorporar recursos correspondientes a destinos específicos por ¢148 mil millones, equivalentes al 0,44% del PIB (cifra que ha oscilado entre 0,4% del PIB y el 1,1% en los últimos 5 años). Esta Contraloría General ha señalado en años anteriores su preocupación sobre la necesidad de que se realice un análisis a fondo del tema de los destinos específicos, que derive en eventuales cambios normativos o decisiones en torno a la asignación de recursos, para que se ajuste a la realidad tanto económica como social del país.

La **subejecución histórica** ha rondado el 1,6% del PIB respecto al presupuesto ajustado y el 1,2% del PIB respecto al presupuesto inicial para el periodo 2010-2015. En promedio, para el período

la subejecución es del 6,1% del presupuesto ajustado. Las partidas con menores niveles de ejecución son: Servicios, Materiales y suministros y Bienes duraderos, con porcentajes de ejecución en promedio del 77,7%, 82,6% y 65,4% respectivamente.

Las **transferencias para el desarrollo local** alcanzan los $\$100.220$ millones y registran un aumento significativo (aproximadamente $\$48.000$ millones más que el proyecto de Ley de 2016), el cual corresponde principalmente al ajuste a las transferencias a las municipalidades que se origina con la reforma a la Ley N° 8114. De tal manera que el monto total de las transferencias en el Proyecto de Presupuesto Nacional 2017 pasan a representar el 1,1% del total del Presupuesto Nacional para el 2017, significativamente superior al que se ha presentado en periodos anteriores (0,6% para el periodo 2015-2016). Este aumento significa un reto para las administraciones municipales y sus jerarcas, en cuanto a redoblar los esfuerzos en la planificación, presupuestación, ejecución y control de los recursos, con el propósito que se transformen oportunamente –y con calidad- en las obras y proyectos que resultan prioritarios en las respectivas comunidades.

Vinculación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo y análisis de la programación física del Proyecto de Presupuesto. En cuanto a la “**Vinculación de la programación física y el Plan Nacional de Desarrollo (PND)**”, hay esfuerzos en la emisión de normativa e instrumentos para la vinculación Plan-Presupuesto, como es la aplicación de la “Matriz de Articulación Plan – Presupuesto” (MAPP) por parte de los ministerios; no obstante todavía se detectan oportunidades de mejora, ya que hay un vacío en la programación física, pues no hay un desarrollo explícito ni en las directrices ni en el Proyecto, en relación a formular objetivos propiamente de los títulos, programas y subprogramas, que articulen con los objetivos del PND. Además, en materia de indicadores, hay esfuerzos pendientes en lograr una mejor articulación entre el Presupuesto Nacional y el PND.

En cuanto al “**Potencial de programación física para atender los requerimientos del artículo 52 de la LAFRPP**”, se observa una programación física con contrastes, grados de avance y tratamientos diferenciados, tanto al comparar un ministerio con otro, como a lo interno de un mismo ministerio. Sigue sin registrarse un proceso de mejoramiento equitativo a nivel de los diferentes títulos del Presupuesto Nacional. Se mantienen aún algunos programas sin objetivos, productos sin indicadores y sin unidades de medida, ministerios completos sin un solo indicador, y un desarrollo parcial de “fichas técnicas” de los indicadores. Además, se observa en general un estancamiento con relación al tema de indicadores, ya que la medición de eficacia sigue siendo la dimensión básicamente medida, sobre todo referida al conteo de producción, ya que la medición de la cobertura de la producción frente a su demanda, que también es una arista de la eficacia, está por lo general ausente. Además las mediciones de calidad y eficiencia son prácticamente inexistentes. Se concluye que en general, los diferentes títulos no tienen una programación física en potencia suficiente para atender los requerimientos del artículo 52 de la LAFRPP.

En cuanto a los “**Recursos asignados al financiamiento del PND**”, si bien se proporciona información a nivel global de los ministerios, indicándose que se incorporan $\$3,4$ billones para su atención; no se incluye información sistemática a nivel de los recursos canalizados para la atención específica de las diferentes metas. Esto aún presenta retos, ya que tiene que irse concretando el detalle de tales asignaciones, según lo programado en el PND.

Finalmente, el presente documento incluye algunos comentarios de los presupuestos de algunos títulos que conforman el proyecto de presupuesto de la República.

Introducción

El Presupuesto de la República constituye un marco de referencia de la mayor importancia en el acontecer político, financiero y económico-social del Estado, por lo que a partir de lo anterior, el legislador previó en el artículo 40 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que la Contraloría General presentara un «Informe Técnico» sobre el proyecto de Ley de presupuesto de la República, con el fin de facilitar el análisis y la toma de decisiones, en el proceso de discusión que se lleva a cabo en la Asamblea Legislativa.

Con el presente Informe Técnico, correspondiente al ejercicio económico 2017, se espera por lo tanto contribuir a un análisis y discusión informada y profunda del proyecto correspondiente al año que se aproxima.

El presente proyecto de presupuesto, ha sido emitido en el contexto de una situación fiscal aún comprometida y con tendencia creciente de la deuda, en la que el Gobierno dispone de poco margen para impulsar proyectos de desarrollo frente a la presión financiera que ejerce la atención del gasto operativo, del servicio de la deuda y de los destinos específicos.

Recientemente han sido sancionadas algunas Leyes que regulan aspectos relacionados con el pago de pensiones, y con la Eficiencia en la Administración de los recursos públicos (Ley N° 9371), las cuales buscan impactar el gasto público, mientras que el día 19 de setiembre fue sometido a consulta ante la Sala Constitucional el expediente de «Ley para mejorar la lucha contra el fraude fiscal», luego de haber sido aprobado por el Plenario Legislativo en primer debate.

En adición a lo anterior, se encuentran en la agenda otras iniciativas de las que se podría esperar una eventual repercusión positiva en la situación financiera del Gobierno, relacionadas con el incremento en los ingresos y con la regulación del empleo público costarricense, así como otros controles en la gestión a ser implementados por la administración.

En el presente documento se proporciona al lector en un primer capítulo, el análisis de las implicaciones fiscales del proyecto en discusión, complementado con una exposición de los aspectos más relevantes en materia de ingresos y egresos del presupuesto 2017 en su versión de proyecto.

Un segundo capítulo aborda el tema de la vinculación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo, así como el de la programación física y el cumplimiento de los principios presupuestarios en el proyecto bajo examen.

Cierra el documento con un tercer capítulo enfocado al análisis de los presupuestos de algunos títulos y ministerios que conforman el presupuesto de la República.

Finalmente, con el propósito de contribuir al máximo posible con el análisis y discusión que exige el proyecto de Ley a que se refiere este Informe, y en línea con su apego a principios de publicidad y transparencia en materia de Hacienda Pública, la Contraloría General de la República ha colocado en su página web (www.cgr.go.cr) la versión electrónica de este Informe Técnico, junto con la base de datos de la ejecución presupuestaria del Gobierno Central para los años 2007-2016 (al mes de agosto para este último año), y del proyecto de presupuesto del año 2017.

CAPÍTULO 1

Aspectos Fiscales y Financieros

1.1. Proyección del Resultado Fiscal

- **El Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 presenta un déficit financiero de 6,7% del PIB, menor al 6,9% presentado en 2016.**
- **Para 2016 el presupuesto ajustado a agosto, alcanza un 6,8% de déficit con respecto al PIB, no obstante el Programa Macroeconómico anticipa un valor menor al 6% para el final del ejercicio. Usualmente los valores efectivos del déficit no alcanzan regularmente los valores autorizados.**
- **El gasto efectivo en 2017 dependerá de los ajustes salariales (nivel de inflación), tasas de interés, y eventualmente la efectividad en la ejecución.**
- **La situación fiscal sigue su tendencia hacia una mayor deuda pública sobrepasando niveles que, en la década anterior, generaron severas restricciones del gasto, por lo que se visualiza necesario que se consoliden medidas para controlar esa inercia y para generar recursos adicionales.**

El proyecto de Ley de presupuesto para el 2017, como lo indica su exposición de motivos¹, presenta un déficit financiero de 6,7% del PIB, comparativamente menor que el presentado un año antes para el 2016, de 6,9% (ver Cuadro 1). Para el año en curso, el presupuesto actualizado alcanza un 6,8% de déficit.

Sin embargo, la evolución fiscal durante el presente ejercicio sugiere una considerable reducción a nivel efectivo del déficit presupuestado. El Programa Macroeconómico emitido por parte del Banco Central a finales de julio, anticipa un valor probable de 5,7%, incluso inferior al 6,0% que dicho programa asume para los equilibrios económicos. La menor de estas magnitudes, podría ser la situación más cercana a la realidad, conforme a los resultados ya observados a junio y agosto.²

A estos efectos, también se debe considerar lo dispuesto por la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos N° 9371 de reciente aprobación, cuyo objetivo es promover la ejecución de los recursos recibidos del Presupuesto Nacional por las entidades públicas, y en el cumplimiento de dicho propósito hacer uso del superávit libre, con lo que en artículo 7 dispone "*realizar los ajustes a las transferencias asignadas*".³

Adicionalmente, los ingresos que incorpora el presupuesto vigente se esperan significativamente mayores, como lo expresa la Exposición de Motivos⁴. Se ha estimado una suma de ¢4.563.488 en ingresos corrientes para 2016, equivalentes a 14,73% del PIB, superior al nivel presupuestado en cerca de 0,7% del PIB.

¹ Ver punto 4.

² El Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo adjunto al Proyecto de Ley de Presupuesto, estima un 5,6% del PIB en 2016, y 6,4% en 2017. El Programa Macroeconómico sitúa el 2017 en 6,5%.

³ En el Marco Fiscal y Macroeconómico de Mediano Plazo, se estima un impacto de 0,2% a partir de 2019, en sentido de devoluciones de superávit al erario público. Momentáneamente, en previsión de mayor ejecución de recursos de Caja Única para 2017 –que incidiría en el ajuste de sumas presupuestadas que dice el artículo 7-, el Proyecto incorpora una suma de ¢75.000 millones, que ya contiene el presupuesto de 2016.

⁴ Ver página 90.

CUADRO 1
GOBIERNO CENTRAL: RESULTADO FISCAL, 2009-2017
-MILLONES DE COLONES-

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 1/
Ingresos	2.363.266	2.743.180	3.024.429	3.274.301	3.537.316	3.799.980	4.180.896	4.349.301	4.838.967
Gasto sin intereses	2.575.745	3.323.211	3.420.345	3.803.722	4.240.931	4.630.898	5.047.100	5.508.113	6.017.659
Superávit primario	-212.479	-580.031	-395.916	-529.421	-703.615	-830.918	-866.203	-1.158.812	-1.178.692
Intereses	360.107	401.549	449.378	471.766	631.401	696.080	799.960	938.239	1.089.361
Déficit o superávit financiero	-572.586	-981.580	-845.294	-1.001.187	-1.335.016	-1.526.998	-1.666.163	-2.097.051	-2.268.053
Ingresos/PIB	13,5%	14,0%	14,2%	14,0%	14,3%	14,1%	14,4%	14,0%	14,4%
Gastos/PIB	14,7%	17,0%	16,0%	16,3%	17,1%	17,1%	17,4%	17,8%	17,9%
Intereses/PIB	2,1%	2,0%	2,1%	2,0%	2,5%	2,6%	2,8%	3,0%	3,2%
Déficit/PIB	-3,3%	-5,0%	-4,0%	-4,3%	-5,4%	-5,7%	-5,8%	-6,8%	-6,7%
Financiamiento interno	792.751	709.603	726.367	1.165.362	510.753	792.916	958.860	2.118.253	2.268.053
Financiamiento externo	-177.946	55.452	63.971	-101.583	827.607	484.765	626.440	-21.202	0
Déficit o superávit presupuestario	42.220	-216.525	-54.955	62.593	3.344	-249.317	-80.863	0	0

1/ Proyecto de Presupuesto 2017.

Nota: El presupuesto para el 2016 es el vigente al 31 de agosto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Si bien esta cifra incluye un ingreso extraordinario en contribuciones sociales, originado en la aplicación de la Ley N° 8721⁵ por cerca de 0,3% del PIB, sin considerar su participación, se observa que el nivel de ingresos en el trienio 2015-2017 se está situando en el orden de 14,4% del PIB, mientras el presupuesto vigente del 2016 se mantiene por ahora en 14,0%.

Por tales motivos, es preciso tener en cuenta que los valores del déficit no alcanzan regularmente a los valores autorizados.

No obstante que en el proyecto no se incorporan las erogaciones financiadas con crédito externo, su volumen eventualmente no comprometería una proyección hacia valores mucho más altos de gasto, en razón, como se dijo, de la acostumbrada sub ejecución.⁶

Complementariamente, el pago de intereses como porcentaje del PIB se visualiza similar en el 2016 al del 2015 (2,7%), en parte porque las tasas de interés efectivas o implícitas, no han aumentado sino han disminuido, conforme a las políticas de colocación y de regulación afines (tasa básica), y la baja de la inflación.⁷ Por el solo crecimiento de la deuda, sería de esperar un aumento de tales gastos en el 2017 y, en protección contra el llamado "riesgo de presupuesto" (es decir, que por algún motivo la partida pueda quedarse corta eventualmente), es prudente reservar sumas con la suficiente holgura, aun cuando la suma presupuestada en 2016 y 2017 incluye un recargo por impuesto a remesas al exterior, según la Ley N° 7092 y sus

⁵ Reforma del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, que establece el traslado de las cuotas obrero-patronales y estatales -de los funcionarios administrativos y docentes del MEP e INA- del Régimen de Capitalización Colectiva al Régimen Transitorio de Reparto, con cargo al Presupuesto Nacional.

⁶ Según el Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo presentado con el proyecto de presupuesto, se espera ejecutar durante 2016 y 2017 un 0,50% en desembolsos de créditos externos, mismos que se agregarían al gasto total presupuestado pero se ejecutarían en una cifra inferior.

⁷ El Cuadro 12 de la Exposición de Motivos presenta un leve aumento de esta tasa de 2016 a 2017, misma que corresponde al cociente del pago de intereses sobre el saldo promedio de la deuda.

reformas, que esta Contraloría General considera no procede registrar, bajo los procedimientos seguidos a la fecha, y emitió disposición al efecto para la Contabilidad Nacional.

El análisis anterior sugiere dificultades para comparar valores ejecutados y presupuestados de varios años, como se resumen en el Cuadro 1. Se visualiza que las cifras reales de gasto de 2016 estén muy por debajo de las presupuestadas, con lo que el crecimiento implícito en 2017 dependerá de los ajustes salariales (nivel de inflación), tasas de interés, y eventualmente la efectividad en la ejecución).⁸

En conjunto con esta prevención sobre las magnitudes presupuestadas, es importante seguir insistiendo en que la situación fiscal mantiene su tendencia hacia una mayor deuda pública, como porcentaje del PIB. Este desequilibrio se manifiesta en el déficit primario, que si bien en el 2017 podría, si la situación es favorable, no alcanzar el 3,5% del PIB como se recoge en el Proyecto de Ley de Presupuesto, se ha mantenido entre 2% y 3% en los últimos años, lo que implica crecimientos de ese orden en el cociente deuda/PIB.

Mantenerse por debajo del 6,0% de déficit financiero, como ha sido en los últimos años, supondría un reto considerable en el próximo ejercicio, de no mediar variaciones del escenario básico, en la situación económica, la gestión fiscal o la normativa relacionada, como las incorporadas en el Marco Fiscal y Presupuestario.

Es importante señalar que ya el Gobierno está sobrepasando niveles de deuda que en la década anterior generaron severas restricciones del gasto que se hacen más difíciles de ejecutar en la actualidad, dadas las mayores obligaciones como la asignación para la educación, el Patronato Nacional de la Infancia, entre otras, además del crecimiento inercial de los gastos. Por lo que se visualiza necesario que se consoliden medidas para controlar esa inercia y para generar recursos adicionales sea con cambios normativos o de gestión.

1.2 Presupuesto de Ingresos

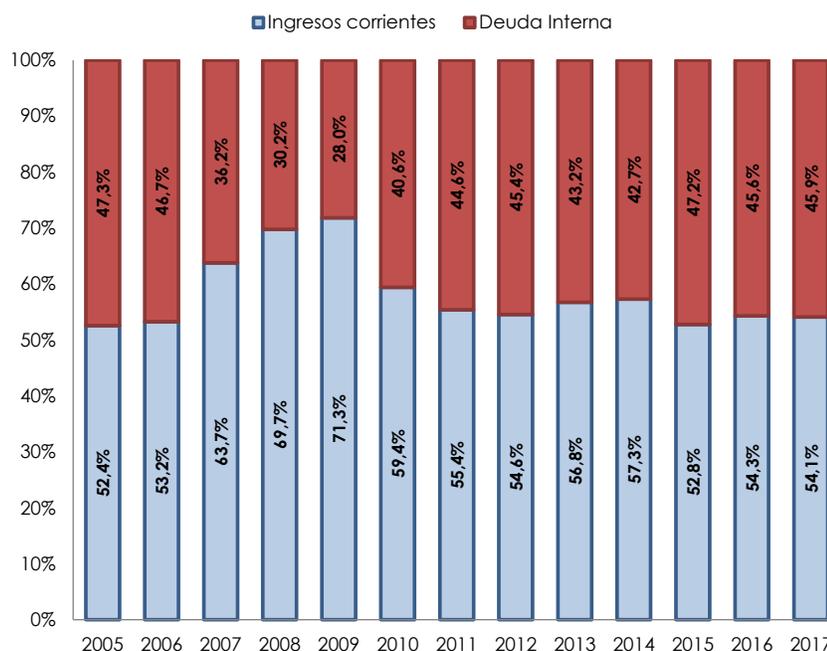
- **Los ingresos totales del Proyecto de Ley de Presupuesto se componen en un 54,1% por ingresos corrientes y en un 45,9% por financiamiento interno.**
- **Las principales rentas en términos de recaudación para 2017 son: Impuesto sobre las ventas, ¢1.563.000 millones (32,3%); Impuesto a los Ingresos y Utilidades ¢1.495.213 millones (30,9%); Impuesto único a los combustibles, ¢492.000 millones (10,2%); Impuesto selectivo de consumo, ¢290.500 millones (6,0%); Impuesto sobre la propiedad de vehículos, ¢183.000,0 millones (3,8%); Arancel de Aduanas ¢179.000 millones (3,7%).**
- **La carga tributaria para 2017 se estima en 13,42% del PIB, indicador tributario que permanece estancando en torno al 13% del PIB en los últimos años.**
- **Para lograr contar con una Administración Tributaria moderna, resulta indispensable innovar acciones y contar con capital humano altamente calificado y con el apoyo de tecnología de punta, que permita la resolución expedita de los reclamos administrativos, que permita una atención pronta y oportuna de las controversias tributarias, aumente la recaudación tributaria y luche contra la defraudación y evasión fiscal.**

El total de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2017 asciende a ¢8.943.202 millones, compuestos en un **54,1% por ingresos corrientes**, por un monto de ¢4.836.930 millones; en un **45,9% por financiamiento interno**, mediante la emisión de títulos valores de deuda interna por un monto de

⁸ Como elemento adicional que ha estado incidiendo en los indicadores, la variación en las estadísticas macroeconómicas de cuentas nacionales, modifica los porcentajes experimentados en años anteriores.

₡4.104.235 millones; y por un aporte marginal de ingresos de capital por un monto de ₡2.037 millones⁹. La variación del ingreso total del proyecto de presupuesto 2017 en términos nominales es de 11,8% en comparación con el presupuesto inicial aprobado en 2016 (₡8.000.120 millones). En el siguiente gráfico se observa la composición del presupuesto inicial de ingresos, señalando la participación porcentual de los ingresos corrientes, el financiamiento interno y otros ingresos (ingresos de capital). El mismo describe una participación de la deuda interna por encima del 40% sobre el total de los ingresos en el periodo 2010-2017 y para 2017 alcanza una participación de 46% en relación con el total de ingresos del Gobierno Central.

GRÁFICO 1
GOBIERNO CENTRAL: FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO INICIAL, 2005-2017
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Los ingresos por concepto de **financiamiento** incluidos en el proyecto de presupuesto de la República para 2017 ascienden a un monto de ₡4.104.235 millones, lo que representa un crecimiento nominal de 12,4% en relación con el presupuesto inicial 2016 (₡3.650.819 millones). El crecimiento del financiamiento en 2017 se explica por la mayor necesidad de recursos que tiene el Gobierno Central, dado el desequilibrio fiscal que se viene observando en los últimos años entre los ingresos y los gastos, en donde los primeros son insuficientes para cubrir todas las necesidades de gasto público.

Es importante destacar que en el año 2017 se contempla el financiamiento interno por un monto de ₡1.809.811 millones por concepto de emisión de títulos valores de deuda Interna de

⁹ La Contraloría General de la República certificó ingresos de capital para el ejercicio económico de 2017, mediante Oficios N° DFOE-SAF-0417 (10466) y DFOE-SAF-0436 (10831) del 10 de agosto y 18 de agosto de 2016, respectivamente, por un monto de ₡1.990 millones. En el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 se incorporó, mediante Certificación de la Contabilidad Nacional N° DCN-1065-2016 del 16 de agosto de 2016, un monto de ₡47 millones adicionales, relacionado con recursos provenientes del Superávit del Canon de Aguas y del Canon de Vertidos, ambos del Instituto Meteorológico Nacional (IMN), con lo cual el total de ingresos de capital del proyecto de Ley de Presupuesto 2017 asciende a un monto de ₡2.037 millones. Estos recursos se incorporaron en el presupuesto de 2017 porque a partir del año 2016 la gestión del IMN pasó a formar parte del MINAE como un programa presupuestario.

corto plazo, $\$75.000$ millones mediante la emisión de títulos valores de deuda interna Caja Única, además de un monto de $\$2.211.991$ millones por concepto de emisión de títulos valores de deuda interna de largo plazo. También, en este proyecto de presupuesto 2017 se está financiando un monto de $\$7.433$ millones, mediante la colocación de títulos valores de deuda interna de corto plazo, destinados como adelanto a la contribución del Estado a la Deuda Política¹⁰, para sufragar los gastos de las elecciones presidenciales a celebrarse en febrero de 2018.

Los **ingresos corrientes** del Gobierno Central ascienden a un monto de $\$4.836.930$ millones en 2017, con un crecimiento nominal aproximado de 6,0% en relación con el monto de ingresos corrientes reestimados de 2016 ($\$4.563.488$ millones). Los ingresos corrientes de 2017 están conformados por cuatro subclases presupuestarias como lo son: ingresos tributarios (93,3%), transferencias corrientes (4,4%), contribuciones sociales (1,4%), e ingresos no tributarios (0,9%).

Las **rentas tributarias** que presentan mayor importancia relativa en términos de recaudación para el 2017 son las siguientes: Impuesto sobre las ventas, $\$1.563.000$ millones (32,3%); Impuesto a los Ingresos y Utilidades $\$1.495.213$ millones (30,9%); Impuesto único a los combustibles, $\$492.000$ millones (10,2%); Impuesto selectivo de consumo, $\$290.500$ millones (6,0%); Impuesto sobre la propiedad de vehículos, $\$183.000,0$ millones (3,8%); Arancel de Aduanas $\$179.000$ millones (3,7%), entre otros. Como puede observarse en el siguiente cuadro, **quince rentas tributarias constituyen cerca del 93% del total de ingresos corrientes** del Gobierno Central en 2017:

CUADRO 2
GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS CORRIENTES SEGÚN PRINCIPALES RENTAS, 2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

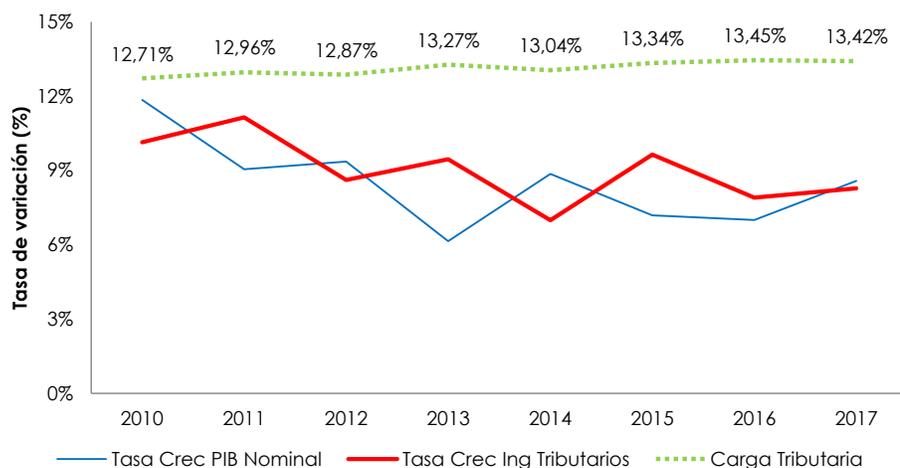
Denominación	Estimación 2017	% Estruct.
Ingresos Corrientes	4.836.930	100,0%
Ingresos Tributarios	4.512.053	93,3%
Principales 15 rentas tributarias, por su monto:	4.484.313	92,7%
<i>Impuesto general sobre las ventas</i>	1.563.000	32,3%
<i>Impuesto a los ingresos y utilidades</i>	1.495.213	30,9%
<i>Impuesto único por tipo de combustible</i>	492.000	10,2%
<i>Impuestos selectivos de consumo</i>	290.500	6,0%
<i>Impuesto sobre la propiedad de vehículos</i>	183.000	3,8%
<i>Derechos de importación</i>	179.000	3,7%
<i>Derechos de salida del territorio nacional</i>	47.500	1,0%
<i>Impuesto a las bebidas sin contenido alcohólico</i>	44.000	0,9%
<i>Impuesto sobre bebidas alcohólicas</i>	43.300	0,9%
<i>Impuesto sobre transferencia de bienes inmuebles</i>	40.200	0,8%
<i>Impuesto a los productos de tabaco</i>	36.400	0,8%
<i>1% sobre el valor aduanero de las importaciones</i>	29.000	0,6%
<i>Impuesto sobre traspaso de vehículos usados</i>	25.000	0,5%
<i>Impuestos Ley de Migración y Extranjería</i>	15.200	0,3%
<i>Impuesto a las personas jurídicas</i>	1.000	0,0%
Resto de rentas tributarias	27.740	0,6%
Contribuciones Sociales	67.375	1,4%
Ingresos No Tributarios	43.675	0,9%
Transferencias Corrientes	213.827	4,4%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

¹⁰ Para las próximas elecciones nacionales a celebrarse en febrero de 2018 se está presupuestando en el Proyecto de Ley de Presupuesto de 2017 un 15% del 0,16% del PIB de 2016 ($\$7.433$ millones), como adelanto establecido en los artículos 96 y 97 del Código Electoral, para el financiamiento de la contribución estatal a la deuda política. Según explicaron funcionarios de la DGP, se llegó a un acuerdo con el TSE para que en el presupuesto de 2017 se financie solo esta parte de la contribución estatal. El fin último de dicha decisión fue no afectar aún más, la situación fiscal que se espera para el Gobierno Central en 2017.

En el siguiente gráfico se puede observar el comportamiento que ha mostrado la actividad económica nacional (PIB nominal) y su relación con la recaudación tributaria, en el periodo 2010-2017. Se espera que en el año 2017 la recaudación tributaria, sin considerar el posible efecto de una reforma fiscal, alcance el 13,42% del PIB. Del gráfico también se observa que la carga tributaria del Gobierno Central ha presentado un comportamiento muy estable, situación que una vez más confirma el estancamiento de este importante indicador tributario en torno al 13% del PIB en los últimos años.

GRÁFICO 2
GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCIÓN DEL PIB NOMINAL, INGRESOS TRIBUTARIOS Y CARGA TRIBUTARIA, 2010-2017
-PORCENTAJES-



1/ Datos estimados para 2016 y 2017.

Fuente: Elaboración CGR con datos del BCCR y Ministerio de Hacienda.

De igual forma, en el siguiente cuadro se muestra el comportamiento de la carga tributaria de cada uno de los principales impuestos del Gobierno Central. De las cifras se observan mejoras recaudatorias esperadas en 2017 para el impuesto selectivo de consumo (0,86%), impuesto sobre la propiedad de vehículos (0,54%) y derechos de salida de territorio nacional por vía aérea (0,14%); mientras que en el caso del impuesto único a los combustibles, más bien se espera una menor carga tributaria (1,46%) en el ejercicio económico de 2017.

CUADRO 3
GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS CORRIENTES Y TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2009-2017
-PORCENTAJE DEL PIB-

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ^{1/}	2017 ^{2/}
Ingresos Corrientes como % del PIB	13,46	13,99	14,15	13,99	14,25	14,06	14,44	14,73	14,38
Ingresos Tributarios como % del PIB ^{3/}	12,91	12,71	12,96	12,87	13,27	13,04	13,34	13,45	13,42 ^{4/}
Principales impuestos como % del PIB:									
<i>Impuesto general sobre las ventas</i>	4,74	4,70	4,82	4,80	4,74	4,69	4,62	4,65	4,65
<i>Impuestos a los ingresos y utilidades</i>	3,92	3,82	3,88	3,82	4,09	4,04	4,31	4,45	4,45
<i>Impuesto único por tipo de combustible</i>	1,76	1,64	1,68	1,52	1,63	1,50	1,58	1,53	1,46
<i>Impuestos selectivos de consumo</i>	0,67	0,75	0,82	0,80	0,71	0,73	0,78	0,83	0,86
<i>Impuesto a la propiedad de vehículos</i>	0,44	0,48	0,40	0,44	0,46	0,48	0,50	0,53	0,54
<i>Derechos de importación</i>	0,55	0,53	0,57	0,55	0,53	0,53	0,51	0,53	0,53
<i>Derechos de salida del territorio nacional</i>	0,15	0,15	0,11	0,11	0,11	0,12	0,12	0,13	0,14
<i>Impuesto a las bebidas alcohólicas</i>	0,17	0,14	0,15	0,15	0,14	0,13	0,15	0,13	0,13
<i>Impuesto s/ bebidas sin contenido Alcohólico</i>	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
<i>Impuesto s/transferencia de bienes inmuebles</i>	0,07	0,08	0,09	0,09	0,11	0,12	0,11	0,12	0,12
<i>Impuesto a los productos de Tabaco</i>				0,08	0,16	0,12	0,12	0,11	0,11
<i>1% al valor aduanero de las importaciones</i>	0,12	0,11	0,11	0,10	0,10	0,10	0,09	0,09	0,09
<i>Impuesto s/traspaso de vehículos usados</i>	0,05	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
<i>Impuestos Ley de Migración y Extranjería</i>	0,03	0,05	0,03	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
<i>Impuesto a las personas jurídicas</i>				0,10	0,14	0,15	0,11	0,01	0,00
Resto de rentas tributarias como % del PIB	0,09	0,10	0,10	0,09	0,10	0,09	0,09	0,09	0,08

1 y 2/ Reestimación de Ingresos del Gobierno Central para el ejercicio económico 2016 y 2017 respectivamente.

3/ Relación comúnmente denominada: "Carga Tributaria".

4/ Para 2016 y 2017 el Gobierno Central no ha contado con el ingreso completo a las personas jurídicas.

Fuente: Elaboración CGR con datos de las liquidaciones de ingresos, información del BCCR y Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Se espera que el **impuesto general sobre las ventas** alcance una recaudación de $\text{¢}1.563.000$ millones en el año 2017, lo que implica un crecimiento nominal de 8,6% en relación con el monto previsto para 2016 ($\text{¢}1.438.900$ millones) y una carga tributaria de 4,65%. Esto gracias al mayor dinamismo esperado en 2017 de algunas variables macroeconómicas que explican gran parte de la recaudación de ventas en su componente interno e importado; como lo son el consumo final de los hogares y las importaciones sin regímenes especiales ni hidrocarburos, respectivamente.

En el más reciente Informe del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE)¹¹, emitido por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) se destacó que en los primeros siete meses del año 2016 la actividad económica del país, medida por la tendencia ciclo del IMAE, creció a tasas media anual de 5,0% e interanual de 5,1%, obedeciendo dicho comportamiento al dinamismo asociado a la evolución favorable de las actividades de servicios, manufactura y agropecuaria.

En el caso del **impuesto a los ingresos y utilidades** se espera que alcance un monto de $\text{¢}1.495.213$ millones, lo que conlleva un crecimiento nominal de 8,6%, e implica una carga tributaria de 4,45%. El crecimiento esperado en este impuesto está acorde con la proyección de crecimiento del PIB nominal que espera el BCCR en la revisión del Programa Macroeconómico 2016-2017.

¹¹ Banco Central de Costa Rica (BCCR). Índice Mensual de Actividad Económica, Julio 2016. Publicado el 09 de setiembre de 2016.

Además, se espera que la retención del 1,77% sobre los pagos efectuados con tarjeta¹², y que constituyen renta anticipada, siga dando sus frutos en 2017; así como el componente de remesas al exterior, que ha venido creciendo significativamente a causa de la modificación planteada al artículo 59 inciso h) de la Ley N° 7092 que estipula un aumento gradual¹³ en la tasa que recae sobre los intereses y comisiones que pagan empresas residentes a empresas en el exterior.

En el año 2017 se estima que el **impuesto único a los combustibles** recaudará un monto de ₡492.000 millones, con una tasa de crecimiento nominal de 3,6% en relación con la recaudación esperada para el año 2016 (₡475.000 millones). La carga tributaria de este impuesto pasaría de 1,53% en 2016 a 1,46% en 2017. Si bien la recaudación del impuesto presentó un incremento importante desde el año 2015, para el 2017 no se espera que este incremento sea de la misma magnitud, ya que la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) estima un bajo crecimiento de la cantidad de litros de combustible importados y producidos de 1,1%; pasando de 3.071,2 millones de litros en 2016 a 3.103,7 millones de litros en el año 2017.

Por su parte, la recaudación por concepto del **impuesto selectivo de consumo** ascendería a un monto de ₡290.500 millones en 2017, lo que representa una tasa de variación de 12,6% en relación con 2016 (₡258.000 millones). La carga tributaria de este impuesto pasaría de un 0,83% a un 0,86% en 2017; mayoritariamente influenciada por la recaudación que se genera en aduanas por la importación de vehículos, que es la mercancía con mayor contribución en la recaudación de este impuesto (aproximadamente el 75% del total de la recaudación en aduanas).

Se espera que el **impuesto a la propiedad de vehículos** genere una recaudación de ₡183.000 millones en 2017, con una tasa de variación de 10,9% en relación con el monto estimado para 2016 (₡165.000 millones). Lo anterior implica que la carga tributaria de este impuesto en el 2017 sea de 0,54%. Este es un impuesto que ha venido mostrando un mayor dinamismo en los últimos años, explicado también en gran parte, por la creciente importación de vehículos al país.

Además, debe considerarse el efecto de la menor recaudación esperada en el **impuesto a las personas jurídicas**¹⁴ en el ejercicio económico de 2017, a causa de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Sala IV en enero de 2015, de los artículos 1, 3 y 5 de la Ley N° 9024 que daba fundamento legal al impuesto. Esta situación ha repercutido en las arcas del Gobierno Central en 2015 y 2016, al igual que se espera siga repercutiendo en el ejercicio económico de 2017,¹⁵ en donde se espera una recaudación de ₡1.000 millones de colones a causa de eventuales pagos que realicen contribuyentes que se encuentran morosos.

En lo que respecta a las **contribuciones sociales**, estas ascienden a un monto de ₡67.375 millones en 2017, para una tasa de decrecimiento nominal de 53,6% en comparación con el monto estimado para 2016 (₡145.110 millones). Dicho decrecimiento se explica, en su mayoría,

¹² Resolución N° DGT-R-036-2014 del 18 de agosto del 2014, publicada en La Gaceta N° 162 del veinticinco de agosto de 2014, la cual se basa en una reforma del artículo 103 inciso d) del Código de Normas y Procedimientos Tributarios del año 2012.

¹³ Ley N° 9274 "Reforma Integral de la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo", que modificó el artículo 60 de la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, N° 8634 del 23 de abril de 2008 y el artículo 59, inciso h) de la Ley N° 7092 "Ley del Impuesto sobre la Renta", que estableció que por concepto de intereses, comisiones y otros gastos financieros, así como por los arrendamientos de bienes de capital pagados o acreditados por personas físicas o jurídicas domiciliadas en Costa Rica a entidades o personas físicas del exterior, se pagará una tarifa del quince por ciento (15%). Este mismo inciso establece que dicha tasa será del 5,5% durante el primer año de vigencia de esta Ley (2015); durante el segundo año (2016) pagarán 9%; durante el tercer año (2017) pagarán un 13% y a partir del cuarto año (2018), pagarán un 15% del monto pagado o acreditado.

¹⁴ Mayor detalle se puede observar en el Informe de la Contraloría General N° DFOE-SAF-IF-11-2016 "Auditoría de carácter especial sobre el pendiente de cobro correspondiente al impuesto a las personas jurídicas".

¹⁵ El Ministerio de Hacienda presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto (que se tramita bajo el expediente N° 19.818), que busca restablecer el tributo cuyo producto se destinaría a seguridad ciudadana.

porque en el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el 2016, se incluyó una suma bastante significativa de ₡82.610 millones, en el rubro "Contribución por traslado al régimen de Reparto Ley 8721¹⁶", como parte de los ingresos por concepto de contribuciones sociales¹⁷.

Para el ejercicio económico de 2017 se incorpora por tercer año consecutivo, bajo el rubro de **ingresos no tributarios**, la estimación del 25% de las utilidades del Instituto Nacional de Seguros (INS), que deben ser trasladadas al Estado costarricense¹⁸, por lo que se espera un ingreso a favor del fisco por la suma de ₡9.750 millones.

Las **transferencias corrientes** se estiman alcancen un monto de ₡213.827 millones en 2017, con una tasa de crecimiento de 1,2% con respecto al monto estimado en 2016 (₡211.372 millones). El mayor aporte de las transferencias corrientes recae en las transferencias de FODESAF (₡197.128 millones, 92,2% del total en 2017), destinadas a financiar programas sociales prioritarios definidos por el Gobierno, como lo son por ejemplo: las pensiones del Régimen No Contributivo (₡73.338 millones); las becas del Programa Avancemos (₡50.000 millones), el programa de comedores escolares del MEP (₡30.383 millones), el Programa Nacional de Empleo (PRONAE, ₡12.349 millones), y el programa IMAS-mujeres jefas de hogar (₡7.177 millones), entre otros programas. Además, en el año 2017 se crea una nueva transferencia de FODESAF denominada "Mi primer empleo", a la cual se le asigna un monto de ₡1.000 millones.

Resulta oportuno acotar que los ingresos corrientes para el ejercicio económico de 2017 se estimaron en un contexto de crecimiento moderado de la actividad económica durante el primer semestre de 2016 y en concordancia con algunas de las principales proyecciones que presentó el BCCR en la Revisión del Programa Macroeconómico 2016-2017, las cuales se muestran seguidamente.

CUADRO 4
PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2017:
VARIABLES MACROECONÓMICAS UTILIZADAS EN LA ESTIMACIÓN DE INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Variable	2016	2017
PIB nominal millones ₡	30.972.690	33.631.064
Importaciones totales millones de US \$	16.292	17.742
Importaciones sin hidrocarburos ni regímenes especiales	12.203	13.224
Crecimiento del PIB nominal %	7,0%	8,6%
Crecimiento del PIB real %	4,2%	4,3%
Meta de inflación (medida con IPC)	3%(+ -1 p.p)	3%(+ -1 p.p)

Fuente: Elaboración CGR, con información de la Revisión del Programa Macroeconómico 2016-2017, BCCR, Julio 2016.

En la Revisión del Programa Macroeconómico 2016-2017, el BCCR realizó un balance de riesgos¹⁹, y señaló que las proyecciones macroeconómicas partían de la mejor información disponible al 26 de julio de 2016. Sin embargo, esa entidad reconoció que existen eventos de índole interno y externo que, de materializarse, podrían desviar dichas proyecciones.

¹⁶ Corresponde a las cuotas obrero-patronal- y estatal que habían pagado a los funcionarios que dicha Ley estableció (funcionarios administrativos y maestros del MEP, así como funcionarios del INA), los cuales se trasladaron del régimen de capitalización colectiva, al régimen de reparto con cargo al Presupuesto Nacional.

¹⁷ Recursos certificados por la Contabilidad Nacional mediante oficio N° DCN-0891-2015 del 21 de agosto del 2015.

¹⁸ En virtud de la reforma integral a la Ley de ese Instituto, llevada a cabo mediante artículo 52 de la Ley N° 8653 de 22 de julio de 2008.

¹⁹ Banco Central de Costa Rica (BCCR). Revisión del Programa Macroeconómico 2016-2017, Balance de Riesgos; pág. 40.

En el **ámbito interno** el BCCR destacó como posibles riesgos un deterioro de las finanzas públicas mayor al previsto, cuyo financiamiento genere presiones sobre las tasas de interés locales; así como los eventuales efectos adversos por choques de oferta relacionados con el fenómeno El Niño-Oscilación Sur (ENOS), que podrían tener consecuencias adversas sobre el desempeño de la actividad agropecuaria, la infraestructura vial, los costos de producción y la capacidad de crecimiento de la economía costarricense.

En el **ámbito externo** el BCCR destacó, como primer punto, el tema del crecimiento económico global, en donde persiste el riesgo de un crecimiento mundial menor al previsto, lo cual podría repercutir negativamente en la demanda externa costarricense; y en el caso de los países emergentes destacó la incertidumbre por la desaceleración del crecimiento económico de China, por su relevancia como fuente de demanda externa, lo cual hace prever efectos sobre otras economías, en especial las de América Latina, en el tanto no solo podría afectar las exportaciones de bienes y servicios de esas economías, sino también la percepción internacional de riesgo de la economía costarricense.

Como otro factor a la externo el BCCR señaló el precio de las materia primas, en donde si bien se han observado condiciones de estabilidad de precios en los últimos 18 meses, podrían darse eventos no predecibles relacionados con factores climáticos (granos básicos) o conflictos geopolíticos en los países productores de petróleo, que pueden desestabilizar los precios internacionales de estas materias primas.

Finalmente, resulta oportuno realizar una breve mención sobre algunas de las implicaciones en los ingresos, como consecuencia de la reciente²⁰ declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 144 y 192 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (CNPT), según fueron modificados por la Ley N° 9069 "de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria", en setiembre de 2012.

Estos artículos regulaban la emisión del auto de liquidación de oficio (acto administrativo que establecía el monto de la obligación tributaria a pagar) e imponía la obligación para el contribuyente de garantizar el monto determinado por la auditoría fiscal, como requisito previo para la formulación de los reclamos administrativos pertinentes.

La Sala Constitucional restaura el procedimiento de determinación anterior, por lo que se volvería al traslado de cargos con treinta días hábiles para impugnar y el dictado de la resolución determinativa por la Administración, manteniéndose el recurso de revocatoria y la apelación ante el Tribunal Fiscal.

A partir de lo anterior, la Administración deberá enfrentar una gran cantidad de expedientes por resolver versus una capacidad instalada limitada para hacerlo. Además, por efecto reflejo, muy probablemente ese inventario de expedientes irá al Tribunal Fiscal Administrativo, institución que con base en los datos analizados en el informe de la Contraloría General N° DFOE-SAF-IF-02-2014, a junio de 2014 reportaba 2.676 expedientes pendientes de resolución por un monto ligeramente superior a los ₡134 mil millones, tendencia también difícil de revertir por las mismas razones achacadas a la Administración Tributaria.

Ante este panorama, resulta indispensable para la Administración Tributaria innovar acciones y revisar sus procesos internos (de acuerdo a su capital humano y uso de la tecnología) para la resolución expedita de los reclamos administrativos. Debe considerar que una atención pronta y oportuna de las controversias tributarias, aumenta las posibilidades de recuperación efectiva de la deuda tributaria y legitima su compromiso ante la sociedad civil de luchar contra la

²⁰ Voto N° 2016-12496 de las 16:15 horas del 31 de agosto de 2016, del cual a la fecha de este Informe sólo se dispone del "Por Tanto."

defraudación y la evasión fiscal. En este aspecto, más allá de cambios normativos -que eventualmente puedan enfrentar el escrutinio constitucional y paralizar los procesos-, la administración debe maximizar su eficiencia en el cumplimiento de sus funciones.

1.3 Presupuesto de Egresos

A continuación se presenta el análisis correspondiente a la propuesta de gastos presentada por el Poder Ejecutivo para el año 2017. Como nota metodológica general se señala que los datos correspondientes a la ejecución presupuestaria del año en curso corresponden al gasto devengado al 31 de agosto, según consulta realizada al SIGAF (Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera) el día 01 de setiembre de 2016, por lo que es un preliminar a este mes. En general, las cifras referentes a los montos presupuestados se refieren al presupuesto ajustado al 31 de agosto de 2016²¹.

1.3.1 Evolución y composición del gasto

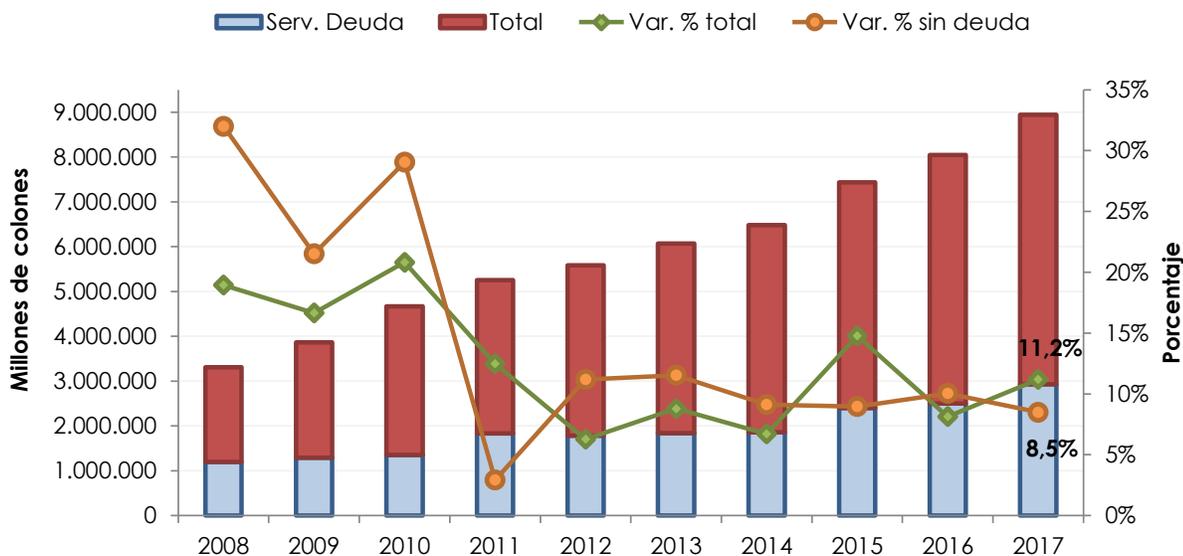
- **El proyecto de presupuesto de egresos asciende a ¢8.943.202 millones, que representa una variación del 11,8% respecto al presupuesto inicial de 2016 y 11,2% al presupuesto ajustado vigente al 31 de agosto.**
- **Las principales partidas de gasto son las transferencias corrientes (¢2.638.559 millones, 29,5%), remuneraciones (¢2.472.810 millones, 27,7%) y la amortización (¢1.836.181, 20,5%).**
- **Se observa una recomposición de la estructura de egresos producto del aumento del Servicio de la Deuda.**

El Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio 2017 asciende a ¢8.943.202 millones. Este monto es superior en 11,8% al presupuesto inicial de 2016 y 11,2% al presupuesto ajustado vigente al 31 de agosto²². En términos absolutos –y como ha sido usual los últimos años– las mayores variaciones se presentan en las partidas de amortización e intereses y comisiones (¢429.256 millones en conjunto), transferencias corrientes (¢239.186 millones) y remuneraciones (¢124.310 millones), que explican el 88,1% de la variación absoluta del presupuesto.

²¹ Además de las modificaciones presupuestarias y los presupuestos extraordinarios, el presupuesto ajustado considera en la apropiación únicamente la parte ejecutada de los recursos de crédito externo.

²² Suponiendo un nivel de ejecución promedio al observado en los últimos cinco ejercicios (93,7%), el ejercicio 2016 podría alcanzar un gasto cercano a los ¢7.539.000 millones y 2017 los ¢8.383.000 millones.

GRÁFICO 3
GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCIÓN DEL GASTO, 2008-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Tomando como referencia el PIB, el Presupuesto de la República pasaría de representar el 26,0% en 2016 al 26,6% en 2017. Este porcentaje fue de 20,2% en 2007 y desde entonces se ha incrementado de manera sostenida.

Se observa una recomposición del gasto derivada del mayor peso del servicio de la deuda pública (amortización e intereses), la tendencia creciente de las transferencias corrientes – particularmente el Fondo Especial para la Educación Superior y los Regímenes de Pensiones-. Estos factores, junto con el crecimiento vegetativo de las remuneraciones poco a poco cierran los espacios de acción para controlar el gasto del Gobierno, al tiempo que se ensancha la brecha del ajuste fiscal necesario.

CUADRO 5
GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCIÓN DEL GASTO, 2012-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% Estruct
	Devengado			Presupuesto ajustado	Proyecto de Ley		
TOTAL	5.582.108	6.072.857	6.480.615	7.437.736	8.043.313	8.943.202	100,0%
% variación nominal	6,3%	8,8%	6,7%	14,8%	8,1%	11,2%	
% Ejecución	92,5%	94,7%	95,5%	94,1%	59,8%	na	
0 - Remuneraciones	1.657.629	1.828.456	1.979.969	2.124.633	2.348.500	2.472.810	27,7%
% variación nominal	8,8%	10,3%	8,3%	7,3%	10,5%	5,3%	
% Ejecución	96,8%	96,2%	95,5%	92,9%	58,8%	na	
1 - Servicios	108.746	123.667	141.198	151.013	200.127	229.250	2,6%
% variación nominal	7,4%	13,7%	14,2%	7,0%	32,5%	14,6%	
% Ejecución	81,1%	80,0%	78,4%	77,7%	39,9%	na	
2 - Materiales y suministros	42.755	48.162	52.470	54.670	65.571	69.110	0,8%
% variación nominal	-5,2%	12,6%	8,9%	4,2%	19,9%	5,4%	
% Ejecución	76,3%	77,6%	80,7%	82,6%	32,6%	na	
3 - Intereses y comisiones	473.460	632.885	699.091	802.101	915.008	1.093.992	12,2%
% variación nominal	5,1%	33,7%	10,5%	14,7%	14,1%	19,6%	
% Ejecución	87,9%	98,1%	93,3%	87,5%	51,3%	na	
4 - Activos Financiero	-	-	1.199	3.877	3.995	704	0,0%
% variación nominal	na	na	na	223,2%	3,0%	-82,4%	
% Ejecución	na	na	90,9%	82,1%	64,2%	na	
5 - Bienes duraderos	30.449	54.656	58.254	71.758	99.158	99.706	1,1%
% variación nominal	-38,6%	79,5%	6,6%	23,2%	38,2%	0,6%	
% Ejecución	40,9%	66,9%	64,0%	65,4%	23,4%	na	
6 - Transferencias corrientes	1.682.068	1.864.697	2.016.752	2.210.525	2.399.373	2.638.559	29,5%
% variación nominal	14,6%	10,9%	8,2%	9,6%	8,5%	10,0%	
% Ejecución	98,5%	98,8%	98,1%	97,8%	62,3%	na	
7 - Transferencias de capital	280.171	319.627	377.877	428.288	423.560	499.759	5,6%
% variación nominal	21,1%	14,1%	18,2%	13,3%	-1,1%	18,0%	
% Ejecución	86,9%	99,7%	99,6%	98,7%	42,0%	na	
8 - Amortización	1.306.620	1.200.526	1.153.637	1.590.677	1.585.910	1.836.181	20,5%
% variación nominal	-5,5%	-8,1%	-3,9%	37,9%	-0,3%	15,8%	
% Ejecución	87,9%	88,2%	97,2%	97,5%	73,0%	na	
9 - Cuentas especiales	210	182	167	196	2.112	3.131	0,0%
% variación nominal	60,8%	-13,1%	-8,1%	16,9%	980,4%	48,2%	
% Ejecución	82,3%	41,4%	2,2%	21,9%	7,1%	na	

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Por objeto del gasto, la principal partida son las **transferencias corrientes**, con una asignación de ₡2.638.559 millones, 10% más que el presupuestado ajustado al mes de agosto. Desde 2008 se observa una tendencia creciente en la participación de las transferencias corrientes dentro del Presupuesto de la República, hasta constituirse en el principal rubro de gasto -por encima de las remuneraciones-, a partir de 2012.

Las transferencias de mayor crecimiento son a las Juntas de Educación y Administrativas (₡217.611 millones, ₡35.534 millones de diferencia), Patronato Nacional de la Infancia (PANI, ₡87.060 millones, ₡49.158 millones adicionales), FEES (₡478.560 millones, ₡37.787 millones más) y Pensiones del Magisterio y Profesores (₡536.430 millones, ₡33.112 millones más). Es decir, las transferencias corrientes se concentran en el pago de pensiones, traslados a instituciones del sector social y educación.

Algunos de estos aumentos se deben a cambios en el parámetro de referencia, tal es el caso del FEES –y en general del gasto en educación- debido a la actualización de las cuentas nacionales y estimación del PIB por parte del BCCR, o bien aumentos en el salario de referencia del Poder Judicial, sobre el cual se calcula el financiamiento al FODESAF²³. En otros casos, se debe a la obligación del cumplimiento de destinos específicos (transferencias al PANI, en atención a la Resolución R.-000357-F-S1-16 de la Sala I de la Corte Suprema de Justicia), o bien a la determinación de prioridades en el gasto.

Las **remuneraciones** ascienden a $\text{€}2.472.810$ millones, y presentan una variación del 5,3% respecto al presupuesto de 2016. El proyecto considera la creación de 2.343 plazas, y una previsión por aumentos en el costo de vida conforme a una inflación esperada del 3%, de acuerdo con las Directrices Técnicas Metodológicas para la formulación presupuestaria de 2017, elaboradas por la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN).

Si bien hay pérdida de dinamismo en el crecimiento de las remuneraciones como producto de niveles de inflación negativos, el componente inercial y la creación de nuevas plazas siguen representando un factor importante. En la sección 1.3.4 se comenta con mayor detalle lo relacionado al gasto de remuneraciones del Gobierno Central.

Siguen en importancia las partidas ligadas al Servicio de la Deuda Pública, principalmente **amortización e intereses y comisiones**. En el primer caso, el monto presupuestado asciende a $\text{€}1.836.181$ millones, 15,8% de variación respecto a 2016, y en el segundo a $\text{€}1.093.992$ millones, 19,6% más. La asignación en intereses considera un aumento en la tasa implícita²⁴ de las obligaciones del Gobierno del 6,9% en 2016 al 7,1% en 2017, es decir, se espera un aumento en el costo financiero del endeudamiento del Gobierno. El mayor pago en intereses se asocia a un mayor nivel de deuda y a las condiciones en las que esta se negoció, cerca del 78% se adquirió a tasa fija (más elevada en el momento de negociación). La estrategia de colocaciones y canjes también influyen en el comportamiento de ambas partidas. En la sección 3.1 se amplía lo relacionado con el título 230, Servicio de la Deuda Pública.

En lo que respecta a las **transferencias de capital**, el monto asignado es de $\text{€}499.759$ millones, $\text{€}76.199$ millones adicionales a lo presupuestado al mes de agosto 2016. El principal receptor de estos recursos es el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), con una asignación de $\text{€}218.113$ millones (variación del 21,8%) y las Juntas de Educación y Administrativas ($\text{€}132.295$ millones, 21,6% de variación respecto a 2016), que juntos representan el 70,1% de las transferencias de capital.

El aumento en las transferencias al CONAVI se explica en parte por la inclusión de la contrapartida local para la Ruta 32 ($\text{€}22.008$ millones), financiamiento para la construcción de la ruta de acceso a la Terminal de Contenedores de Moín ($\text{€}13.755$ millones) y el aumento esperado en la recaudación del impuesto único a los combustibles, de los cuales el CONAVI recibe un destino específico²⁵.

Por su parte, las Juntas de Educación y Administrativas reciben una transferencia por $\text{€}120.000$ millones para infraestructura educativa. Cabe destacar que en el I Presupuesto Extraordinario de la República 2016 se incorporaron también $\text{€}68.223$ millones por el mismo concepto. Si bien son palpables las carencias del sistema educativo en esta materia, es imprescindible que la asignación de recursos se corresponda con un mayor esfuerzo de la administración para

²³ De acuerdo con la Ley N° 8783, Reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el Ministerio de Hacienda deberá girar al FODESAF 593.000 salarios base utilizados por el Poder Judicial para el cálculo de multas y penas.

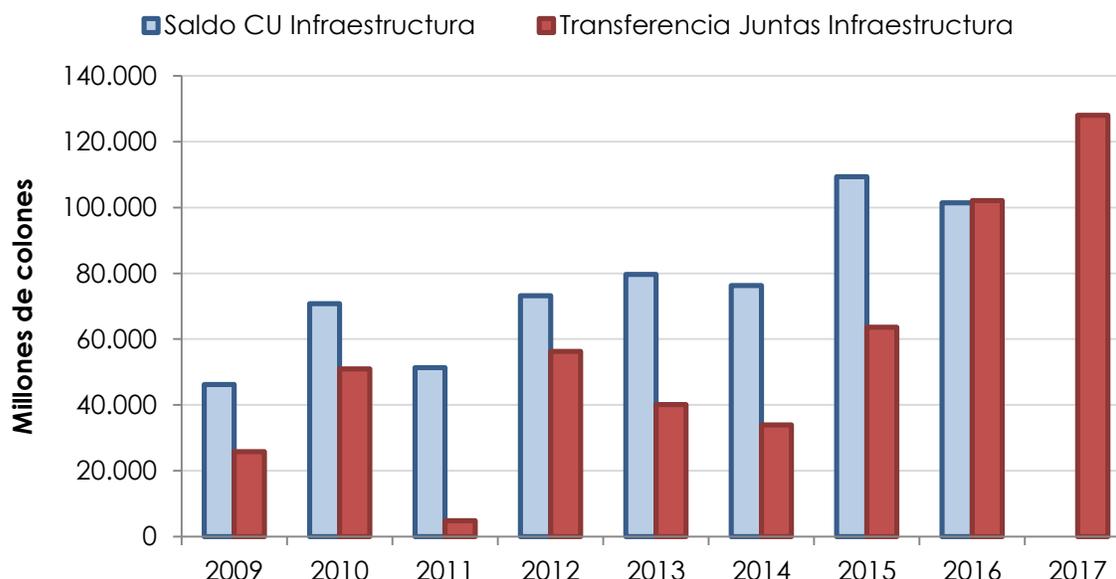
²⁴ Se refiere a los intereses como proporción de la deuda, y se referencia como tasa implícita.

²⁵ Para 2017 se certificó una recaudación esperada de $\text{€}492.000$ millones por concepto de este impuesto. El monto asignado al CONAVI cubre la totalidad del destino específico.

asegurar su ejecución final por parte de las Juntas. La poca capacidad de ejecución se refleja en la acumulación de saldos en Caja Única. Por este rubro las Juntas han llegado a mantener saldos incluso superiores a la asignación anual para tal efecto dentro del programa de Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo, saldo que en la actualidad es de $\text{¢}101.423$ millones²⁶. Destaca por ejemplo la inclusión de $\text{¢}8.000$ millones para la adquisición de terrenos para la construcción de centros educativos y $\text{¢}120.000$ para construcción, mantenimiento y adecuación de infraestructura educativa. En el acápite 1.3.5 se comentará con mayor detalle lo relacionado al gasto en transferencias, corrientes y de capital.

En procura de solventar esta problemática, en el Presupuesto Extraordinario 2016 se incluyeron 30 plazas por servicios especiales (ingenieros y arquitectos) para apoyar a las Juntas en esta tarea, dando prioridad a centros afectados por órdenes sanitarias o por desastres naturales. El Proyecto de Presupuesto 2017 considera la creación de 5 plazas adicionales para este fin.

GRÁFICO 4
JUNTAS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRATIVAS: SALDOS EN CAJA ÚNICA Y RECURSOS DEL SUBPROGRAMA
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA, 2009-2017
-MILLONES DE COLONES-



Notas: Saldos en Caja Única: se refiere a los saldos por concepto de infraestructura educativa. Transferencia Juntas Infraestructura: se refiere a la transferencia de capital del subprograma Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo. Datos 2009-2016 corresponden al gasto devengado, 2016 al presupuesto ajustado al mes de agosto y 2017.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Otros destinatarios son el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) ($\text{¢}17.264$ millones), 93,8% correspondiente a la Ley N° 8114; Fundación Omar Dengo ($\text{¢}12.010$ millones), para atender lo relativo al programa de Informática Educativa. En 2015 la CGR realizó una auditoría sobre la eficacia de dicho programa del MEP para el periodo 2012-2014 y el seguimiento que este le da, en la cual encontró diferencias importantes en cobertura entre modalidades y zonas, rezagos en centros identificados como de alta deserción, entre otros. También el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) ($\text{¢}9.326$ millones), dentro de lo que

²⁶ Consulta realizada el día 08 de setiembre de 2016 al Sistema de Control Contable de Fondos (SCCF) de Tesorería Nacional, reporte Infraestructura MEP.

se incluyen ¢4.305 millones para el desarrollo del Sistema de Transporte Rápido de Pasajeros (TRP) para el Gran Área Metropolitana.

La siguiente partida en importancia son los **servicios**, a los cuales se asignan ¢229.250 millones, para una variación del 14,6% respecto al presupuesto 2016. En orden de magnitud, las subpartidas de mayor importancia son los alquileres de edificios, locales y terrenos, con un monto de ¢35.467 millones, los seguros (¢24.515 millones), servicios generales (¢19.742 millones) y servicios de telecomunicaciones (¢19.174 millones).

En términos de dinamismo son los otros alquileres (¢7.643 millones), servicios de ingeniería (¢6.789 millones) y transporte dentro del país (¢6.485 millones) los que presentan las mayores variaciones, del 142,6%, 52,4% y 50,9% en orden respectivo. El aumento en otros alquileres se debe a la contratación de una solución para desarrollo de un sistema de recepción, validación y almacenamiento de comprobantes electrónicos y un centro de procesamiento de datos en el Ministerio de Hacienda (¢5.349 millones). Por su parte, los servicios de ingeniería se incrementan en el MEP, ¢2.686 millones, para la atención de infraestructura educativa.

En lo que respecta al gasto en transporte dentro del país, el mayor aumento se da en el MEP, por la inclusión de ¢5.814 millones, para financiamiento de rutas de transporte estudiantil así como giras que requieran la contratación de servicio de ferry o transporte público, de acuerdo con información consignada en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017. De acuerdo con la DICE, las 35 plazas nuevas (30 del I Presupuesto Extraordinario 2016 y 5 en el Proyecto de Ley 2017) por servicios especiales, se tiene previsto un incremento de las giras para la supervisión y apoyo a proyectos de infraestructura educativo se tendrá un aumento consecuente en esta subpartida.

Por su parte, el gasto en **bienes duraderos** alcanza ¢99.706 millones. Tres títulos concentran el 71,9% de la partida: MOPT (¢29.900 millones, 30% de participación); Poder Judicial (¢27.255 millones, 27,3% de participación) y MEP (¢14.566 millones, 14,6% de participación).

Los recursos del MOPT incluyen ¢7.365 millones para el proyecto Ciudad Gobierno, particularmente para el edificio del MOPT. Este proyecto constituye una de las metas del PND 2015-2018, que consiste en la construcción de un edificio para el MOPT, en una segunda etapa se considera construir edificaciones para el MIVAH, INEC, MGP, Imprenta Nacional, entre otros. Sin embargo, en un escenario conservador se estima la conclusión del edificio del MOPT únicamente. Adicional a estos recursos, en este título se incluyen también ¢3.000 millones para un Data Center, y ¢409 millones para construcción y reparación de 3 CEN-CINAI de acuerdo con el convenio suscrito con FODESAF.

En cuanto al Poder Judicial, los recursos se incorporan en la subpartida de edificios, para proyectos varios, dentro de los cuales destacan: reforzamiento, adiciones y mejoras de las instalaciones del OIJ, construcción y equipamiento de la morgue auxiliar de patología forense, construcción de la oficina del OIJ en Golfito, adiciones y mejoras al Juzgado de Violencia Familiar Primer Circuito de San José y Centro Judicial de Intervención de Comunicaciones, entre otros. Cabe destacar que el presupuesto de 2016 considera una asignación por ¢11.122 millones dentro de la misma subpartida, de los cuales al mes de agosto se han devengado ¢1.167 millones, 10,5%. De acuerdo con información suministrada por el Poder Judicial, del monto asignado en 2017, ¢251 millones corresponden a proyectos iniciados en 2016 y ¢65 millones a proyectos que no iniciaron en el presente año pero se retomarán en 2017.

En el MEP los recursos presupuestados incluyen ¢5.357 millones para adquisición de equipo de cómputo y el programa Tecno@prender, entre otros. De igual forma, en 2016 se presupuestaron ¢3.748 millones en la misma subpartida y a través del decreto N° 39719-H se rebajó este monto en ¢3.179 millones para dar contenido presupuestario a transferencias de capital a las Juntas de

Educación y Administrativas para compra de equipo de cómputo en el marco del programa Tecno@prender.

Los **materiales y suministros** ascienden a ¢69.110 millones, que implica una variación del 5,4%. Como ha sido usual, estos recursos se concentran en el Ministerio de Seguridad Pública (¢20.445 millones, 29,6% de participación), Ministerio de Justicia y Paz (¢17.546 millones, 25,4%) y MOPT (¢11.374 millones, 16,5%). Históricamente, esta partida se ha caracterizado por niveles de ejecución bajos. Al mes de agosto la ejecución global alcanza el 32,6%, y en los títulos supra citados es de 35%, 43% y 25%, en orden respectivo.

Las **cuentas especiales** tienen un presupuesto de ¢3.131 millones, de los cuales el 49% (¢1.554 millones) es la previsión por un eventual referéndum que se incluye año a año en el TSE y el 8% (¢588 millones) son gastos confidenciales.

Por último, los **activos financieros** tienen una asignación de ¢704 millones que en su totalidad constituyen el aporte de capital del país a la Corporación Interamericana de Inversión, organismo multilateral parte del grupo BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Estos recursos son acciones por suscripción de capital y constituyen el aporte del país para poder suscribir créditos con entidades financieras internacionales.

1.3.2 Egresos según título presupuestario

- **Se observa un aumento en la participación del Servicio de la Deuda, del 31,1% de los egresos al 32,8%.**
- **Servicio de la Deuda (¢2.929.855 millones) junto al MEP (¢2.564.941 millones), Regímenes de Pensiones (¢886.410 millones) comprenden el 71,4% de los egresos.**
- **Se incumple 8% del PIB para educación, monto asignado es del 7,63% del PIB estimado para 2017.**

El presupuesto de egresos presenta pocos cambios en la composición por título. La diferencia más significativa se deriva del mayor peso relativo del **Servicio de la Deuda Pública**, que pasaría de representar el 31,1% del gasto al 32,8%, más de 1 punto porcentual de diferencia.

Como se ampliará en el acápite 3.1 el aumento en el Servicio de la Deuda Pública se debe a un mayor stock de deuda, producto del desbalance fiscal del Gobierno. A partir de 2016 el financiamiento del déficit se realiza únicamente a través de endeudamiento interno puesto que en 2015 se realizó la última colocación de eurobonos autorizada en la Ley N° 9070, se espera un mayor costo financiero del endeudamiento del Gobierno. Presupuestariamente, el aumento en este título es por ¢429.326 millones, para una asignación total de ¢2.929.855 millones, 17,2% más que el presupuesto de 2016.

Al mes de agosto de 2016 el saldo de la deuda del Gobierno Central alcanzó ¢13.668.157 millones, 44,1% del PIB estimado para el ejercicio. Esta cifra pone de manifiesto la necesidad de implementar ajustes que empiecen por disminuir la tasa de crecimiento de la deuda. Es imprescindible que el país realice una discusión que incluya medidas de ajuste fiscal por el ingreso y el gasto, de forma tal que se privilegie la calidad del gasto, y no su comportamiento inercial.

El siguiente título en importancia es el **MEP**, cuyo presupuesto asciende a ¢2.564.941 millones; 7,63% del PIB estimado para 2017, por lo que se incumple el destino específico constitucional asignado a la educación; recientemente la Sala Constitucional emitió la resolución N° 012803-16 del 07 de setiembre de 2016 en la cual reafirma la obligatoriedad del Poder Ejecutivo de asignar

este porcentaje. A pesar de lo anterior, este ministerio es de los que presenta mayor crecimiento absoluto después del Servicio de la Deuda. Dada la actualización de las cuentas nacionales por parte del BCCR, se mantuvo el mismo porcentaje que se asignó en 2016, pero con una base mayor. Las transferencias (corrientes y de capital) a las Juntas de Educación y Administrativas y al FEES explican el 28,3% y el 18,1% del incremento en el presupuesto del MEP. En la sección 3.4 se comenta con detalle lo relacionado al presupuesto de este ministerio.

CUADRO 6
GOBIERNO CENTRAL: PRESUPUESTO DE EGRESOS SEGÚN TÍTULO, 2015-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Título	Devengado 2015	% Ejec.	Presup. Ajust. 2016	Part. %	Proyecto 2017	Part. %	Var. Absoluta	Var. %
TOTAL	7.437.736	94,1%	8.043.313	100,0%	8.943.202	100,0%	899.889	11,2%
Servicio de la Deuda Pública	2.401.023	93,8%	2.500.529	31,1%	2.929.855	32,8%	429.326	17,2%
Ministerio de Educación Pública	2.073.505	94,4%	2.356.035	29,3%	2.564.941	28,7%	208.906	8,9%
Regímenes de Pensiones	775.908	98,3%	838.216	10,4%	886.410	9,9%	48.194	5,7%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	373.045	96,2%	401.585	5,0%	468.607	5,2%	67.022	16,7%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	376.648	94,6%	386.837	4,8%	466.629	5,2%	79.792	20,6%
Poder Judicial	367.378	92,2%	415.353	5,2%	436.481	4,9%	21.128	5,1%
Ministerio de Salud	276.123	95,3%	287.915	3,6%	307.823	3,4%	19.908	6,9%
Ministerio de Seguridad Pública	209.808	89,9%	216.499	2,7%	219.767	2,5%	3.268	1,5%
Ministerio de Justicia y Paz	128.846	95,3%	125.325	1,6%	130.768	1,5%	5.443	4,3%
Ministerio de Hacienda	89.340	79,9%	112.822	1,4%	116.217	1,3%	3.395	3,0%
Ministerio del Ambiente y Energía	47.024	92,0%	58.562	0,7%	56.457	0,6%	-2.105	-3,6%
Tribunal Supremo de Elecciones	30.229	83,3%	46.879	0,6%	49.171	0,5%	2.292	4,9%
Ministerio de Cultura y Juventud	40.574	86,1%	44.581	0,6%	45.028	0,5%	447	1,0%
Ministerio de Gobernación y Policía	38.962	86,1%	45.033	0,6%	44.792	0,5%	-241	-0,5%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	60.854	96,5%	45.816	0,6%	41.213	0,5%	-4.603	-10,0%
Asamblea Legislativa	30.712	89,4%	34.904	0,4%	34.718	0,4%	-187	-0,5%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	22.852	87,8%	24.713	0,3%	27.052	0,3%	2.339	9,5%
MEIC	6.518	88,1%	7.561	0,1%	22.493	0,3%	14.932	197,5%
Contraloría General de la República	19.199	93,5%	21.010	0,3%	21.003	0,2%	-7	0,0%
Presidencia de la República	17.523	91,4%	15.529	0,2%	15.875	0,2%	346	2,2%
MIDEPLAN	9.165	92,9%	9.903	0,1%	10.390	0,1%	487	4,9%
MIVAH	9.214	95,8%	10.149	0,1%	10.140	0,1%	-9	-0,1%
Ministerio de la Presidencia	9.079	89,3%	9.743	0,1%	10.001	0,1%	258	2,6%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	8.377	88,6%	11.285	0,1%	9.772	0,1%	-1.513	-13,4%
Ministerio de Comercio Exterior	8.048	87,0%	7.779	0,1%	8.464	0,1%	685	8,8%
Defensoría de los Habitantes de la República	5.307	93,4%	5.748	0,1%	6.134	0,1%	386	6,7%
Partidas Específicas	2.477	82,6%	3.000	0,0%	3.000	0,0%	0	0,0%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

El tercer título en importancia son los **Regímenes de Pensiones**, con un presupuesto de $\text{Q}886.410$ millones, lo que representa una variación del 5,7%. En este título se incluye lo relativo a las pensiones con cargo al presupuesto nacional, distribuidos en 8 regímenes contributivos²⁷ y 6 no

²⁷ Los regímenes incluidos en este título son: Hacienda y Poder Legislativo, Magisterio Nacional, Correos, Telégrafos y Radios, Músicos de las Bandas Militares, Registro Público, Obras Públicas y Transportes, Ferrocarril Eléctrico al Pacífico y

contributivos. Los regímenes de mayor tamaño son las Pensiones del Magisterio y Profesores (¢536.430 millones), Hacienda y Poder Legislativo (¢86.827 millones) y el Régimen General de Pensiones (¢32.591 millones). En este título se incluyen también transferencias a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), por concepto de las contribuciones estatales al IVM, convenios especiales y pago a comisiones técnicas, sobre estas sumas se comentará en el punto 3.2.

De acuerdo con información suministrada por el Ministerio de Hacienda en la Exposición de Motivos del Proyecto, el incremento en las pensiones del Magisterio Nacional se explica por provisiones para aumentos por costo de vida del I y II semestre (¢13.456 millones) y un estimado de 2.263 nuevos derechos de pensión, con un costo de ¢34.680 millones. Por su parte, en el Régimen de Hacienda y Poder Legislativo, las nuevas pensiones tendrían un costo de ¢1.798 millones.

El gasto en pensiones es uno de los que se ha mostrado más dinámico dentro del presupuesto nacional. A raíz de lo anterior recientemente se aprobaron varias reformas en la Asamblea Legislativa para contener el gasto en pensiones, a saber Ley N° 9383 Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones, Ley N° 9388 Reforma de la Normativa de los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional para contener el gasto en pensiones, Ley N° 9380 Porcentaje de cotización de pensionados y servidores activos para los regímenes especiales de pensiones y Ley N° 9381, sobre caducidad de derechos de pensión de hijos e hijas; estos proyectos contemplan medidas como ajustes por costo de vida, aumento en la tasa de cotización de pensionados del 6% al 9%, y controles con bancos para evitar pagos de pensión a personas fallecidas.

De forma complementaria al criterio de magnitud, resultan relevantes las variaciones porcentuales que experimentan algunos títulos, donde el **Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)** presenta el mayor cambio, 197,5%, para un presupuesto que pasaría de ¢7.561 millones a ¢22.493 millones. Esta diferencia radica en la inclusión de una transferencia por ¢14.100 millones para el fideicomiso del Sistema de Banca para el Desarrollo. Excluyendo este monto, la variación en dicho ministerio es del 11%. La reforma al Sistema de Banca para el Desarrollo establecida en la Ley N° 9274 creó un impuesto a la denominada “banca maletín”²⁸, con un aumento gradual en cuatro años hasta alcanzar el 15%. Por este mismo concepto el Poder Ejecutivo tiene previsto gestionar la incorporación de otra transferencia durante 2016 mediante un presupuesto extraordinario. Los recursos de este impuesto serán transferidos al FINADE (Fondo Nacional de Desarrollo).

El **MOPT** también experimenta un crecimiento importante, del 20,6%, debido a mayores transferencias al CONAVI por la construcción de la ruta de acceso a la Terminal de Contenedores de Moín, así como el aporte al INCOFER para desarrollar el proyecto Sistema de Transporte Rápido de Pasajeros.

Por el contrario, el presupuesto del **Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)** disminuye en 13,4%, sin embargo, en este título estarían pendientes de incorporar los saldos que queden disponibles al cierre de 2016 del crédito BID N° 2852/OC-CR-Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad, Ley N° 9218.

Régimen General de Pensiones; todos contributivos y 6 no contributivos: Beneméritos, Guardia Civil, Gracia, Expresidentes de la República, Víctimas de Guerra y Premios Magón y 2 regímenes de prejubilación para el INCOP e INCOFER.

²⁸ Sobre comisiones, intereses y arrendamientos de bienes de capital que pagan las empresas domiciliadas en Costa Rica a otras empresas en el extranjero.

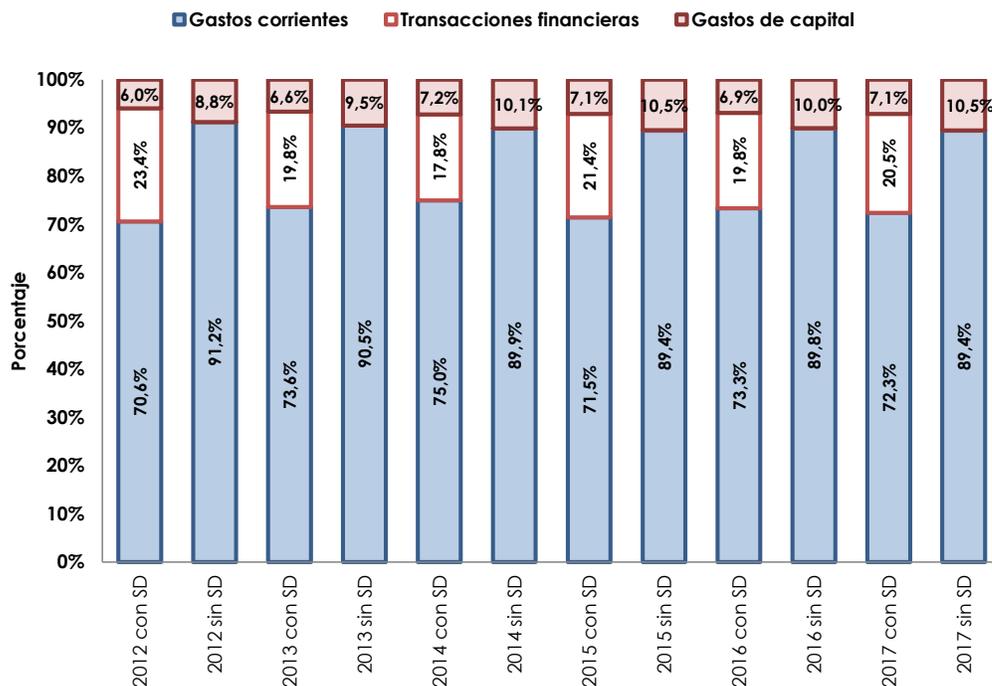
1.3.3 Gasto corriente y de capital

- El Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 asigna **₡6.469.680 millones a gasto corriente (72,3% del monto total y 9,7% de incremento respecto al presupuesto ajustado 2016).**
- El gasto de capital se dedica en un **78,9% a transferencias de capital, 12,6% a formación de capital y un 8,5% a adquisición de activos, por lo que la ejecución final depende de la capacidad de ejecución de instituciones, tales como las juntas de educación y administrativas, CONAVI, Gobiernos Locales, entre otros.**
- El **gasto de capital financiado con recursos del crédito externo ha venido en aumento en los últimos años, en 2015 representó un 20,5% del gasto de capital total devengado.**

Del total del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017, el 72,3% (₡6.469.680 millones) corresponde a gastos corrientes y el 7,1% (₡633.754 millones) a gastos de capital. El monto restante corresponde a sumas sin asignación y transacciones financieras.

El gasto corriente, con respecto al presupuesto ajustado a agosto de 2016, presenta un aumento del 9,7% y se compone en 42,4% por gastos de consumo, un 40,8% en transferencias corrientes y un 16,8% en intereses. Es importante, sin embargo, analizar el comportamiento del gasto corriente sin el peso que genera el servicio de la deuda, ante esta situación, el gasto corriente pasa a ser del ₡5.368.271 millones. La composición por clasificación económica se puede observar en el siguiente gráfico, donde se reflejan las cifras con y sin servicio de la deuda.

GRÁFICO 5
GOBIERNO CENTRAL: COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA CON Y SIN SERVICIO DE LA DEUDA, 2012-2017
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Sin considerar las fuentes de financiamiento del crédito externo, el gasto de capital se dedica en un 78,9% (¢499.759 millones) a transferencias de capital, 12,6% (¢79.938 millones) a formación de capital y un 8,5% (¢54.057 millones) a adquisición de activos. Presenta un incremento del 26,7% (¢133.420 millones más) con respecto al presupuesto ajustado a agosto 2016²⁹, debido principalmente al aumento en el monto transferido al CONAVI (¢218.113 millones) para el programa de Mejoramiento y Conservación de la Red Vial, el cual crece un 39,3% con respecto al presupuesto ajustado del mismo periodo³⁰.

Si bien la magnitud del gasto de capital es un indicativo de inversión del Gobierno, es importante destacar, que ese 78,9% indicado de transferencias, presenta la particularidad de que la ejecución final depende de la capacidad de ejecución de instituciones, tales como las juntas de educación y administrativas, CONAVI, Gobiernos Locales, entre otros. Estos recursos en muchas ocasiones incrementan los pasivos del Ministerio de Hacienda en Caja Única, pero no son ejecutados por las instituciones beneficiarias con celeridad y oportunidad, con la consecuente afectación para la ciudadanía por la no prestación de servicios públicos de calidad. Es imperioso para la gestión pública avanzar hacia un gasto público oportuno y de calidad, que impacte verdaderamente en la calidad de vida de los habitantes y que permita al país mejorar su competitividad.

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2017, no incluye nuevas fuentes de financiamiento de préstamos y créditos externos, y las vigentes serán revalidadas a principio del ejercicio. Estas forman parte importante del financiamiento gasto de capital. Para 2012 los préstamos y créditos externos representaban un 2,5% (¢8.334 millones) del total ejecutado en gasto de capital, y para 2015 alcanzó un 20,5% (¢108.513 millones) de participación. Al 31 agosto de 2016, dicha participación alcanza un 35,4% del total ejecutado a la fecha, cifra preliminar a espera de la ejecución de los meses restantes. Al 31 de agosto del 2016 el disponible de créditos alcanza ¢1.161.197 millones (3,5% del PIB), por lo que no se puede perder de vista la relativa lenta ejecución que han mostrado históricamente.

En el gráfico siguiente, se puede observar, cómo a lo largo de los últimos 5 años, el monto ejecutado por créditos externos muestra una tendencia creciente, al igual que los disponibles por estos créditos (ver presupuesto actual).

La Contraloría General señaló recientemente en el informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público al 30 de junio de 2016, que *“según información de la DCP varios de los créditos en ejecución en los que el Gobierno es deudor o garante no han logrado cumplir con la programación de desembolsos, evidenciando la permanencia de esta problemática y por consiguiente implicaciones en la ejecución de proyectos de inversión Proyectos como el BCIE 2129 Proyecto de Reducción de Agua No Contabilizada y Optimización de la Eficiencia Energética, BID 2824/OC-CR Fideicomiso para el financiamiento del proyecto de construcción y equipamiento de infraestructura educativa del MEP a nivel nacional, EXIMBANK Proyecto Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N° 32, Tramo: Ruta N° 4 – Limón, no presentan desembolsos durante los primeros seis meses del año, a pesar de tener recursos programados a desembolsar para dicho período.”*³¹

Por lo que es necesario reiterar que los créditos externos representan una fuente de financiamiento necesaria para el desarrollo de la inversión pública y el crecimiento económico del país, su ineficiencia en la ejecución de proyectos se convierte en una debilidad importante que genera retrasos en la elaboración de las obras, repercutiendo en mayores gastos por

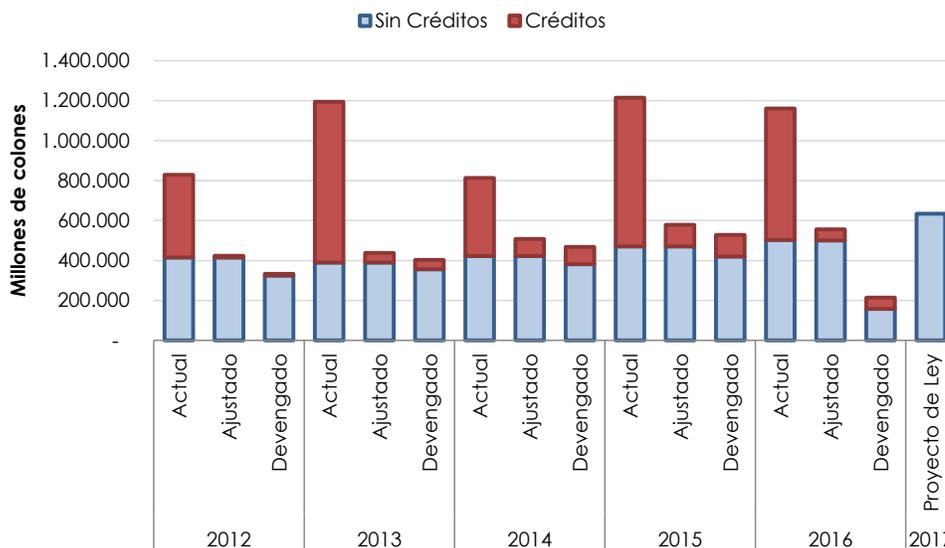
²⁹ No incluye las fuentes por financiamiento de préstamos y créditos externos.

³⁰ Ídem.

³¹ CGR, 2016. Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público al 30 de junio. Pág. 51.

comisiones, pues estas obligaciones financieras usualmente aplican a partir del momento de suscripción del contrato.

GRÁFICO 6
GASTO DE CAPITAL: COMPOSICIÓN DEL FINANCIAMIENTO, 2012-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



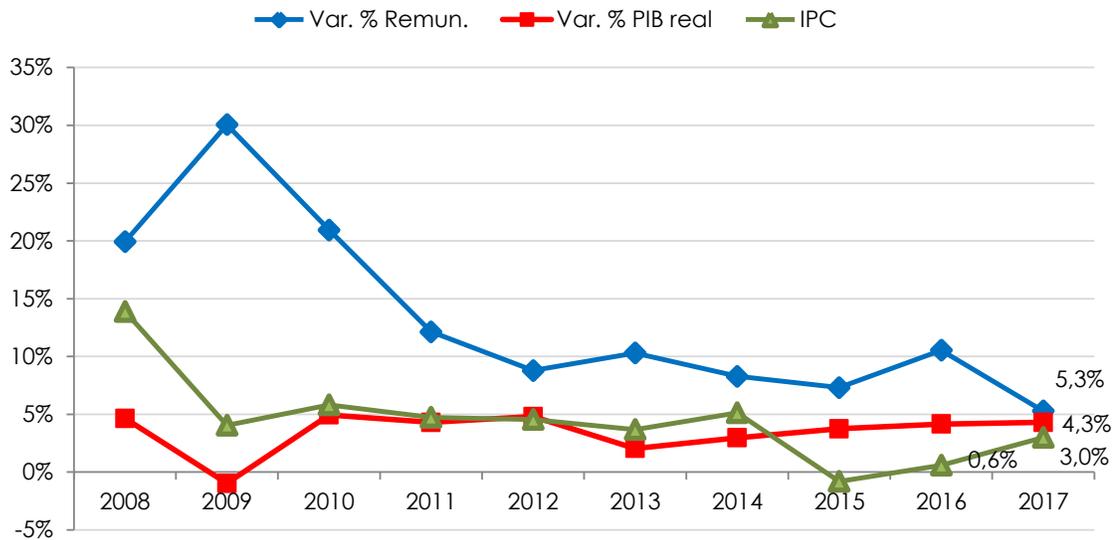
Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

1.3.4 Remuneraciones

- Gasto en remuneraciones asciende a **¢2.472.810 millones**, **5,3%** de variación nominal respecto al presupuesto ajustado al mes de agosto de 2016.
- **MEP, Ministerio de Seguridad Pública y Poder Judicial concentran el 80,3%** de las remuneraciones.
- Los incentivos salariales representan el **42,5%** de la partida y las remuneraciones básicas el **39,8%**, en promedio por cada **¢1** en remuneraciones básicas se estima pagar **¢1,07** colones en incentivos.
- Proyecto considera la creación de **2.343 plazas**, **1.500** en el MEP.

El Proyecto de Ley de Presupuesto de la República contempla un gasto en remuneraciones por **¢2.472.810 millones**, para una variación del **5,3%** respecto al presupuesto de 2016, porcentaje superior tanto al crecimiento del PIB real (**4,3%** estimada para 2017) como a la variación del IPC (**0,6%**, interanual al mes de agosto de 2016, la meta de inflación del BCCR para 2017 es de un **3%**).

GRÁFICO 7
GOBIERNO CENTRAL: VARIACIÓN NOMINAL PARTIDA DE REMUNERACIONES, 2008-2017
-PORCENTAJES-



1/ Inflación al mes de 2016 corresponde al mes de agosto, para 2017 se consigna la meta de inflación anunciada por el BCCR.

2/ Datos de 2008-2015 hacen referencia al gasto devengado, 2016 al presupuesto ajustado y 2017 al Proyecto de Ley de Presupuesto

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF, BCCR y Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Respecto a su composición, los **incentivos salariales** son los de mayor peso, con una participación del 42,5% de la partida, seguidos por las remuneraciones básicas, que representan el 39,8%, las contribuciones patronales a pensiones y seguro de salud el 16,3% y el restante 1,4% son remuneraciones eventuales y diversas (gastos de representación personal). Al igual que en periodos previos, el crecimiento en los incentivos salariales supera el de las remuneraciones básicas, con variaciones del 6,3% y el 4,0%, en ese orden.

Del mismo modo, el crecimiento dentro de la subpartida es heterogéneo, la retribución por años servidos presenta la mayor variación con un 7,5%, seguido de los otros incentivos salariales, con un 7%, los restantes componentes (décimo tercer mes, salario escolar, restricción ejercicio liberal de la profesión) crecen en un rango del 4,4%-5,3%, como se observa en el cuadro siguiente.

CUADRO 7
GOBIERNO CENTRAL: GASTO EN REMUNERACIONES, 2015-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

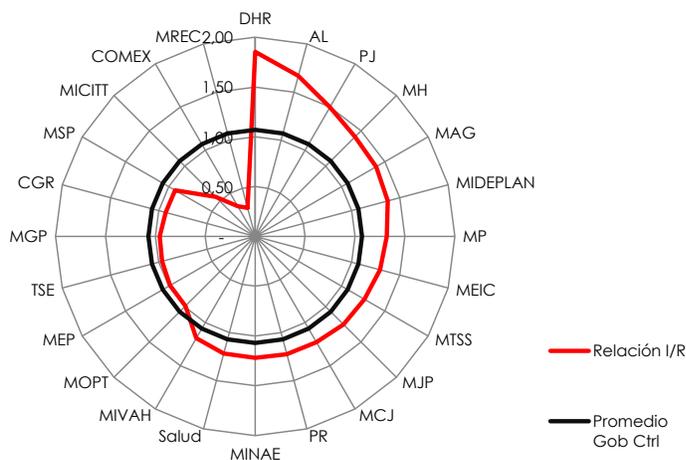
Subpartida	Devengado 2015	Part. %	Presup. Ajust. 2016	Part. %	Proyecto de Ley 2017	Part. %	Var. Absoluta	Var. %
TOTAL	2.124.633	100,0%	2.348.500	100,0%	2.472.810	100,0%	124.310	5,3%
Incentivos salariales	895.997	42,2%	989.219	42,1%	1.051.127	42,5%	61.908	6,3%
Otros incentivos salariales	296.360	13,9%	333.459	14,2%	356.916	14,4%	23.458	7,0%
Retribución por años servidos	235.030	11,1%	261.841	11,1%	281.386	11,4%	19.545	7,5%
Decimotercer mes	135.207	6,4%	149.593	6,4%	156.625	6,3%	7.033	4,7%
Salario escolar	114.945	5,4%	123.060	5,2%	128.451	5,2%	5.391	4,4%
Restricción al ejercicio liberal de la profesión	114.455	5,4%	121.267	5,2%	127.749	5,2%	6.482	5,3%
Remuneraciones básicas	841.016	39,6%	945.510	40,3%	982.943	39,8%	37.433	4,0%
Sueldos para cargos fijos	804.148	37,8%	896.979	38,2%	932.942	37,7%	35.963	4,0%
Suplencias	31.519	1,5%	42.899	1,8%	43.232	1,7%	333	0,8%
Servicios especiales	5.349	0,3%	5.632	0,2%	6.769	0,3%	1.137	20,2%
Contribuciones patronales a fondos de pensiones	198.064	9,3%	206.660	8,8%	219.370	8,9%	12.711	6,2%
Contribuciones patronales al desarrollo y seguridad social	158.327	7,5%	172.571	7,3%	184.140	7,4%	11.569	6,7%
Remuneraciones eventuales	30.553	1,4%	33.822	1,4%	34.520	1,4%	698	2,1%
Disponibilidad laboral	18.909	0,9%	20.795	0,9%	21.123	0,9%	327	1,6%
Tiempo extraordinario	9.445	0,4%	10.273	0,4%	10.744	0,4%	471	4,6%
Dietas	2.017	0,1%	2.410	0,1%	2.360	0,1%	-50	-2,1%
Recargo de funciones	88	0,0%	176	0,0%	183	0,0%	7	4,2%
Compensación de vacaciones	94	0,0%	168	0,0%	110	0,0%	-58	-34,4%
Remuneraciones diversas	678	0,0%	718	0,0%	709	0,0%	-10	-1,3%
Gastos de representación personal	678	0,0%	718	0,0%	709	0,0%	-10	-1,3%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Por **título presupuestario** el gasto en remuneraciones se caracteriza por estar sumamente concentrado en tres instituciones: MEP (59,2% de participación), Poder Judicial (14,4%) y Ministerio de Seguridad Pública (6,7%), el 19,7% restante se divide entre 21 títulos (poderes y ministerios). Del mismo modo, la estructura de la partida es variable entre títulos presupuestarios. A manera de ejemplo, la relación Incentivos salariales/remuneraciones básicas es de 1,85 en la Defensoría de los Habitantes de la República, esto quiere decir que por cada $\text{¢}1$ de remuneraciones básicas se presupuestaron $\text{¢}1,85$ en incentivos; por el contrario, esta relación alcanza su valor mínimo en el MREC: por cada $\text{¢}1$ en remuneraciones básicas se presupuestaron $\text{¢}0,3$ en incentivos salariales³².

³² Debido a que el personal de servicio exterior tiene un esquema remunerativo diferenciado, por ejemplo, no devenga salario escolar. Situación similar se presenta en COMEX, pues los funcionarios destacados en la OMC y la OCDE no reciben algunos incentivos.

GRÁFICO 8
GOBIERNO CENTRAL: RELACIÓN INCENTIVOS SALARIALES/REMUNERACIONES BÁSICAS SEGÚN TÍTULO, 2017



Fuente: Elaboración CGR con datos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

El comportamiento de los incentivos salariales denota la diversidad de compensaciones adicionales al salario base, y en general, los diferentes esquemas y regímenes remunerativos que se presentan en el sector público. A manera de ejemplo, bajo un esquema de salario base más pluses, el gasto efectivo en incentivos como anualidades dependerá en última instancia del tamaño y edad promedio de la planilla y monto de la anualidad. Es preciso evaluar la conveniencia de estos esquemas que tienden a ser onerosos en el largo plazo, y no necesariamente orientados hacia la productividad o costo-efectivos, y al mismo tiempo no son atractivos para el reclutamiento y permanencia de nuevo talento.

La Contraloría General de la República reitera el llamado a la discusión sobre los componentes inherentes a una compensación "ideal", así como las características deseables respecto al empleo público y las remuneraciones, para que sea acorde a principios de razonabilidad, justicia, eficiencia y eficacia sin perder de vista la sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

Aunado a lo anterior, la conformación del sistema es uno de los grandes componentes que influyen en las remuneraciones, el segundo componente viene dado por el tamaño de la planilla del Gobierno. Sobre este tema, de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Hacienda, el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 contempla la creación de 2.343 nuevas plazas, de las cuales, 1.500 corresponden al MEP³³. En el siguiente cuadro se presenta la cantidad de plazas del Gobierno Central, por institución.

³³ Se eliminan 246 plazas que no tenían autorización para ser utilizadas y 30 plazas incluidas en el I Presupuesto Extraordinario de 2016. Las plazas que se incorporarían para 2017 se distribuyen en: 386 plazas en primaria, 278 secundaria académica, 165 secundaria técnica, 163 educación especial, 503 educación de adultos y 5 para servicios especiales.

CUADRO 8
GOBIERNO CENTRAL: PLAZAS TOTALES Y VACANTES, POR INSTITUCIÓN, 2015-2016

Institución	jun-15			feb-16			ago-16		
	Total	Vacantes	% Vacantes	Total	Vacantes	% Vacantes	Total	Vacantes	% Vacantes
TOTAL	111.409	2.707	2,4%	111.670	2.348	2,1%	127.922	4.879	3,8%
DHR	175	5	2,9%	180	7	3,9%	185	13	7,0%
MIVAH	138	29	21,0%	124	8	6,5%	132	8	6,1%
MAG	918	50	5,4%	864	57	6,6%	921	55	6,0%
MCJ	637	41	6,4%	591	55	9,3%	645	48	7,4%
MEIC	234	12	5,1%	219	11	5,0%	230	13	5,7%
MJP	121	28	23,1%	111	3	2,7%	114	4	3,5%
MREC	204	24	11,8%	195	25	12,8%	220	34	15,5%
MTSS	650	35	5,4%	618	40	6,5%	657	38	5,8%
MINAE	396	22	5,6%	440	40	9,1%	480	24	5,0%
MICITT	126	15	11,9%	130	21	16,2%	151	17	11,3%
MOPT	3.608	305	8,5%	3.529	386	10,9%	3.912	440	11,2%
COMEX	81	5	6,2%	82	4	4,9%	86	3	3,5%
MGP	76	7	9,2%	73	18	24,7%	83	6	7,2%
MH	2.939	186	6,3%	2.904	245	8,4%	3.160	241	7,6%
Ministerio de la Presidencia	339	14	4,1%	332	19	5,7%	353	23	6,5%
MIDEPLAN	203	9	4,4%	205	14	6,8%	219	19	8,7%
Ministerio de Salud	4.672	242	5,2%	4.656	259	5,6%	4.913	298	6,1%
MSP	14.996	829	5,5%	15.228	598	3,9%	15.826	700	4,4%
Presidencia de la Republica	191	13	6,8%	199	5	2,5%	204	4	2,0%
TSE	1.367	643	47,0%	1.652	449	27,2%	2.032	657	32,3%
CGR ^{1/}	696	33	4,7%	696	33	4,7%	705	27	3,8%
MEP ^{2/}	78.642	160	0,2%	78.642	51	0,1%	80.999	178	0,2%
Poder Judicial ^{3/}	-	-	-	-	-	-	11.695	2.029	17,3%

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

2/ Cifras consultadas al Poder Judicial.

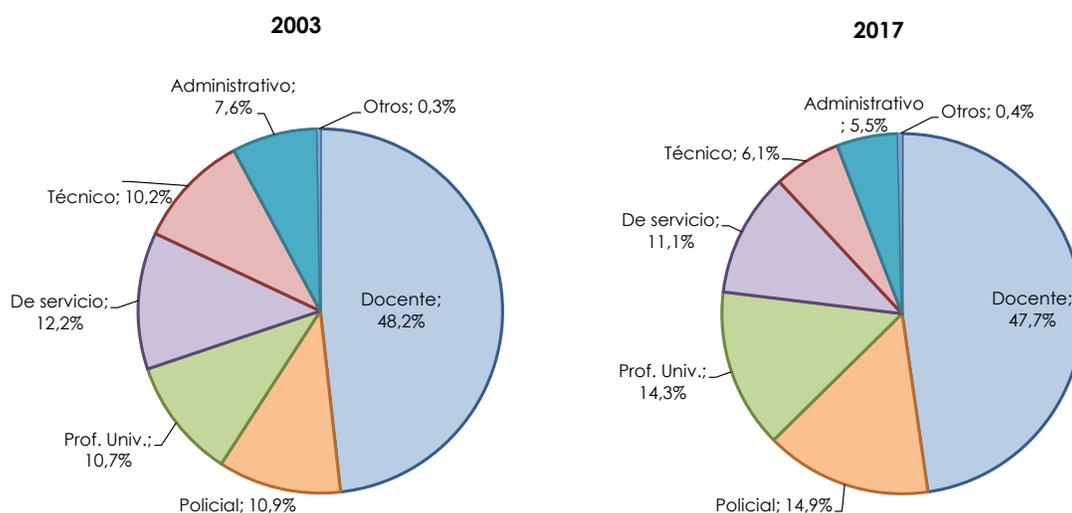
3/ Cifra de 2014, reportada por la institución a la STAP.

Fuente: Elaboración CGR con datos del Ministerio de Hacienda, Sistema INTEGRA.

Durante los últimos años se ha observado **un aumento en el nivel del empleo del Gobierno Central**, al pasar de poco más de 96.000 plazas en 2003 a casi 134.000 propuestas en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017. Esta tendencia debe ser objeto de análisis por parte de las autoridades hacendarias y legislativas, en el contexto fiscal actual, considerando la recurrencia e inflexibilidad de las remuneraciones para el sector público en general.

Se observa una recomposición en el empleo del Gobierno Central, donde el mayor aumento se da en las plazas policiales y de profesionales universitarios, es decir, se observa una mayor profesionalización del empleo en el Gobierno Central, lo que representa una mejora en la estructura, como se aprecia en el gráfico siguiente, y que a su vez probablemente ha impactado en el costo de la planilla.

GRÁFICO 9
GOBIERNO CENTRAL: COMPOSICIÓN DE LAS PLAZAS SEGÚN TIPO DE PUESTO 2003 Y 2017
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos de la Ley de Presupuesto 2003 y el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

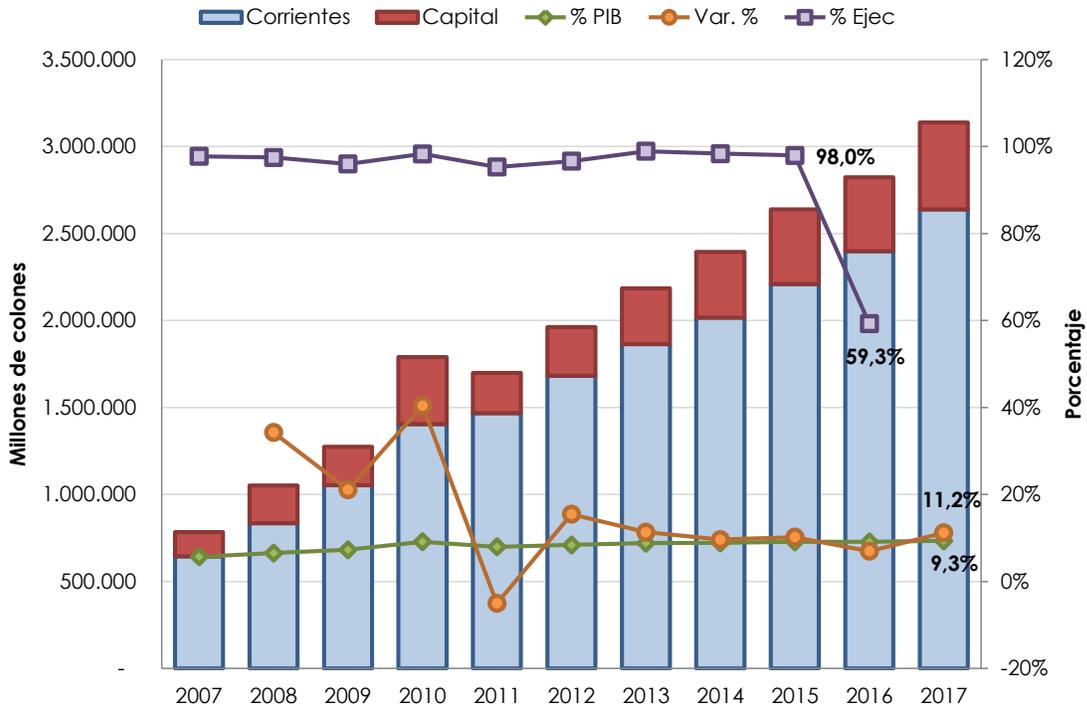
Se observa también un menor peso relativo de los puestos docentes y técnicos, aunque en magnitud las plazas docentes continúan teniendo la mayor participación en la estructura de puestos del Gobierno.

1.3.5 Transferencias

- Las transferencias suman **¢3.138.318 millones, 84,1% corrientes y el resto de capital.**
- Principales transferencias son al FEES, por **¢478.560 millones; Juntas de Educación y Administrativas (¢349.906 millones), FODESAF (¢251.551 millones) y CONAVI (¢225.113 millones).**
- Incremento en transferencias exige mayores controles por parte de la administración respecto a la ejecución final por parte de entidades beneficiarias.

Para 2017 el presupuesto en transferencias asciende a ¢3.138.318 millones, 84,1% en transferencias corrientes y el resto en transferencias de capital, lo que representa una variación del 11,1% en comparación con el presupuesto de 2016. Desde el año 2012 las transferencias corrientes han constituido la principal partida de gasto, por encima de las remuneraciones. Dicho en otras palabras, año a año el Gobierno destina más recursos a otras entidades públicas y privadas (principalmente públicas) que al pago de su recurso humano. En suma, las transferencias corrientes y de capital representan el 35,1% del proyecto de egresos para 2017, superior a la proporción destinada al pago del Servicio de la Deuda (32,8%).

GRÁFICO 10
GOBIERNO CENTRAL: GASTO EN TRANSFERENCIAS, 2007-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



1/ Porcentaje de ejecución de 2016 es al mes de agosto, preliminar.

2/ Datos de 2007-2015 gasto devengado, 2016 presupuesto ajustado y 2017 Proyecto de Ley.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF, BCCR y Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, con excepción de 2011 el gasto en transferencias ha crecido de manera sostenida en 2007-2017. Muchas de estas obligaciones se derivan de destinos específicos constitucionales o legales y buscan aprovisionar recursos para gastos de operación a diferentes entidades del sector público, financiamiento a programas sociales, ambientales, de infraestructura, entre otros. En el cuadro siguiente se detallan los principales destinatarios de transferencias del Gobierno Central.

CUADRO 9
GOBIERNO CENTRAL: PRINCIPALES TRANSFERENCIAS INCLUIDAS EN PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Título/Destinatario	Presup. Ajust. 2016	Proyecto 2017	Part. %	Var. %	Saldo Caja Única		Observaciones
					Jun-15	Jun-16	
TOTAL	2.822.933	3.138.318	100,0%	11,2%	na	na	Transferencias corrientes y de capital
MEP	929.196	1.043.822	33,3%	12,3%	na	na	
FEES	440.773	478.560	15,2%	8,6%	na	na	Recursos del FEES no se administran en CU. Asignación se mantuvo en 1,41% del PIB
Juntas de Educación y Administrativas	290.838	349.906	11,1%	20,3%	90.408	96.788	Incluye recursos para comedores escolares, infraestructura, subsidio para transporte, gastos operativos, entre otros.
IMAS (Avancemos) ^{1/}	48.970	61.000	1,9%	24,6%	5.365	254	Programa Avancemos
FONABE ^{2/}	31.141	33.779	1,1%	8,5%	12.797	13.997	Para gastos operativos y pago de becas a estudiantes
UTN	30.066	32.645	1,0%	8,6%	649	16	Gastos operativos UTN
Fundación Omar Dengo	15.620	16.557	0,5%	6,0%	5.342	7.652	Programa Nacional de Informática Educativa
Otros	71.788	71.374	2,3%	-0,6%	na	na	-
Régimenes de Pensiones	837.950	886.210	28,2%	5,8%	na	na	
Magisterio y Profesores	503.317	536.430	17,1%	6,6%	na	na	Pensiones del Régimen Transitorio de Reparto (trabajadores que ingresaron antes del 15 de julio de 1992)
Hacienda y el Poder Legislativo	84.376	86.827	2,8%	2,9%	na	na	Pensiones del Régimen de Hacienda y Poder Legislativo
Otros	250.256	262.953	8,4%	5,1%	na	na	-
MTSS	383.418	447.079	14,2%	16,6%	na	na	
FODESAF ^{3/}	239.216	251.551	8,0%	5,2%	0	371	Recursos para el FODESAF que a su vez son transferidos a otras instituciones para programas sociales
PANI ^{4/}	37.902	87.060	2,8%	129,7%	1.300	3.035	Se atiende lo dispuesto en sentencia Sala I Corte Suprema de Justicia, no se girarán recursos por años vencidos, pero si se incorpora la totalidad del destino específico para 2017
IMAS	8.677	9.495	0,3%	9,4%	18.730	8.350	Recursos para gastos de operación y programa seguridad alimentaria
Otros	97.623	98.973	3,2%	1,4%	na	na	-
MOPT	272.149	353.690	11,3%	30,0%	na	na	
CONAVI ^{5/}	186.038	225.113	7,2%	21,0%	84.785	74.851	Aumento por inclusión recursos ruta acceso TCM (¢13.755 millones), Ley N° 8114 (¢103.089 millones), contrapartida nacional ruta 32 (¢22.008 millones), entre otros
Municipalidades	49.630	79.778	2,5%	60,7%	14.006	15.434	Red Vial Cantonal, Ley N° 8114
CTAC	17.118	22.904	0,7%	33,8%	1.334	1.908	¢21.250 millones impuesto salida vía aérea y ¢1.654 millones para modernización aeropuertos
INCOFER	1.628	9.326	0,3%	472,7%	1.647	3.214	Incluye recursos para Sistema Transporte Rápido Pasajeros (¢4.305 millones)
Otros	17.735	16.569	0,5%	-6,6%	na	na	-
Ministerio de Salud	207.966	218.922	7,0%	5,3%	na	na	
CCSS	171.084	185.871	5,9%	8,6%	na	na	Transferencias a la CCSS no se administran en CU. Ver acápite 1.3.7
IAFA	7.908	11.281	0,4%	42,7%	7.687	7.507	Incluye recursos Ley Antitabaco N° 9028, ¢3.422 millones
Otros	28.974	21.769	0,7%	-24,9%	na	na	-
MINAE	43.541	40.616	1,3%	-6,7%	na	na	
SINAC	23.540	21.112	0,7%	-10,3%	2.350	3.614	Recursos para gastos de operación, adquisición de terrenos zonas protegidas y traslado del canon de aprovechamiento de aguas
FONAFIFO	15.467	17.264	0,6%	11,6%	5.665	13.670	Recursos por canon de aprovechamiento de agua y Ley N° 8114
Otros	4.534	2.240	0,1%	-50,6%	na	na	-
Otros títulos	148.713	147.978	4,7%	-0,5%	na	na	

1/ Saldo en Caja Única de la cuenta IMAS-Avancemos.

2/ Saldo en Caja Única reportado corresponde a las cuentas FONABE-MEP y FONABE-Superávit.

3/ Cuenta no se reportó en Estado CU a jun-15, saldo a dic-15 es de 0.

4/ Saldo en Caja Única de las cuentas Conducción Estratégica, Proyectos Especiales y Madre Adolescente

5/ Saldo en Caja Única de la cuenta CONAVI.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF, Estados de Caja Única de Tesorería Nacional y Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Los Regímenes de Pensiones constituyen de forma global el principal receptor de transferencias, seguido por el **FEES**, que experimenta un aumento del 8,6%, derivado del incremento en la base de cálculo (PIB) por la actualización de las Cuentas Nacionales que realiza el BCCR. Es importante señalar que para 2017 la UTN no está incluida en el Fondo, pero recibirá un aumento equivalente al del FEES, para una transferencia de $\$32.645$ millones.

En lo que respecta a las **Juntas de Educación y Administrativas**, se observa un aumento considerable del orden del 20,3%. Es pertinente acotar que las Juntas reciben recursos por otros conceptos adicionales a la infraestructura educativa, tales como comedores escolares y subsidios para transporte de estudiantes, como se observa en el cuadro siguiente.

CUADRO 10
GOBIERNO CENTRAL: TRANSFERENCIAS A JUNTAS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRATIVAS SEGÚN SUBPROGRAMA, 2016-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Subprograma	Presup. Ajust. 2016	Proy. de Ley 2017	Part. %	Var. %
TOTAL	290.838	349.906	100,0%	20,3%
Infraestructura y equipamiento del sistema educativo	102.171	128.000	36,6%	25,3%
Programas de Equidad	101.706	104.751	29,9%	3,0%
Comedores escolares	62.457	74.061	21,2%	18,6%
Transporte	28.746	30.000	8,6%	4,4%
Otros	10.504	690	0,2%	-93,4%
Implementación de la política educativa (Gastos varios y de operación)	73.649	104.165	29,8%	41,4%
Enseñanza Preescolar, I y II Ciclos	37.312	60.865	17,4%	63,1%
III Ciclo y Educación Diversificada Académica	16.327	19.694	5,6%	20,6%
Enseñanza Especial	9.753	12.589	3,6%	29,1%
III Ciclo y Educación Diversificada Técnica	10.257	11.017	3,1%	7,4%
Educación para Jóvenes y Adultos	8.144	10.196	2,9%	25,2%
Aplicación de la Tecnología a la Educación	3.843	1.295	0,4%	-66,3%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017

Pese a ser el segundo receptor de transferencias del MEP, las Juntas de Educación mantienen saldos en Caja Única de magnitud considerable, que al mes de junio de 2016 ascendió a más de $\$96.000$ millones. De acuerdo con el Sistema de Control Contable de Fondos (SCCF) de Tesorería Nacional, considerando únicamente lo relacionado a Infraestructura Educativa, el saldo al mes de agosto es de $\$101.423$ millones. Resulta pertinente cuestionar la efectividad del modelo de infraestructura educativa tal como ha funcionado hasta el momento y dada la baja capacidad ejecutora de las Juntas.

Situación similar se presenta en las Municipalidades, por los recursos provenientes de la Ley N° 8114. En 2016 la asignación ascendió a $\$49.630$ millones, para 2017 se prevé un monto de $\$79.778$ millones, aumento que se explica tanto por el comportamiento esperado del impuesto único a los combustibles como por el aumento en el porcentaje que reciben los Gobiernos Locales por este concepto, para situarse en un 17,25% de lo recaudado. Al mes de junio de 2016 los Gobiernos Locales mantenían saldos por $\$15.434$ millones en Caja Única por este concepto.

A efectos de subsanar esta situación, recientemente se aprobó la Ley N° 9371, Eficiencia en la Administración de los recursos públicos, que establece que toda entidad beneficiaria de transferencias del Presupuesto Nacional que no demuestre cumplimiento de metas y objetivos que justifican la transferencia tendrá un plazo de dos años para ejecutar los recursos, caso

contrario deberán ser reintegrados al Gobierno. En el caso particular de las Juntas de Educación y Administrativas, la nueva normativa establece que para los recursos de superávit libre en los cuales se haya demostrado ante la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo el inicio de trámites para la ejecución de algún proyecto determinado, las Juntas podrán solicitar una única prórroga de hasta dos años.

El gasto en transferencias también puede verse impactado por la existencia de altos costos administrativos. A manera de ejemplo, se incorporan recursos para gastos de operación de entidades como el FONABE e IMAS, que desarrolla el programa Avancemos. Si bien una institución no es sustituta de la otra, existen dos grandes plataformas que manejan lo relacionado a las becas. Justamente este costo administrativo motivó la exclusión de FONABE del programa Avancemos. En cuanto a la población beneficiaria, se espera otorgar 95.358 becas con FONABE (preescolar, primaria, post secundaria, jóvenes madres, entre otras) y poco más de 150.000 becas de Avancemos (secundaria).

Por otra parte, las transferencias permiten delegar en un tercero el apoyo en la ejecución de determinada política. Tal es el caso del Programa Nacional de Informática Educativa (PRONIE), que mediante el Convenio Marco de Cooperación suscrito entre el MEP y la Fundación Omar Dengo, es ejecutado por esta. Como se mencionó líneas arriba, la CGR elaboró un estudio sobre la eficacia en la cobertura de dicho programa del MEP, en el cual encontró que la planificación anual del programa no está orientada por un plan estratégico de cobertura, las metas no están asociadas a la asignación presupuestaria y las iniciativas de cobertura propuestas no están sometidas a evaluación por parte de las unidades técnicas del MEP. Lo anterior pese a que en promedio se han girado más de ¢12.000 millones al año para ese propósito en el período 2013-2015, la asignación para 2016 y 2017 es de ¢15.625 millones y ¢16.567 millones, en orden respectivo. En términos generales, es imprescindible que la transferencia de recursos se acompañe de evaluaciones periódicas sobre la efectividad real que estos tienen, así como el cumplimiento de los objetivos que derivaron en la creación del programa/transferencia.

Destaca particularmente el incremento en la transferencia al PANI, que responde al acatamiento de lo dispuesto en la Resolución de la Sala I de la Corte Suprema de Justicia, R.-000357-F-S1-16, que anula parcialmente sentencia previa del Tribunal Contencioso Administrativo, por lo que el Poder Ejecutivo no deberá incluir sumas no giradas en ejercicios anteriores por concepto del destino específico del que es beneficiario el Patronato, aunque deberá incluir en futuros presupuestos el monto correspondiente, por lo que para 2017 se presupuestan recursos por ¢87.060 millones. Al mes de junio de 2016, el PANI tenía saldos en Caja Única por ¢2.919 millones (conducción estratégica), ¢1.196 millones (recursos FODESAF), ¢77 millones (proyectos especiales) y ¢38 millones (madre adolescente).

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, las nuevas obligaciones representan un gasto de ¢330.668 millones para 2017 (incluyendo lo relativo al aumento del gasto en educación, que también considera otras partidas), dentro de las cuales destacan los recursos al PANI (¢43.196 millones), impuesto a la banca maletín dentro de la reforma al Sistema de Banca para el Desarrollo (¢14.100 millones) y la implementación de la reforma procesal laboral y código procesal civil (¢14.594 millones).

La Contraloría General de la República reitera el llamado a la administración para contener el crecimiento del gasto, lo que incluye las transferencias con cargo al presupuesto nacional, si bien se han aprobado medidas desde el Plenario, en áreas como pensiones y control de saldos de Caja Única, es imprescindible avanzar a una medición más comprensiva sobre efectos e impactos de estos recursos, por cuanto la ejecución real va más allá de "devengar" el monto en el presupuesto nacional, es de suma importancia avanzar hacia un control de calidad del gasto público.

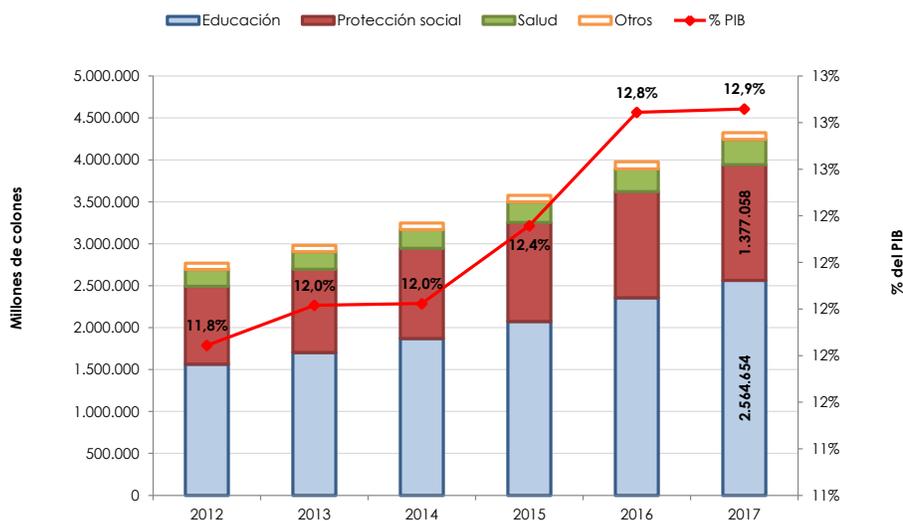
1.3.6 Gasto Social

- La Ley de Presupuesto 2017 asigna **¢4.324.542 millones** a gasto social, para una variación en el gasto de **8,7%** respecto al presupuesto ajustado 2016, alcanzando un **12,9%** como porcentaje del PIB.
- Los montos más significativos de gasto social corresponden a educación con una participación del **59,3%** y protección social (pago de pensiones) con un **31,8%**, el gasto en salud representa el **7,0%** mientras que otros gastos sociales alcanzan el **1,9%**.
- Es necesario tomar acciones para mejorar la incidencia del gasto social, por lo que los fondos se deben ejecutar bajo el principio de calidad del gasto con criterios de eficacia, eficiencia y oportunidad.

El gasto social por parte del Gobierno Central comprende recursos que van dirigidos a satisfacer necesidades principalmente relacionadas con educación, salud, vivienda y cultura, siendo estos elementos fundamentales para lograr la equidad y el orden social, así también montos destinados a la protección social específicamente los beneficios por enfermedad, maternidad y pensiones.

El Proyecto de Ley incluye en 2017 **¢4.324.542 millones** en gasto social³⁴, para una variación en el gasto de **8,7%** respecto al presupuesto ajustado 2016. Como porcentaje del PIB, la inversión social ha mantenido una tendencia creciente, con aumentos en los últimos años, incrementándose del año 2012 al 2017, de **11,8%** a **12,9%** el PIB, según se muestra en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 11
GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL, 2012-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



1/ Datos de 2012-2015 corresponden al gasto devengado, 2016 al Presupuesto Ajustado y 2017 al Proyecto de Ley.
 Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

³⁴ Como referencia se toma el clasificador funcional de los egresos.

Según el proyecto para 2017, los montos más significativos de gasto social corresponden a educación con una participación del 59,3% y protección social (pago de pensiones) con un 31,8%, el gasto en salud representa el 7,0% mientras que otros gastos sociales alcanzan el 1,9%.

El **gasto en educación** para 2017 alcanza la suma $\text{¢}2.564.654$ millones (7,6% PIB), siendo el componente más importante de las erogaciones para ayuda social por parte del Gobierno, así como elemento fundamental de política pública, dentro de los principales programas se encuentran el programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (Programa Avancemos); transferencias al Fondo Nacional de Becas (FONABE) y el financiamiento de las universidades estatales cubiertas por el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES).

Con relación al **gasto en Protección Social** ($\text{¢}1.377.058$ millones), en esta partida se incluyen los recursos a regímenes especiales de pensión con cargo al Presupuesto Nacional y las transferencias al FODESAF (Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares), ambos rubros comprenden el 67,6% del gasto en protección social. Por otra parte respecto al **gasto en salud** el monto del Proyecto de Ley 2017 incorpora la suma de $\text{¢}301.606$ millones, lo que representa una variación de 10,9% respecto al presupuesto ajustado 2016. Un 62,0% ($\text{¢}187.121$ millones) se refiere a transferencias a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), las cuales se comentan en la sección 1.3.7.

El **gasto en vivienda y otros servicios comunitarios** presenta una disminución respecto al presupuesto ajustado 2016 un 11,6%, para un monto de $\text{¢}27.705$ millones, debido principalmente a la disminución en los recursos destinados al Banco Hipotecario de la Vivienda en 1,6%, no obstante al 30 de junio el BANVHI presenta saldos importantes de Caja Única por un monto de $\text{¢}62.866$ millones con un nivel de ejecución del 36,0%.

Cabe señalar que a pesar de la tendencia creciente en el gasto social, es preciso tomar acciones para mejorar la incidencia en temas como el combate a la pobreza y la desigualdad, así como la calidad de la educación, en esa línea la Contraloría General ha reiterado la necesidad de ejecutar los fondos bajo el principio de calidad del gasto, pues ante las restricciones que impone la dinámica económica –y por ende, de los ingresos que percibe el Ministerio de Hacienda- es preciso lograr que el gasto social se ejecute bajo criterios de eficacia, eficiencia y oportunidad.

1.3.7 Inclusión de obligaciones con la CCSS

- **Se incorporan $\text{¢}351.155$ millones para atender diferentes obligaciones con la CCSS, 49% relacionadas al SEM, 23,2% al IVM y 27,8% por otros rubros (Régimen No Contributivo, pruebas de paternidad, entre otros).**
- **Recursos para destino específico de Ley Antitabaco ascienden a $\text{¢}20.530$ millones.**
- **Para 2017 se introducen aportes complementarios para servidoras domésticas ($\text{¢}1.250$ millones) y asegurados voluntarios ($\text{¢}25.750$ millones).**

En el presente acápite se comenta lo relacionado con la inclusión de las diferentes obligaciones del Estado con la CCSS, se excluyen gastos por cargas sociales que se registran en la partida de remuneraciones y tienen que ver con los aportes patronales a los seguros de Enfermedad y Maternidad (SEM) e Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). Se excluye también la subpartida 6.03.05- Cuota patronal de pensiones y jubilaciones contributivas y no contributivas.

En 2017 se incorporan $\text{¢}351.155$ millones para atender las diferentes obligaciones del Estado con la Caja, que se originan en los aportes del Estado como tal al SEM e IVM, Régimen No

Contributivo, atención de asegurados por cuenta del Estado, seguro de salud para centros penales, financiamiento de pruebas de ADN, entre otros conceptos, según se detalla en el Cuadro 11.

CUADRO 11
GOBIERNO CENTRAL: OBLIGACIONES CON LA CCSS, 2017
-MILLONES DE COLONES-

Aporte	Base Legal	Monto	% Estruct
TOTAL		351.155	100,0%
Seguro de Salud		172.102	49,0%
Cuota complementario servicios prestados a trabajadores independientes	6,5% Art. 62 Reglamento SEM y Ley Constitutiva de la CCSS	54.010	15,4%
Cuota complementaria asegurados voluntarios	6,72%	32.387	9,2%
Contribución estatal SEM trabajadores sector privado y público descentralizado	0,25% Art. 62 Reglamento SEM	30.313	8,6%
Asegurados por cuenta del Estado, convenios especiales	Ley N° 17, Ley Constitutiva de la CCSS	25.750	7,3%
Convenios especiales seguro de salud	8,03% Art. 62 Reglamento SEM y Ley Constitutiva de la CCSS	14.156	4,0%
Seguro de salud para centros penales	13,75% de la contribución global del Estado	7.645	2,2%
Contribución estatal SEM	0,25% Art. 62 Reglamento SEM	6.592	1,9%
Cuota complementaria servidoras domésticas	Tratado Internacional N° 9169 sobre trabajo decente para servidoras domésticas	1.250	0,4%
Seguro de Pensiones 1/		81.517	23,2%
Cuota complementario trabajadores independientes	2,46% según reglamento del IVM	18.721	5,3%
Cuota estatal seguro de pensiones trabajadores sector privado y público descentralizado	0,58% de la planilla Transitorio XI Reglamento IVM	45.920	13,1%
Cuota complementaria asegurados voluntarios	2,71% según reglamento del IVM	7.833	2,2%
Convenios especiales seguro de pensiones	3,75% según reglamento del IVM	5.347	1,5%
Cuota estatal seguro de pensiones	0,58% de la planilla Transitorio XI Reglamento IVM	3.696	1,1%
Otras transferencias		97.536	27,8%
Pensiones de adultos mayores en situación de pobreza, no cubiertos por otros regímenes	Ley N° 7893, Ley de Protección al Trabajador y Ley N° 8783, Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 5662	68.628	19,5%
Diagnóstico, prevención y tratamiento enfermedades relacionadas al tabaquismo y fortalecimiento de la Red Oncológica Nacional	Ley N° 9028, Ley Antitabaco	20.530	5,8%
Déficit presupuestario Régimen No Contributivo	Art. 77 Ley N° 7983	4.710	1,3%
Régimen No Contributivo	Hasta ¢1.000 millones, ajustados por IPC Art. 14 Ley N° 7972	2.938	0,8%
Pruebas de paternidad, ADN	Hasta ¢1.000 millones, según Art. 7 Ley N° 8101, Ley de Paternidad responsable	604	0,2%
Pago estipendio comisión técnica de valoración médica de las pensiones extraordinarias del Régimen del Magisterio Nacional	Ley N° 7531 Reforma Integral del Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional	100	0,0%
Pago estipendio comisión técnica de valoración médica de las pensiones extraordinarias de otros regímenes	Ley N° 17, Ley Constitutiva de la CCSS	25	0,0%
Devolución diferencias cuotas aportadas a Régimen de pensiones de CORTEL	Art. 14 Decreto Ejecutivo N° 27778	2	0,0%

1/ En sesión N° 8856 del 28 de julio de 2016 la Junta Directiva de la CCSS modificó la contribución estatal al IVM del 0,58% al 1,24% de la planilla, porcentaje que aumentaría quinquenalmente hasta situarse en 1,91% en 2035.

Fuente: Elaboración CGR con datos del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2017

Del total de los recursos, el 49% se asocia al **SEM**, donde el mayor aporte es la cuota complementaria a trabajadores independientes, por ¢54.010 millones. Se debe señalar que para 2017 se introducen aportes complementarios para servidoras domésticas (¢1.250 millones) y asegurados voluntarios (¢25.750 millones).

El 23,2% de las transferencias a la CCSS tienen que ver con el seguro de **pensiones**, lo que considera los aportes estatales para los trabajadores independientes, sector público y privado, convenios especiales y asegurados voluntarios, para un total de ¢81.517 millones.

El cálculo de los aportes al SEM y al IVM se realiza con base en proyecciones de la masa salarial del sector público y privado. Considerando los diferentes sectores institucionales (Gobierno Central, sector público descentralizado, trabajadores independientes, voluntarios y convenios) la masa cotizante³⁵ de la economía se estima –para el SEM- en ¢14.654.546 millones en 2017, y ¢9.776.974 millones para el IVM.

Respecto a las contribuciones al IVM, se debe señalar que recientemente la Junta Directiva de la CCSS acordó elevar el financiamiento estatal al régimen del 0,58% al 1,24%, con el fin de garantizar la pensión mínima, lo anterior mediante reforma al Reglamento del IVM aprobada en sesión N° 8856 del 28 de julio de 2016. De acuerdo con la reforma, este cambio empezaría a regir el 01 de setiembre de 2016, y aumentaría de forma escalonada quincenalmente hasta alcanzar el 1,91% de la planilla en 2035. Considerando la estimación de la masa cotizante para el IVM ello implicaría que la contribución global del Estado pasaría de 0,58% del monto de la masa cotizante 1,24% en 2017.

Sin embargo, según se indica en los medios, el Ministerio de Hacienda señaló la no inclusión de previsiones por estos incrementos en 2017 y en su lugar se realizará la consulta a la Procuraduría General de la República sobre la pertinencia del pago. De confirmarse esta obligación, ello implicaría un aumento proporcional en la contribución estatal al Fondo de Pensiones del Poder Judicial y el del Magisterio Nacional, dado que la normativa de estos regímenes establece que el aporte estatal debe ser igual al que recibe el IVM.

El 27,8% de las transferencias a la CCSS corresponde a otras obligaciones, como déficit presupuestario de las pensiones del Régimen No Contributivo (¢4.710 millones), atención del destino específico de la Ley Antitabaco, para el diagnóstico, prevención y tratamiento de enfermedades relacionadas al tabaquismo y fortalecimiento de la Red Oncológica Nacional (¢20.530 millones), atención de pensiones para adultos mayores en condiciones de pobreza no cubiertos por otros regímenes (¢68.628 millones), pruebas de paternidad (¢604 millones), entre otros.

1.3.8 Destinos específicos y otras obligaciones con cargo al Presupuesto de la República

- **Para el año 2017, el proyecto de presupuesto asigna recursos para destinos específicos por un monto de ¢4.019.210 millones. El monto según Ley corresponde a ¢4.107.516,8 millones, en comparación con ¢4.836.929,6 millones de ingresos corrientes estimados.**
- **En dicho proyecto no se incorporan recursos correspondientes a destinos específicos por ¢148 mil millones, equivalentes al 0,44% del PIB (cifra que ha oscilado entre 0,4% del PIB y el 1,1% en los últimos 5 años).**

³⁵ La masa salarial hace referencia al monto estimado de los salarios reportados por los asalariados directos, se llama también masa cotizante porque sobre el salario reportado se calculan los aportes a la seguridad social.

Uno de los aspectos que caracteriza al presupuesto del Gobierno Central, es la presencia de destinos específicos, esto es, el hecho de destinar la recaudación de un impuesto u otro tipo de ingreso corriente a un uso o destino particular, en virtud de disposición contenida en alguna norma legal o constitucional. En algunos casos, se trata de disposiciones jurídicas que preceptúan la destinación de la totalidad del producto de algún impuesto o ingreso corriente, o de parte de él, a un fin o fines específicos. Impuestos como el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre las ventas o el impuesto único a los combustibles, por citar algunos ejemplos, están supeditados, en proporciones considerables, a destinos específicos. Además, el presupuesto del Gobierno Central está sujeto –también en virtud de disposiciones contenidas en norma legal o constitucional– al cumplimiento de asignaciones particulares de gasto que no corresponden a la destinación específica de un impuesto o ingreso, sino que han sido establecidas en función de alguna variable de carácter macroeconómico, fiscal o presupuestario. Dentro de estos casos destacan las asignaciones de gasto público en educación, la cual no debe ser inferior al 8% del PIB (artículo 78 de la Carta Magna); asimismo, la establecida en artículo 177 de la Constitución Política a favor del Poder Judicial por un monto no menor del 6% de los ingresos ordinarios. Como se observa en el cuadro siguiente, según cifras del Ministerio de Hacienda, para el año 2017, el proyecto de presupuesto asigna recursos para destinos específicos por un monto de $\$4.019.210$ millones.

En dicho proyecto no se incorporan recursos correspondientes a destinos específicos por $\$148$ mil millones³⁶, equivalentes al 0,44% del PIB (cifra que ha oscilado entre 0,4% del PIB y el 1,1% en los últimos 5 años) los cuales corresponden al monto establecido como mínimo para el gasto público en educación ($\$125.544$ millones), los aportes al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad para las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad ($\$17.027$ millones), las asignaciones presupuestarias a diversas instituciones descentralizadas para que cumpla con las funciones que le establece la Ley N° 7972 Impuesto sobre bebidas alcohólicas, asignando recursos a cada usufructuario mediante los artículos 14 y 15 ($\$3.034$ millones), los montos para el SINAC por la Ley N° 7575 Ley Forestal Impuesto a la madera Artículo 43 incisos a), b), c) f), g) h) i) ($\$723$ millones) y al IMAS por Ley N° 6955 Ley de Emergencia art 43 inciso a) ($\$1.359$ millones). En contraste, se dan también algunos casos en los que se asigna una suma superior al mínimo exigido, como ocurre por ejemplo en el del Poder Judicial ($\$146.265$ millones más).

En el caso del gasto público en educación estatal, la suma no presupuestada asciende a $\$125.544$ millones, que se obtiene al comparar el monto equivalente al 8% del PIB estimado para el 2017 ($\$2.690.485$ millones) con el presupuesto total asignado en el proyecto al Ministerio de Educación ($\$2.564.941$ millones). Cabe señalar que para este último período (2017) se asigna en el proyecto de Presupuesto el equivalente a un 7,63% del PIB, cifra inferior que la que se observa para el año 2016 (7,79% del PIB³⁷).

³⁶ Este monto no contempla las asignaciones que corresponderían al FOSUVI, por $\$268$ mil millones, del 3% de los presupuestos nacionales (Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, N° 7052), ni $\$29$ mil millones al IFAM del 2% del Impuesto sobre las Ventas, respecto de las cuales la Sala Constitucional declaró sin lugar una acción de inconstitucionalidad y un recurso de amparo que pretendían el reconocimiento de estas obligaciones (resoluciones 2001-04251 y 2011-015760, respectivamente).

³⁷ Corresponde al porcentaje actual tomando como referencia el PIB ajustado con la nueva base 2012 del BCCR.

CUADRO 12
GOBIERNO CENTRAL: DESTINOS ESPECÍFICOS Y OTRAS OBLIGACIONES PREESTABLECIDAS EN EL PROYECTO DE LEY DE
PRESUPUESTO 2017
-MILLONES DE COLONES-

Impuesto (Monto Presupuesto 2016) / Entidad usufructuaria	Destino u obligación según Ley */	Asignación Proyecto	Diferencia
Renta (1.495.213)	196.593,1	179.566,0	-17.027,2
Universidad Nacional Autónoma 1/	1.972,4	1.972,4	0,0
Instituto Tecnológico de Costa Rica 1/	1.972,4	1.972,4	0,0
Universidad de Costa Rica 1/	1.972,4	1.972,4	0,0
Universidad Estatal a Distancia 1/	1.972,4	1.972,4	0,0
Patronato Nacional de la Infancia	83.710,6	83.710,6	0,0
Juntas Educación 2/	62.782,9	62.782,9	0,0
Consejo Nac. Desarrollo de la Comunidad	28.110,0	11.082,8	-17.027,2
Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo	14.100,0	14.100,0	0,0
Impuesto Solidario (4.000)	3.760,0	3.760,0	0,0
Banco Hipotecario de la Vivienda	3.760,0	3.760,0	0,0
Timbre Educación y Cultura (412)	412,0	412,0	0,0
Ministerio de Cultura 3/	412,0	412,0	0,0
Impuesto a las Personas Jurídicas (1.000)	940,0	940,0	0,0
Ministerio de Seguridad Pública 3/	893,0	893,0	0,0
Ministerio de Justicia 3/	47,0	47,0	0,0
Propiedad de Vehículos (183.000)	86.010,0	86.010,0	0,0
Consejo Nacional de Vialidad	86.010,0	86.010,0	0,0
Transferencia de Bienes Inmuebles (40.200)	1.005,0	1.005,0	0,0
Dirección General de Tributación 3/	1.005,0	1.005,0	0,0
F.E.E.S. (Se gira con el Fondo Total del FEES) 4/	39.195,0	39.195,0	0,0
Ventas (1.563.000)	251.550,6	251.550,6	0,0
FODESAF Ley 8783	251.550,6	251.550,6	0,0
Específicos de Consumo s/ bebidas alcohólicas (43.300)	15.333,1	12.298,7	-3.034,4
Consejo NI. Adulto Mayor	3.273,8	2.857,3	-416,5
PANI (M.Trabajo) Atención niñez riesgo social	2.745,8	2.745,8	0,0
IAFA	2.323,4	588,8	-1.734,6
Cruz Roja	580,8	103,3	-477,5
Consejo Nacional de Personas con Discapacidad	528,1	483,3	-44,8
Fundación Ayudanos para Ayudar	844,8	822,5	-22,3
Fundación Mundo de Oportunidades	565,8	429,1	-136,7
C.C.S.S. (Régimen no Contributivo)	3.017,4	2.937,7	-79,7
PANI Fondo Niñez y Adolescencia	603,4	603,4	0,0
Patronatos Escolares	301,7	243,1	-58,6
Juntas de Edu. III Y IV Ciclo Est. Con Discap.	301,7	244,6	-57,1
Asociación Olimpiadas Especiales de Costa Rica	172,5	168,0	-4,5
Asociación Deportiva Comité ParaOlímpico Integral	73,9	71,9	-2,0
Impuesto Único sobre los Combustibles (492.000)	204.059,9	204.115,4	55,5
Consejo Nacional de Vialidad.	100.589,4	100.589,4	0,0
Municipalidades	79.777,8	79.777,8	0,0
MAG Beneficios Ambientales Agropecuarios 3/	462,5	462,5	0,0
UCR (LANAMME)	4.624,8	4.624,8	0,0
Cruz Roja (M. Salud)	2.418,6	2.474,1	55,5
Fonafifo (M. Ambiente)	16.186,8	16.186,8	0,0
Impuesto Único a los combustibles art N° 31 inciso z)	54,6	53,0	-1,6
Junta Administrativa del Archivo Nacional	54,6	53,0	-1,6
Impuesto al Cemento (265)	249,1	249,1	0,0
Asociaciones de Desarrollo Integral	249,1	249,1	0,0

Continuación...

Impuesto (Monto Presupuesto 2016) / Entidad usufructuaria	Destino u obligación según Ley */	Asignación Proyecto	Diferencia
Timbre Fauna Silvestre (177)	166,4	166,4	0,0
Fondo de Vida Silvestre	166,4	166,4	0,0
Fondo Social Migratorio (1.064)	1.000,2	1.000,2	0,0
Dirección General de Migración y Extranjería 6/	1.000,2	1.000,2	0,0
Fondo Especial de Migración (5.168)	4.857,9	4.857,9	0,0
Junta Adm Dirección General de Migración y Extranjería 6/	4.857,9	4.857,9	0,0
Impuesto General Forestal (1.350)	1.273,1	550,3	-722,8
SINAC para el Fondo Forestal	1.205,6	482,8	-722,8
MINAE (Contralor Ambiental) 3/	67,5	67,5	0,0
Impuesto a productos de tabaco (36.400)	34.216,0	34.216,0	0,0
Caja Costarricense del Seguro Social	20.529,6	20.529,6	0,0
Ministerio de Salud	6.843,2	6.843,2	0,0
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)	3.421,6	3.421,6	0,0
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder)	3.421,6	3.421,6	0,0
Impuestos a casinos y empresas de enlace de apuestas (1.185)	1.113,9	1.113,9	0,0
Ministerio de Seguridad Pública 3/	334,2	334,2	0,0
Ministerio de Justicia 3/	779,7	779,7	0,0
Derechos Consulares (4.342,8)	1.359,4	0,0	-1.359,4
Instituto Mixto de Ayuda Social	1.359,4	0,0	-1.359,4
Derechos de Exportación de Banano (3.100)	2.121,4	2.121,4	0,0
Municipalidades de Zonas Productoras 7/	1.538,6	1.538,6	0,0
Ministerio de Seguridad 3/	582,8	582,8	0,0
¢1.50 por caja de Banano Exportada (165)	160,1	160,1	0,0
Ministerio de Salud 3/	82,5	82,5	0,0
C.I.T.A.(Ciencia y Tecnología.)	31,0	31,0	0,0
Centro Agrícolas Región Brunca	23,3	23,3	0,0
Centro Agrícolas Huetar Atlán	7,8	7,8	0,0
Sede U.C.R. Limón	15,5	15,5	0,0
Impuestos a las exportaciones por vía terrestre (1.732)	1.628,1	1.628,1	0,0
Municipalidad de La Cruz	618,1	618,1	0,0
Municipalidad de Corredores	180,9	180,9	0,0
Municipalidad de Talamanca	14,1	14,1	0,0
Municipalidad de Coto Brus	0,0	0,0	0,0
Municipalidad de Los Chiles	1,0	1,0	0,0
Ministerio de Comercio Exterior 3/	399,8	399,8	0,0
Ministerio de Seguridad Pública 3/	56,1	56,1	0,0
Ministerio de Gobernación Migración y Extranjería	66,6	66,6	0,0
Ministerio de Agricultura Servicio Fitosanitario	108,7	108,7	0,0
Ministerio de Agricultura Salud Animal	32,4	32,4	0,0
Ministerio de Hacienda Aduanas 3/	150,4	150,4	0,0
Derechos de salida del territorio nacional por vía aérea (47.500)	27.088,5	26.393,0	-695,5
Consejo Técnico de Aviación Civil	21.250,1	21.250,1	0,0
Consejo Técnico de Aviación Civil	1.653,7	1.653,7	0,0
Municipalidad de Alajuela	1.298,2	602,7	-695,5
Junta Adm. Mig. y Extranj. FONATT	1.653,7	1.653,7	0,0
Municipalidad de Liberia	475,9	475,9	0,0
Federación de Municipalidades de Guanacaste	123,3	123,3	0,0
Municipalidad de Abangares	63,4	63,4	0,0
Municipalidad de Cañas	63,4	63,4	0,0
Municipalidad de Carrillo	63,4	63,4	0,0
Municipalidad de Hojancha	63,4	63,4	0,0
Municipalidad de La Cruz	63,4	63,4	0,0
Municipalidad de Liberia	63,4	63,4	0,0
Municipalidad de Nandayure	63,4	63,4	0,0
Municipalidad de Nicoya	63,4	63,4	0,0
Municipalidad de Santa Cruz	63,4	63,4	0,0
Municipalidad de Tilarán	63,4	63,4	0,0

Continuación...

Impuesto (Monto Presupuesto 2016) / Entidad usufructuaria	Destino u obligación según Ley */	Asignación Proyecto	Diferencia
Derechos de salida del territorio nacional por vía terrestre (2.600)	2.444,0	2.444,0	0,0
Municipalidad de La Cruz	843,2	843,2	0,0
Municipalidad de Corredores	218,7	218,7	0,0
Municipalidad de Coto Brus	7,3	7,3	0,0
Municipalidad de Los Chiles	52,5	52,5	0,0
Municipalidad de Talamanca	100,2	100,2	0,0
Ministerio de Comercio Exterior 3/	600,2	600,2	0,0
Ministerio de Seguridad Pública 3/	84,2	84,2	0,0
Ministerio de Gobernación Migración y Extranjería	99,9	99,9	0,0
Ministerio de Agricultura Servicio Fitosanitario	163,3	163,3	0,0
Ministerio de Agricultura Salud Animal	48,6	48,6	0,0
Ministerio de Hacienda Aduanas 3/	225,8	225,8	0,0
Papel Sellado (1)	1,0	1,0	0,0
Ministerio de Cultura: Premios 3/	1,0	1,0	0,0
Honorarios por servicios de defensa civil de la víctima (281,5)	281,5	281,5	0,0
Poder Judicial 3/	281,5	281,5	0,0
Consulta Datos TSE (517,2)	517,2	517,2	0,0
TSE 3/	517,2	517,2	0,0
Canon por aprovechamiento de aguas (4.581,9)	4.430,7	4.430,7	0,0
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	1.076,7	1.076,7	0,0
Sistema Nacional de Áreas de Consevación (SINAC)	1.076,7	1.076,7	0,0
Comisión para el Manejo y Ordenamiento de la Cuenca Alta del Río Reventazón (COMCURE)	215,3	215,3	0,0
MINAE 3/	2.061,9	2.061,9	0,0
Canon de vertidos (250)	250,0	250,0	0,0
MINAE 3/	250,0	250,0	0,0
Ventas Servicios Metrológicos (41)	41,0	41,0	0,0
Ministerio de Economía (LACOMET)	41,0	41,0	0,0
Revisión Barcos capitánías (34)	34,0	34,0	0,0
Servicio Nacional de Guardacostas (Seg. Publica) 3/	34,0	34,0	0,0
Derechos Inscripción Registro Naval (3,1)	3,1	3,1	0,0
Servicio Nacional de Guardacostas (Seg. Publica) 3/	3,1	3,1	0,0
Derecho de Zarpe de Embarcaciones extranjeras (104)	104,0	104,0	0,0
Servicio NI de Guardacostas (Seg. Publica) 3/	104,0	104,0	0,0
Canon Certificado Navegabilidad (53)	53,0	53,0	0,0
Servicio NI de Guardacostas (Seg. Publica) 3/	53,0	53,0	0,0
Canon Consejo de Transporte Público (4.852,8)	4.852,8	4.852,8	0,0
Consejo de Transporte Público	4.366,4	4.366,4	0,0
Tribunal de Transporte Público 3/	486,4	486,4	0,0
Derechos de Inscripción Gestión de residuos (3,3)	3,3	3,3	0,0
Ministerio de Salud 3/	3,3	3,3	0,0
1% Impuesto sobre propiedad de bienes inmuebles (500)	500,0	500,0	0,0
Organo de Normalización Técnica 3/	500,0	500,0	0,0
Multas de Tránsito (283)	283,0	283,0	0,0
Ministerio de Justicia 3/	283,0	283,0	0,0
Multas Código de Minería (30,3)	30,3	30,3	0,0
Ministerio de Ambiente Y Energía 3/	30,3	30,3	0,0
Multas Productos Tabaco (239,8)	239,8	239,8	0,0
Ministerio de Salud 3/	239,8	239,8	0,0
Transferencias corrientes de Instituciones Descentralizadas no Empresariales INA (5.408,7)	5.408,7	5.408,7	0,0
Juntas Adm Colegios Técnicos Profesionales	5.408,7	5.408,7	0,0
Transferencias corrientes de Instituciones Descentralizadas no Empresariales Judesur (532,9)	532,9	532,9	0,0
Dirección de Aduanas 3/	532,9	532,9	0,0
Comisión Nacional de Emergencias (1.099,4)	1.099,4	1.099,4	0,0
Instituto Meteorológico Nacional 3/	1.099,4	1.099,4	0,0

Continuación...

Impuesto (Monto Presupuesto 2016) / Entidad usufructuaria	Destino u obligación según Ley */	Asignación Proyecto	Diferencia
Consejo Técnico de Aviación Civil (555,2)	555,2	555,2	0,0
Instituto Meteorológico Nacional 3/	555,2	555,2	0,0
Instituto de Desarrollo Rural (INDER) (31)	31,0	31,0	0,0
MEP 3/	31,0	31,0	0,0
Concesión de Explotación minera (646,2)	646,2	646,2	0,0
MINAE (Dirección de Geología y Minas) 3/	646,2	646,2	0,0
Transferencias corrientes de Órganos Desconcentrados FODESAF (196.128,8)	197.127,8	197.127,8	0,0
FODESAF-MEP art 3 inc e MEP- Juntas de Educación Comedores Escolares	30.383,1	30.383,1	0,0
FODESAF-PRONAE (Ministerio Trabajo)	12.349,1	12.349,1	0,0
FODESAF-MOPT	409,0	409,0	0,0
FODESAF-PRONAMYPE(M. Trabajo)	1.800,0	1.800,0	0,0
Fodesaf ley 8783			
FODESAF-Pensiones RNC	73.338,4	73.338,4	0,0
FODESAF-MEP COMEDORES	17.738,3	17.738,3	0,0
FODESAF-MEP_AVANCEMOS	50.000,0	50.000,0	0,0
FODESAF-IMAS MUJERES	7.177,2	7.177,2	0,0
FODESAF-DESAF	2.932,7	2.932,7	0,0
FODESAF-MI PRIMER EMPLEO	1.000,0	1.000,0	0,0
Rubros como porcentajes del Presupuesto, de los ingresos corrientes, o del PIB	2.980.700,9	3.001.422,0	20.721,1
Constitución Política: Poder Judicial	290.215,8	436.481,0	146.265,2
Constitución Política: gasto en educación	2.690.485,1	2.564.941,0	-125.544,1
TOTAL GENERAL (Ingresos Corrientes 4.836.929,6)	4.017.516,8	4.019.209,8	1.693,0
Total diferencias positivas			146.320,7
Total diferencias negativas			-148.385,0

*/ Se deduce el 6% de los ingresos corrientes que, como mínimo, debe asignarse al Poder Judicial en virtud de artículo 177 de la Constitución Política

1/ El monto asignado corresponde al proporcionado por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) mediante oficio CNR-OF-017-16 del 26 de mayo de 2016. El monto considera reajustes por inflación oficial y las metas previstas por el Banco Central de Costa Rica para dicho indicador en 2016 y 2017.

2/ Los recursos están comprendidos dentro del 8% que constitucionalmente corresponde a Educación el Ministerio de Educación otorgó ₡33.906,3 millones adicionales.

3/ Corresponde a Programas del Presupuesto Nacional que tienen recursos asignados.

4/ Esta partida se gira a través del FEES.

5/ Según fallo de la Sala en voto 15760-2010, no es obligación para el Estado girar los recursos al IFAM.

6/ A la Junta administrativa de la Dirección de Migración se le asignaron ₡975,0 millones por el Fondo Social, y ₡2.674,0 por el Fondo Especial, se incluye todo el destino asignado ya que la diferencia se incorpora vía el Presupuesto Nacional

7/ La diferencia en el monto según Convenio con CAPROBA del año 2000 se reconoce en el siguiente período con la información real 2016.

Fuente: Elaboración CGR con datos suministrados por el Ministerio de Hacienda

Para el 2017 se incorporan un conjunto de destinos específicos, los cuales surgen, ya sea por nuevas Leyes, por órganos que ingresan a ser parte del Presupuesto Nacional³⁸ o por la creación de cánones específicos. Los nuevos destinos incorporados, alcanzan la suma de ₡22.937 millones y se señalan a continuación:

³⁸ Como el Instituto Meteorológico Nacional (IMN).

- Ley N° 7092, Art. 59 inciso h), destinado al Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo (¢14.100 millones).
- Convenio entre el TSE y el BCCR para dar acceso a datos e imágenes de ciudadanos costarricenses a través del SINPE" del 13-11-2008. Cláusula Séptima destinado al TSE (¢517,2 millones).
- Decreto Ejecutivo N° 32868-MINAE Canon por Concepto de Aprovechamiento de Aguas destinado al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) (¢1.076,7 millones) y al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) (¢1.076,7 millones).
- Ley N° 8023 Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón. Art. 25 destinado a la Comisión para el Manejo y Ordenamiento de la Cuenca Alta del Río Reventazón (COMCURE) (¢215,3 millones).
- Decreto Ejecutivo N° 32868-MINAE Canon por Concepto de Aprovechamiento de Aguas destinado al MINAE (¢2.061,9 millones).
- Decreto Ejecutivo 34431-MINAE Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos. Artículo 10 destinado al MINAE (¢250 millones).
- Incisos a) b) y c) de artículo 31 de Ley N° 8000 Creación del Servicio Nacional de Guardacostas incorpora Revisión de Barcos y capitánías destinado al Servicio Nacional de Guardacostas (Seguridad Pública) (¢34 millones).
- Ley N° 8839 Ley para la Gestión Integral de Residuos. Artículo 32 destinado al Ministerio de Salud (¢3,3 millones).
- Ley N° 6797 Código de Minería Artículos 114 y 115 destinado al MINAE (¢30,3 millones).
- Ley N° 9028 Ley General de Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la salud Artículo 36 destinado al Ministerio de Salud (¢239,8 millones).
- Ley N° 8488 Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos Transitorio I inciso c) destinado al Instituto Meteorológico Nacional (¢1.099,4 millones).
- Ley N° 5222 Ley de Creación del Instituto Meteorológico Nacional Artículo 12 inciso d) destinado al Instituto Meteorológico Nacional (¢555,2 millones).
- Ley N° 5792 Crea Timbre Agrario e Impuesto Consumo Cigarrillos y Bebidas Artículo 5, reformado por art 37 Ley 9036 destinado al MEP (¢31 millones).
- Ley N°6797 Código de Minería Art. 55 destinado al MINAE (Dirección de Geología y Minas) (¢646,2 millones).
- FODESAF Ley N° 8783 destinados a Mi primer empleo (¢1.000 millones).

Esta Contraloría General ha señalado en años anteriores su preocupación sobre la necesidad de que se realice un análisis a fondo del tema de los destinos específicos, que derive en eventuales cambios normativos o decisiones en torno a la asignación de recursos, para que se ajuste a la realidad tanto económica como social del país. Ello en virtud de que muchos de los ingresos a las arcas provenientes de los impuestos más significativos tienen ya un destino asignado por el propio legislador, que escapa de la capacidad real del Ejecutivo para poder cumplir, sin que se afecte otras áreas sensibles del desarrollo de infraestructura, producción o seguridad social, entre otras. El margen dejado al Ejecutivo para la discrecionalidad en la distribución o aplicación de los ingresos fiscales es muy reducido.

1.3.9 Subejecución histórica

- **La subejecución histórica ha rondado el 1,6% del PIB respecto al presupuesto ajustado y el 1,2% del PIB respecto al presupuesto inicial para el periodo 2010-2015. En promedio para el periodo la subejecución es del 6,1% del presupuesto ajustado.**
- **Las partidas con menores niveles de ejecución son servicios, materiales y suministros y bienes duraderos, con porcentajes de ejecución en promedio del 77,7%, 82,6% y 65,4% respectivamente.**

Como seguimiento a la ejecución presupuestaria del Gobierno, a continuación se presenta un análisis sobre el cierre esperado del presupuesto 2016 y el comportamiento de años precedentes. Si bien la subejecución no es en sí misma sinónimo de mala gestión, disponibles recurrentes en las mismas partidas, así como cambios en la apropiación que se repiten año con año dan espacio a mejoras en el proceso de planificación-presupuestación de las diferentes instituciones que conforman el Gobierno Central.

En 2015, excluyendo las partidas de amortización e intereses (cuyo comportamiento depende en última instancia de los canjes de deuda, requerimientos de fondeo del Gobierno y colocaciones, comportamiento del mercado, entre otros), se presentó un disponible de ¢229.617 millones, 5,8% del presupuesto ajustado, esta cifra aumenta a ¢312.292 millones si se toma como parámetro de referencia el presupuesto inicial.

Como porcentaje del PIB, la subejecución promedio ronda el 0,9% para el periodo 2010-2015. En términos absolutos los disponibles de mayor cuantía se dan en las remuneraciones (¢162.993 millones), transferencias corrientes (¢49.263 millones), y servicios (¢43.236 millones).

CUADRO 13
GOBIERNO CENTRAL: PORCENTAJES DE EJECUCIÓN POR PARTIDA, 2010-2016

Partida	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	% ejec Inic	% ejec ajust	% ejec Inic	% ejec ajust	% ejec Inic	% ejec ajust	% ejec Inic	% ejec ajust	% ejec Inic	% ejec ajust	% ejec Inic	% ejec ajust	% ejec Inic	% ejec ajust
TOTAL	98,9%	94,8%	95,7%	91,9%	93,5%	92,5%	94,2%	94,7%	97,4%	95,5%	93,4%	94,1%	60,1%	59,8%
Monto subejecutado	50.234	257.215	233.229	460.748	389.129	451.374	375.499	341.254	170.831	307.646	521.609	468.103	-	-
% del PIB	0,3%	1,3%	1,1%	2,2%	1,7%	1,9%	1,5%	1,4%	0,6%	1,1%	1,8%	1,6%	-	-
Remuneraciones	96,5%	97,0%	93,4%	94,5%	95,1%	96,8%	95,8%	96,2%	94,4%	95,5%	92,1%	92,9%	56,3%	58,8%
Servicios	62,4%	79,0%	66,4%	72,8%	73,7%	81,1%	69,8%	80,0%	70,9%	78,4%	68,0%	77,7%	38,3%	39,9%
Materiales y suministros	70,5%	75,6%	71,9%	79,2%	70,8%	76,3%	70,2%	77,6%	72,5%	80,7%	70,2%	82,6%	30,9%	32,6%
Intereses y comisiones	82,4%	92,4%	94,7%	94,6%	87,9%	87,9%	99,2%	98,1%	89,9%	93,3%	86,6%	87,5%	49,7%	51,3%
Activos Financieros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	90,9%	82,1%	82,1%	64,2%	64,2%
Bienes Duraderos	75,4%	58,7%	77,9%	64,3%	61,4%	40,9%	81,5%	66,9%	83,3%	64,0%	77,8%	65,4%	25,4%	23,4%
Transferencias Corrientes	103,4%	98,2%	96,1%	94,6%	100,7%	98,5%	99,8%	98,8%	99,9%	98,1%	98,9%	97,8%	62,4%	62,3%
Transferencias de Capital	171,5%	98,8%	116,5%	99,8%	102,9%	86,9%	137,8%	99,7%	149,2%	99,6%	128,1%	98,7%	64,2%	42,0%
Amortización	96,2%	91,9%	100,7%	88,1%	87,9%	87,9%	80,8%	88,2%	99,6%	97,2%	90,4%	97,5%	74,4%	73,0%
Cuentas Especiales	32,2%	76,2%	37,8%	71,5%	8,9%	82,3%	7,5%	41,4%	6,6%	2,2%	7,7%	21,9%	6,2%	7,1%

Notas: El porcentaje de ejecución se calcula con respecto al presupuesto inicial y ajustado. Para 2016, los datos son preliminares al mes de agosto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF.

Para 2016, al mes de agosto se aprecia una ejecución sumamente baja de las partidas de servicios (39,9%), materiales y suministros (32,6%) y bienes duraderos (23,4%). Este comportamiento ha sido usual en comparación con años anteriores.

Suponiendo una ejecución para el 2016 como el promedio del porcentaje de ejecución observado durante los últimos 5 ejercicios, el cierre de 2016 alcanzaría un gasto global cercano a los ¢7.539.000 millones (24,3% del PIB); y para 2017 esa suma sería cercana a los ¢8.383.000 millones de colones (24,9% del PIB), lo anterior implicaría saldos disponibles por ¢500.000 y ¢560.000 millones, aproximadamente.

Algunos factores que afectan la ejecución, según han indicado las instituciones, se asocian a la autorización final de plazas por parte de la STAP, dificultades en el área de reclutamiento –en el caso de las remuneraciones- y atrasos en procesos de contratación administrativa para el caso de los servicios, materiales y suministros y bienes duraderos.

Algunas partidas se ejecutan casi en su totalidad, tal es el caso de las **transferencias**. Aunque las transferencias de capital suelen ajustarse hacia abajo en el monto presupuestado, y por ende en su ejecución final (excluyendo los gastos financiados con recursos de créditos externos).

Los mayores disponibles se dan en la partida de **remuneraciones**, que de mantener la tendencia actual tendrían un disponible cercano a los ¢113.000 millones, ¢119.000 millones en 2017, no obstante el comportamiento final de la partida está sujeta al nivel de empleo y las revaloraciones salariales por costo de vida (inflación), la cual a su vez depende de la situación económica local e internacional.

Destaca el comportamiento de los **bienes duraderos**, que a pesar de ser una partida de magnitud baja (respecto a las remuneraciones, amortización o transferencias), es una partida cuyo promedio de ejecución pocas veces sobrepasa el 65% del presupuesto ajustado.

Por último, es importante señalar que la ejecución final de partidas como los intereses y la amortización dependerá en última instancia de las colocaciones que se realicen en los meses restantes de 2016, comportamiento de las tasas de interés en el mercado local, posibles canjes de deuda, y el tipo de cambio.

1.3.10 Otros gastos

- **Gasto en partidas seleccionadas asciende a ¢65.144 millones, para una variación del 20,4%.**
- **Principal rubros son alquiler de edificios, locales y terrenos (¢35.467 millones).**
- **Pese a que estos rubros son objeto de controles de gasto (Directriz 023-H), medida no es suficiente para cerrar brecha fiscal.**

A continuación se presentan algunas subpartidas seleccionadas, algunas denominadas como gasto flexible y objeto de mecanismos de control en distintas directrices de control desde hace varios años. Las partidas incluidas son: Alquiler de edificios, locales y terrenos, Transporte dentro del país, Servicios en ciencias económicas y sociales, Transporte en el exterior, Viáticos en el exterior, Actividades protocolarias y sociales y Publicidad y Propaganda.

En su conjunto estas partidas alcanzan una suma de ¢65.144 millones, que representa el 0,7% del plan de gastos propuesto para 2017. Pese a ser sumas pequeñas respecto al total de egresos, algunas muestran importantes variaciones, tal es el caso de **transporte dentro del país**, que experimenta un crecimiento en el MEP de 56,7%.

El gasto en alquileres también muestra un aumento considerable, del 16,2%, relacionado al Poder Judicial. Algunos de los alquileres contemplados para 2017 tienen que ver con la implementación de la reforma procesal laboral (para Jurisdicción Laboral), oficinas judiciales y administrativas del Organismo de Investigación Judicial y Ministerio Público, entre otros.

CUADRO 14
GOBIERNO CENTRAL: GASTO EN PARTIDAS SELECCIONADAS, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Subpartida/Título	2014	2015	2016	2017		
	Devengado		Presup. Ajust-	Proyecto Ley	% Var. Nom	% Estruct.
TOTAL SUBPARTIDAS SELECCIONADAS	38.056	41.536	54.113	65.144	20,4%	100,0%
Alquiler de edificios, locales y terrenos	23.151	24.947	30.525	35.467	16,2%	100,0%
Poder Judicial	3.666	4.276	6.582	9.317	41,5%	26,3%
Ministerio de Hacienda	7.685	7.721	8.239	8.832	7,2%	24,9%
MEP	3.940	4.052	4.696	4.778	1,8%	13,5%
MSP	1.703	2.019	2.878	2.702	-6,1%	7,6%
TSE	845	899	1.141	1.330	16,6%	3,7%
Otros	5.311	5.980	6.988	8.507	21,7%	24,0%
Alquiler de equipo de cómputo	3.971	5.035	8.720	9.345	7,2%	100,0%
Ministerio de Hacienda	1.173	1.144	1.758	2.433	38,4%	26,0%
MEP	84	236	1.855	1.837	-1,0%	19,7%
Poder Judicial	1.167	1.268	1.633	1.817	11,3%	19,4%
MJP	552	830	988	1.021	3,3%	10,9%
Otros	995	1.557	2.485	2.237	-10,0%	23,9%
Servicios de ingeniería	2.251	3.513	4.455	6.789	52,4%	100,0%
MEP	30	82	676	2.686	297,5%	39,6%
MOPT	1.858	2.481	2.775	2.570	-7,4%	37,9%
Otros	363	950	1.004	1.533	52,6%	22,6%
Transporte dentro del país	3.924	3.643	4.297	6.485	50,9%	100,0%
MEP	3.620	3.342	3.829	6.000	56,7%	92,5%
MCJ	41	39	65	104	59,3%	1,6%
Poder Judicial	78	78	121	101	-17,1%	1,6%
Otros	185	184	281	281	0,1%	4,3%
Servicios en ciencias económicas y socie	1.042	1.177	2.034	2.207	8,5%	100,0%
Ministerio de Salud	3	12	198	557	181,7%	25,2%
MJP	1	0	30	461	1435,4%	20,9%
COMEX	284	409	688	366	-46,8%	16,6%
MCJ	248	245	267	267	0,0%	12,1%
Otros	506	511	852	556	-34,7%	25,2%
Servicios jurídicos	1.584	1.419	1.726	2.124	23,0%	100,0%
COMEX	896	733	1.049	1.100	4,9%	51,8%
MJP	-	-	2	402	20000,0%	18,9%
MREC	611	487	411	385	-6,4%	18,1%
Otros	76	200	264	237	-10,3%	11,1%
Transporte en el exterior	867	734	991	1.069	7,8%	100,0%
MREC	320	252	307	371	20,8%	34,8%
COMEX	113	201	318	220	-30,8%	20,6%
Otros	434	281	366	477	30,4%	44,7%
Viáticos en el exterior	661	658	838	943	12,5%	100,0%
MREC	175	189	207	223	7,7%	23,7%
COMEX	78	156	241	185	-23,4%	19,6%
Otros	408	313	390	535	37,2%	56,7%
Actividades protocolarias y sociales	606	408	527	715	35,7%	100,0%
MREC	160	126	152	367	141,0%	51,2%
Asamblea Legislativa	21	22	50	70	40,0%	9,8%
Otros	424	261	325	279	-14,2%	39,0%

Fuente: Elaboración CGR con datos del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2017

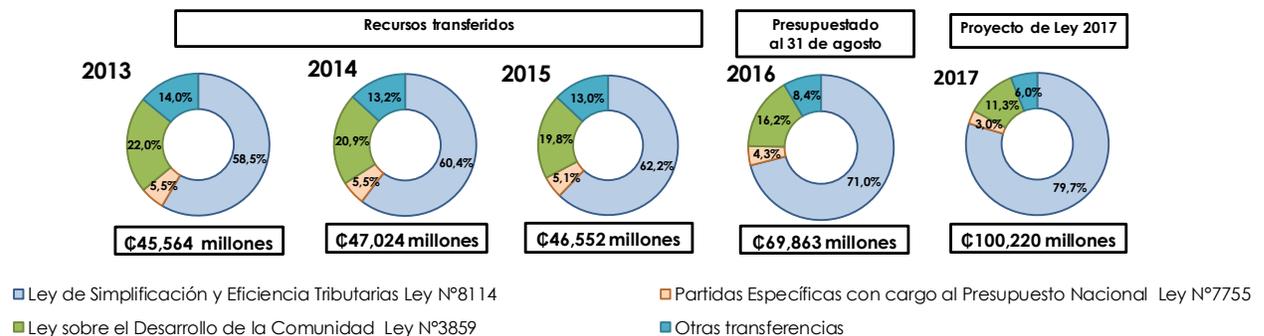
En lo concerniente al gasto en ciencias económicas y sociales, la mayor asignación se da en el Ministerio de Salud, para dar contenido al proyecto Observatorio Nacional de Control del Tabaco. En 2016 se incluyeron ₡513 millones por este concepto en el subprograma Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la salud, sin embargo mediante los decretos N° 39524-H, N° 39590-H y N° 39777-H se redujo este monto a un presupuesto de ₡198 millones, de los cuales se ha ejecutado el 21%.

Por su parte, los recursos incluidos por este concepto en el MJP tienen como la contratación de profesionales que diseñen instrumentos de clasificación penitenciaria y evaluación de plan piloto para el uso de brazaletes.

Como reflexión final, a nivel global en el sector público estas subpartidas son objeto de diferentes medidas de control y contención del gasto según lo establecido en la Directriz 023-H, emitida por el Poder Ejecutivo el 20 de abril de 2015, no obstante, esta medida no es suficiente para cerrar la brecha fiscal del Gobierno Central.

1.3.11 Transferencias a Gobiernos Locales y Asociaciones de Desarrollo

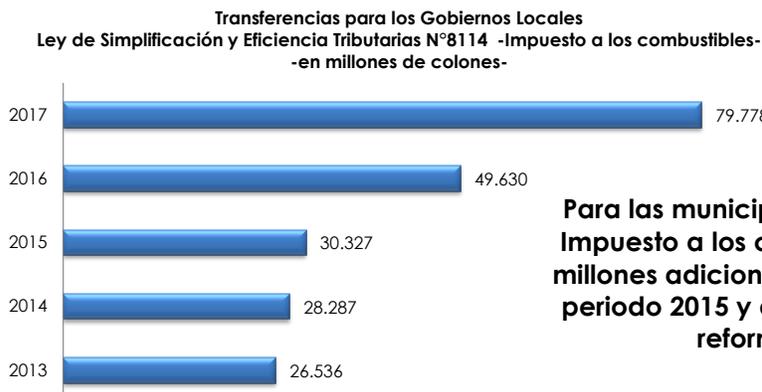
TRANSFERENCIAS PARA EL DESARROLLO LOCAL



2017: ₡100.220 millones

Destinados para las municipalidades y otras instituciones relacionadas con el desarrollo local

LA PRINCIPAL TRANSFERENCIA DE RECURSOS PARA LOS GOBIERNOS LOCALES PROVIENE DEL IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES



Para las municipalidades se presupuestan del Impuesto a los combustibles cerca de ₡50.000 millones adicionales en el 2017 con respecto al periodo 2015 y anteriores, en aplicación de la reforma a la Ley N° 8114.

CUADRO 15
RECURSOS PARA EL DESARROLLO LOCAL INCLUIDOS EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO
ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL 2017
-MILLONES DE COLONES-

Título presupuestario	Ley N°	Fuente de financiamiento	Clase de transferencia	Monto	Destinatario/Finalidad
TOTAL				100.220	
					Municipalidades
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	8114	Títulos Valores Deuda Interna	Capital	79.778	CON EL FIN DE ATENDER LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 5, INCISO B. DE LA LEY N° 8114 Y SUS REFORMAS, LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS, MODIFICADO POR LA LEY N° 9329 DE 15 DE OCTUBRE DE 2015, PARA APOYO A PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL DE LA RED CANTONAL.
Partidas específicas	7755	Ingresos corrientes	Capital	440	Municipalidades SUMAS CON DESTINO ESPECIFICO SIN ASIGNACION PRESUPUESTARIA CORRESPONDE A LA MOROSIDAD DE LAS MUNICIPALIDADES SEGÚN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY N° 7755, LEY DE CONTROL DE LAS PARTIDAS ESPECÍFICAS CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL, SU REGLAMENTO Y SUS REFORMAS.
		Títulos Valores de Deuda		2.560	Municipalidades DISTRIBUIDO EN PROYECTOS Y/O PROGRAMAS
	8316	Títulos Valores Deuda Interna	Capital	603	Municipalidad de Alajuela PARA FINANCIAR EL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE LOS ACUEDUCTOS DEL CANTÓN CENTRAL DE ALAJUELA, SEGÚN TRANSITORIO III DE LA LEY N°8316 DE 26/09/2002.
	7313	Ingresos corrientes	Corriente	1.539	Municipalidades de Guácimo, Limón, Matina, Pococí, Siquirres, Talamanca, Sarapiquí, Corredores, Parrita y Osa PARA ATENDER LO DISPUESTO EN LA LEY N° 7313 DE 29/09/92.
	9154	Ingresos corrientes	Corriente	2.159	Municipalidades de La Cruz de Guanacaste, Corredores, Coto Brus y Talamanca PARA ATENDER LO DISPUESTO EN LA LEY N° 9154 ARTÍCULO 4 INICIO 2B), PUBLICADA EN EL ALCANCE DIGITAL N° 120 A LA GACETA N° 133 DEL 11 DE JULIO DE 2013
Ministerio de Gobernación y Policía	9156	Títulos Valores Deuda Interna	Capital	987	Municipalidades de la provincia de Guanacaste y para la Federación de municipalidades de esa provincia PARA CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA Y LA RECUPERACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL, SEGÚN ARTÍCULO N° 2 DE LA LEY N° 9156
		Ingresos corrientes	Corriente	123	Federación de municipalidades de Guanacaste PARA ATENDER LO DISPUESTO SEGÚN ARTÍCULO N°2 DE LA LEY N°9156, DEL 25/07/2013.
	3859	Títulos Valores Deuda Interna	Corriente	5.541	Asociaciones de desarrollo PARA EJECUTAR PROYECTOS COMUNALES, SEGÚN EL ARTÍCULO N° 19 DEL 2% DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LA LEY N° 3859
		Ingresos corrientes	Capital	5.541	Asociaciones de desarrollo PARA EJECUTAR PROYECTOS COMUNALES, SEGÚN EL ARTÍCULO N° 19 DEL 2% DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LA LEY N° 3859.
	6849	Ingresos corrientes	Corriente	249	Asociaciones de desarrollo de la provincia de Cartago PARA ASOCIACIONES DE DESARROLLO (LEY N° 6849 DEL 18/02/1983 Y SUS REFORMAS, PARA OBRAS COMUNALES)
Ministerio de Salud	9028	Ingresos corrientes	Corriente	600	Municipalidades de Alajuela, Heredia, Puntarenas, Cartago, Limón, Liberia PARA LAS ACTIVIDADES DOMINGOS FAMILIARES SIN HUMO, A NIVEL PROVINCIAL 2017, CON EL FIN DE PROMOCIONAR ESTILOS DE VIDA SALUDABLES EN ESPACIOS LIBRES DE HUMO DE TABACO, SEGÚN ART. #20 DE LA LEY 9028 "LEY GENERAL DE CONTROL DE TABACO Y SUS EFECTOS NOCIVOS EN LA SALUD" Y DIRECTRIZ MINISTERIAL DM-SM-739-2016, EL 18/05/2016.
				100	Comité Cantonal de Deportes y Recreación de San José PARA LAS ACTIVIDADES DOMINGOS FAMILIARES SIN HUMO, A NIVEL PROVINCIAL 2017, CON EL FIN DE PROMOCIONAR ESTILOS DE VIDA SALUDABLES EN ESPACIOS LIBRES DE HUMO DE TABACO, SEGÚN ART. #20 DE LA LEY 9028 "LEY GENERAL DE CONTROL DE TABACO Y SUS EFECTOS NOCIVOS EN LA SALUD" Y DIRECTRIZ MINISTERIAL DM-SM-739-2016, DEL 18/05/2016.

Fuente: Elaboración CGR con datos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Transferencias destinadas para las municipalidades y otras instituciones relacionadas con el desarrollo local

El Poder Ejecutivo ha previsto transferencias en diferentes títulos presupuestarios (Ministerio de Obras Públicas, Salud, Gobernación y Partidas específicas) y se indica en el Proyecto de Ley que su fin será para diferentes obras y servicios públicos comunales, con el fin de promover, administrar y atender los intereses de la colectividad para el desarrollo local y que el ordenamiento jurídico ha establecido.

Las transferencias asignadas en el proyecto de Presupuesto Nacional para el 2017 para el desarrollo local -¢100.220 millones-, registran un aumento significativo con respecto al monto considerado en el proyecto de Presupuesto Nacional de 2016. Ese incremento es por una suma cercana a ¢48.000 millones (93,3% más que el proyecto de Ley de 2016), el cual corresponde al ajuste a las transferencias a las municipalidades que se origina con la reforma a la Ley N° 8114³⁹.

De tal manera que el monto total de las transferencias en el Proyecto de Presupuesto Nacional 2017 pasan a representar el 1,1% (¢100.220 millones) del total del Presupuesto Nacional para el 2017, significativamente superior al que se ha presentado en periodos anteriores (0,6% para el periodo 2015-2016).

Este aumento significa un reto para las administraciones municipales y sus jerarcas, en cuanto a redoblar los esfuerzos en la planificación, presupuestación, ejecución y control de los recursos, con el propósito que se transformen oportunamente –y con calidad- en las obras y proyectos que resultan prioritarios en las respectivas comunidades.

Se incluyen nuevas transferencias para las municipalidades de Cartago, Heredia, Liberia, Limón, Alajuela y Puntarenas, por un monto de ¢100 millones para cada una, para promocionar estilos de vida saludables en espacios libres de humo de tabaco. Además, para el mismo fin y por la misma suma, se presupuesta un aporte para el Comité Cantonal de Deportes y Recreación de San José.

Cabe señalar que en el Proyecto de Ley para el 2017 no se asignan recursos al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal –IFAM-. En el periodo 2016 el Poder Ejecutivo asignó la suma de ¢2.075 millones, para que a su vez los destinara a las municipalidades de Cartago, Turrialba, San Carlos y Montes de Oca, específicamente para proyectos relativos a la protección del medio ambiente, dotación de agua potable y construcción de obra pública, con fundamento en el Código Municipal y la Ley de Organización de ese Instituto- N° 4716-.

En el Proyecto de Presupuesto para el 2017 se reitera que las transferencias, cuyo origen se encuentra en las Leyes 8114, 8316 y 9156, sean financiadas con recursos de Títulos valores (deuda interna), a pesar de que esos aportes cuentan con una fuente de financiamiento particular basada en los impuestos que cobra el Estado según las Leyes citadas.

Para las transferencias que se contemplan en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el 2017, se detallan a continuación algunas generalidades según las Leyes que las fundamentan y los fines a las que están dirigidas.

³⁹ Esta reforma se realizó mediante la Primera Ley especial para la transferencia de competencias: Atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal, N° 9329, emitida a finales del 2015.

1.3.11.1 Transferencias para instituciones del sector municipal

a. El Poder Ejecutivo incorpora recursos en cumplimiento de la Ley General de transferencia de competencias a las municipalidades, N° 8801 (Impuesto a los combustibles -Ley N° 8114 y sus reformas-, Ministerio de Obras Públicas y Transportes).

Al respecto, se ha contemplado en el Proyecto de Presupuesto la suma de ₡79.778 millones para transferir a las municipalidades, a partir de la estimación de los ingresos por el Impuesto Único a los combustibles previsto en la Ley N° 8114 y sus reformas.

Este rubro de transferencias presenta un aumento significativo por cerca de ₡50.000 millones, en comparación con los recursos considerados en el Presupuesto Nacional para el periodo de 2015. Este incremento obedece a la entrada en vigencia, a principios del año 2016, de la reforma a esa normativa -Ley N.º 9329-, la cual establece que el porcentaje que corresponde a las municipalidades producto de ese impuesto será aumentado año tras año, hasta completar el 22,5% de dicho ingreso⁴⁰. De tal manera que para el año 2017 se considera el 17,25%, y para el periodo de 2018 se deberá presupuestar el 22,25%.

Los jerarcas municipales deben estar conscientes de que la transferencia de recursos viene acompañada del traslado de competencias del Poder Ejecutivo hacia las municipalidades, por lo que les corresponde poner especial atención a lo estipulado en la Ley N° 8801, que en lo que interesa dicta en cuanto a su fin: "...transferir recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales, para contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado costarricense..." (el subrayado no es del original).

Asimismo, resulta imperioso que los jerarcas municipales revisen las estructuras administrativas de sus municipalidades, así como sus procedimientos internos en cuanto a planificación, presupuestación y ejecución de recursos, para adaptarlos a las nuevas exigencias que traerá el traslado de una mayor cantidad de fondos. Esto con el propósito de que se asignen y ejecuten oportunamente en obras de la Red Vial Cantonal que beneficien directamente a los ciudadanos⁴¹, y así evitar la acumulación de superávits.

b. Ley de Control de las partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional, N° 7755 (aportes del Poder Ejecutivo para las municipalidades para atender las necesidades públicas locales, comunales o regionales, expresadas en proyectos de inversión o programas -Partidas específicas-).

El Poder Ejecutivo presupuesta ₡3.000 millones a ser distribuidos entre las 81 municipalidades, suma que no ha variado en los últimos cuatro años. Como referencia adicional, de la suma considerada en la Ley de Presupuesto Nacional 2015 se giraron ₡2.477 millones.

El monto que se asigne en el Título de Partidas Específicas, debe estar distribuido entre todas las municipalidades⁴² y, a su vez, desglosado en obras o proyectos específicos; no obstante, este Proyecto de presupuesto considera la suma de ₡439 millones en la cuenta de *Sumas con destino específico sin asignación presupuestaria*, contrario a lo previsto en los principios de

⁴⁰ Con la promulgación de la Ley N° 9386 (Modificación a la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2016 N° 9341) se presupuesta para las municipalidades un 5% adicional del impuesto a los combustibles, llegando así a un 12,25% de recursos asignados.

⁴¹ Sobre los niveles de ejecución de los recursos municipales, ver lo indicado en la página 131 del Informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público del primer semestre de 2016.

⁴² El monto que le corresponde a cada municipalidad se asigna según los criterios contemplados en el artículo 5 de la Ley N° 7755.

programación⁴³ y especificación⁴⁴, dado que no se identifican las características del gasto o las metas y los productos que se pretenden alcanzar.

Además, esa suma para ser ejecutada por las municipalidades en el periodo de 2017 va a requerir que previamente se modifique el Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, por lo que eventualmente se atrasa el uso de los fondos, en detrimento del mejoramiento oportuno de las condiciones socioeconómicas de los cantones y de sus habitantes.

c. Ley N° 7313 (transferencias a favor de las municipalidades cuyos cantones son productores de banano -Ministerio de Gobernación y Policía-).

Las municipalidades de Guácimo, Limón, Matina, Pococí, Siquirres, Talamanca, Sarapiquí, Corredores, Parrita y Osa, tienen asignada la suma total de ₡1.539 millones⁴⁵, la cual presenta una disminución con respecto a lo contemplado en el Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2016 (₡2.738 millones). Según la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto para el 2017, obedece a una recaudación estimada menor por concepto del Impuesto a la exportación de banano -Ley N° 7313-.

d. Ley N° 8316 (recursos para la construcción de los acueductos del cantón Central de Alajuela -Ministerio de Gobernación y Policía-).

Se incluye la suma de ₡603 millones para la Municipalidad de Alajuela, destinada a financiar el proyecto de construcción del acueducto y el alcantarillado del cantón Central de Alajuela, según lo establece el transitorio III de la Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional, N° 8316⁴⁶.

Este aporte se financia con Títulos valores Deuda Interna, cuando lo procedente es con Ingresos corrientes, acorde con la fuente de financiamiento prevista que son los recursos generados por el pago de los derechos de salida del territorio nacional por las personas que salgan del país utilizando el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

e. Ley N° 9154 (aportes a las municipalidades de los cantones que en su jurisdicción existan los pasos fronterizos terrestres, por la salida de personas del territorio nacional -Ministerio de Gobernación y Policía-)

Se asignan ₡2.036 millones, suma que es superior a la del 2016 (₡1.967 millones) debido al aumento de los ingresos por este concepto. Este aporte es distribuido entre las municipalidades de La Cruz, Corredores, Los Chiles, Coto Brus y Talamanca, en su carácter de beneficiarios de los recursos que lleguen a generarse por el Impuesto por la salida de personas físicas y declarantes de mercancías destinadas a salir del país (inciso b del numeral 2 de la Ley N° 9154⁴⁷).

⁴³ Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

⁴⁴ El presupuesto, en materia de ingresos y gastos debe responder a una clasificación generalmente aceptada que identifique tanto las transacciones que dan origen a cada una de las fuentes de los ingresos, así como aquellas que identifican las características del gasto

⁴⁵ De acuerdo con lo estipulado en esta Ley, los recursos recibidos por las municipalidades por este impuesto no deben ser destinados a servicios personales o consultorías.

⁴⁶ "De los recursos que se recauden con fundamento en el inciso a) del artículo 2 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda, girará a la Municipalidad del cantón Central de Alajuela, por los veinte años posteriores a la entrada en vigencia de esta Ley, el equivalente a un dólar estadounidense (US\$1.00) por cada persona que haya cancelado los derechos de salida del territorio costarricense y haya egresado por el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría".

⁴⁷ Dicha Ley corresponde a la aprobación de la Enmienda al Artículo XXI de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna Silvestre.

f. Ley N° 9156 (Recursos para la construcción y desarrollo de infraestructura turística y la recuperación del patrimonio cultural, para las municipalidades de la provincia de Guanacaste y para la Federación de Municipalidades de esa provincia -Ministerio de Gobernación y Policía)

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 considera para las municipalidades de la Provincia de Guanacaste y para la Federación de municipalidades de Guanacaste ¢987 y ¢123 millones, respectivamente.

g. Recursos destinados a promocionar estilos de vida saludables en espacios libres de humo de tabaco, según el artículo 20 de la Ley general de control de Tabaco y sus efectos nocivos en la salud N° 9028 - Ministerio de Salud-.

Como novedad respecto a los proyectos de Ley de periodos anteriores, se contempla la transferencia de ¢100 millones para cada una de las municipalidades de Alajuela, Heredia, Liberia, Cartago, Puntarenas, Limón y para el Comité Cantonal de Deportes y Recreación de San José, la cual tiene la finalidad de promocionar estilos de vida saludables en espacios libres de humo de tabaco.

Sobre el particular, se cita en la descripción de las transferencias el artículo 20 de la Ley general de control de tabaco y sus efectos nocivos en la salud, N° 9028, la cual expresamente establece: "ARTÍCULO 20.- Inclusión en planes educativos. Créase el Programa Nacional de Educación para la Prevención e Información sobre el Consumo del Tabaco y sus Derivados, a cargo del Ministerio de Salud y se declara de interés público."

1.3.11.2 Transferencias para asociaciones de desarrollo

a. Ley N° 3859 (para Asociaciones de Desarrollo Integral, recursos destinados a proyectos comunales consignados en el presupuesto del Ministerio de Gobernación y Policía).

Se presupuesta para asociaciones de desarrollo integral la suma de ¢11.083 millones, que es igual a la del periodo 2016, con la finalidad de financiar proyectos comunales, según el artículo 19 de la Ley N° 3859 -2% del impuesto sobre la renta-.

Al igual que en proyectos de presupuesto anteriores, se omite el detalle de las asociaciones beneficiarias, finalidades y los montos respectivos, lo que representa una dificultad para el proceso de aprobación presupuestaria y el posterior control, además del incumplimiento del principio de programación y especificación antes citados.

b. Ley N° 6849 (recursos para obras comunales a favor de las asociaciones de desarrollo de la Provincia de Cartago -Ministerio de Gobernación y Policía-).

La suma propuesta por ¢249 millones se financia con recursos del Impuesto al cemento (5% a la venta de cemento producido en Cartago, San José y Guanacaste). El artículo 3º, inciso ch) de la Ley N° 6849 indica que el 10% de dicho impuesto será distribuido por partes iguales entre esas asociaciones y que serán canalizados mediante la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO).

1.3.11.3 Ejecución de las transferencias para las municipalidades y otras instituciones relacionadas con el desarrollo local (periodo 2013-2016)

El giro por el Poder Ejecutivo de las principales transferencias para el 2015 alcanzó el 93,8% e incluso, para los casos de Partidas específicas y la transferencia de los recursos para la red vial cantonal se llega a girar el 100%, según se corrobora en el siguiente cuadro.

CUADRO 16
PRINCIPALES TRANSFERENCIAS PRESUPUESTADAS Y EJECUTADAS
DESTINADAS PARA EL DESARROLLO LOCAL, 2013-2016
-MILLONES DE COLONES-

Detalle	Ley	2013	2014	2015	2016
		Presupuesto Ajustado			
Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias	8114	26.579	28.555	30.327	49.630
% Ejecución		99,8%	99,1%	100,0%	39,4%
Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional	7755	3.000	2.589	3.000	3.000
% Ejecución		83,3%	100,0%	82,6%	0,0%
Recursos provenientes de impuestos de leyes por actividades comerciales y productivas	7313 9154 8316	7.767	6.265	6.736	5.886
% Ejecución		81,9%	98,3%	93,8%	55,8%
Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad	3859 6849	10.205	9.981	11.033	11.347
% Ejecución		98,0%	98,1%	87,3%	11,5%

Nota: El porcentaje de ejecución del 2016 es con corte al 31 de agosto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF.

Por su parte, las transferencias pendientes de girar a los gobiernos locales al 30 de junio de 2016, según el reporte de Caja Única del Estado, ascienden a un monto de aproximadamente ₡36.000 millones.

CUADRO 17
GOBIERNOS LOCALES: RECURSOS EN CAJA ÚNICA DEL ESTADO, 2015-2016
-MILLONES DE COLONES-

Concepto	Saldo inicial al 31/12/2015	Saldo al 30/06/2016	Variación
TOTAL	37.872	36.235	-1.637
Partidas Específicas	7.960	6.842	-1.118
Ley de Simplificación y Eficiencia Trib., N.º 8114	12.715	14.918	2.203
Ministerio de Gobernación y Policía 1/	12.187	10.724	-1.463
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	4.858	3.634	-1.225
Comisión Nacional de Atención a la Persona Adulta Mayor	152	117	-34

1/ Incluye los recursos de las Leyes del Impuesto de exportación del banano N° 7313, Impuesto de salida por puestos fronterizos terrestre N° 9154, Ley reguladora de los derechos de salida del Territorio Nacional N° 8316 y otras.

Fuente: Elaboración CGR con datos de la Tesorería Nacional, reporte de Caja única del Estado al 30 de junio de 2016.

En cuanto a la ejecución a agosto de 2016, de los recursos recibidos mediante transferencias, las municipalidades registran un nivel, en promedio, del 27,4% para las Partidas Específicas, 81,5% para los recursos de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias N° 8114 y el 29,4% de otras transferencias para obras comunales, según los datos suministrados por las propias municipalidades en las liquidaciones presupuestarias al 31 de diciembre de 2015.

Al respecto, debe considerarse que no todas las municipalidades presentan la misma situación, debido a que algunas reflejan altos porcentajes de ejecución, mientras que en otras son bajos⁴⁸. Lo anterior, es indicativo de que los jefes y titulares subordinados de cada uno de los gobiernos locales deben analizar la situación en particular que rodea la ejecución de los recursos que les asigna el ordenamiento jurídico.

Asimismo, en caso de requerirse, las municipalidades deben revisar las metodologías y procedimientos, así como los sistemas que forman parte de la ejecución de los recursos, de manera que se cuente con una base sólida que garantice razonablemente la culminación oportuna, eficiente y eficaz de los proyectos, en beneficio del desarrollo socioeconómico y social de los ciudadanos de sus cantones.

⁴⁸ Al respecto, en la Memoria anual 2015 se indicó: "Algunas administraciones municipales en particular deben analizar los factores que incidieron para que el monto ejecutado en el 2015 esté por debajo del alcanzado en el 2014, como son los casos de las municipalidades de Santo Domingo, Naranjo y Guatuso -que disminuyeron su nivel de ejecución en un 17%, 20% y 36% respectivamente-".

CAPÍTULO 2

El proceso de formulación presupuestaria y la planificación nacional

2.1. Vinculación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo y análisis de la programación física del Proyecto de Presupuesto

Este acápite aborda tres aspectos fundamentales del Proyecto de Presupuesto, a saber: “Vinculación de la programación física y el Plan Nacional de Desarrollo (PND)”, “Potencial de la programación física para atender los requerimientos del artículo 52 de la LAFRPP” y “Recursos asignados al financiamiento del PND”, sobre los cuales se concluye lo siguiente:

En cuanto a la “**Vinculación de la programación física y el Plan Nacional de Desarrollo (PND)**”, hay esfuerzos en la emisión de normativa e instrumentos para la vinculación Plan-Presupuesto, como es la aplicación de la “Matriz de Articulación Plan – Presupuesto” (MAPP) por parte de los ministerios; no obstante todavía se detectan oportunidades de mejora, ya que hay un vacío en la programación física, pues no hay un desarrollo explícito ni en las directrices ni en el Proyecto, en relación a formular objetivos propiamente de los títulos, programas y subprogramas, que articulen con los objetivos del PND. Además, en materia de indicadores, hay esfuerzos pendientes en lograr una mejor articulación entre el Presupuesto Nacional y el PND.

En cuanto al “**Potencial de programación física para atender los requerimientos del artículo 52 de la LAFRPP**”, se observa una programación física con contrastes, grados de avance y tratamientos diferenciados, tanto al comparar un ministerio con otro, como a lo interno de un mismo ministerio. Sigue sin registrarse un proceso de mejoramiento equitativo a nivel de los diferentes títulos del Presupuesto Nacional.

Se mantienen aún algunos programas sin objetivos, productos sin indicadores y sin unidades de medida, ministerios completos sin un solo indicador, y un desarrollo parcial de “fichas técnicas”⁴⁹ de los indicadores. Además, se observa en general un estancamiento en relación con el tema de indicadores, ya que la medición de eficacia sigue siendo la dimensión básicamente medida, sobre todo referida al conteo de producción, ya que la medición de la cobertura de la producción frente a su demanda, que también es una arista de la eficacia, está por lo general ausente. Además las mediciones de calidad y eficiencia son prácticamente inexistentes.

Se concluye que en general, los diferentes títulos no tienen una programación física en potencia suficiente para atender los requerimientos del artículo 52 de la LAFRPP.

En cuanto a los “**Recursos asignados al financiamiento del PND**”, si bien se proporciona información a nivel global de los ministerios, indicándose que se incorporan $\$3,4$ billones para su atención; no se incluye información sistemática a nivel de los recursos canalizados para la atención específica de las diferentes metas. Esto aún presenta retos, ya que tiene que irse concretando el detalle de tales asignaciones, según lo programado en el PND.

A continuación se presentan algunos comentarios en detalle sobre cada uno de esos puntos señalados.

2.1.1. Vinculación de la programación física y el Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Para la vinculación del Proyecto de Presupuesto con el PND 2015-2018, tanto en el año 2016, como en el 2017, se aplicaron dos instrumentos normativos básicamente, a saber: los **Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el sector público del 2017**, elaborados por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el MINHAC y las

⁴⁹ “Ficha del indicador”: Instrumento que debe incorporar elementos tales como: criterios de cumplimiento, características del indicador, método de cálculo, método de recopilación, responsable, costo y fuente de financiamiento, entre otros elementos. Ver DFOE-SAF-IF-07-2012, pág. 24.

Directrices técnicas y metodológicas para la formulación del presupuesto 2017, emitidas por la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN).

Desde 2016, los mencionados Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación y la evaluación establecieron un nuevo instrumento denominado "Matriz de Articulación Plan – Presupuesto" (MAPP) que tiene como objetivo principal la vinculación PND-Presupuesto⁵⁰.

Conforme al artículo 20 de dichos Lineamientos, esta matriz junto con el dictamen del respectivo Ministro rector, las fichas de indicadores y el correspondiente anteproyecto de presupuesto, se envían a la DGPN del MINHAC, para el trámite correspondiente.

Por su parte, las referidas directrices técnicas y metodológicas para formular el presupuesto, establecen como énfasis de la programación física la formulación de "**productos**" en el nivel de programas y subprogramas, así como sus "unidades de medida" y al menos un "indicador de gestión" asociado al producto. Señalando como criterio técnico para valorar los indicadores el de "integración", en el sentido de que estos deberán permitir medir las distintas dimensiones de desempeño (eficacia, eficiencia, economía y calidad) ⁵¹.

Dichas Directrices proponen para 2017, al igual que en el período anterior, un ajuste en la formulación y seguimiento de objetivos institucionales de la programación física de los ministerios, ya que establece que se deben incluir en el proyecto de presupuesto los objetivos de programas/proyectos del PND, indicándose además que a MIDEPLAN le corresponderá su seguimiento. Asimismo, se dispone, que el MINHAC dará seguimiento a la producción de los ministerios y el MIDEPLAN a los resultados de los sectores⁵².

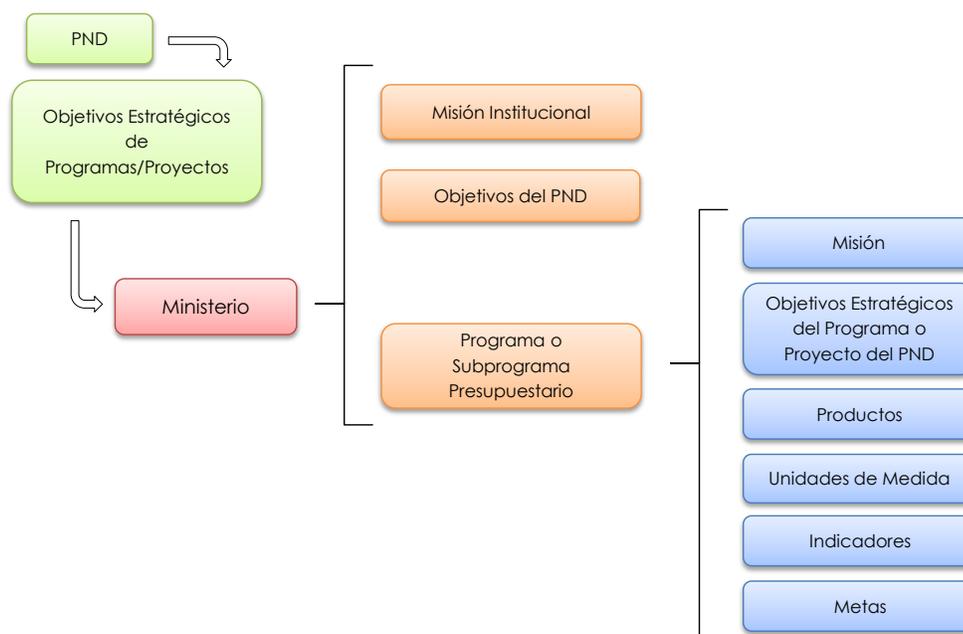
La programación física de los diferentes títulos del presupuesto nacional contiene una serie de elementos, que se observan en el siguiente gráfico.

⁵⁰ Dicha matriz contiene la información relativa a: El pilar del PND, el objetivo sectorial, el programa o proyecto respectivo, los resultados esperados, los indicadores y la meta del indicador. Además, señala el nombre del Programa Presupuestario, el producto del programa y la estimación de recursos que se asignan en el presupuesto, entre otros aspectos.

⁵¹ DGPN, (2015). "Directrices técnicas y metodológicas para la formulación del presupuesto 2017.", p.25.

⁵² *Ibíd.*, p.3.

GRÁFICO 12
COMPONENTES DE LA PROGRAMACIÓN FÍSICA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO NACIONAL



Fuente: Elaboración CGR con datos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Hay dos elementos importantes de analizar en referencia a la programación física del Proyecto de Presupuesto y su vínculo con el PND; esto es a nivel de objetivos y a nivel de indicadores. A continuación se abordan estos dos aspectos.

i. Vinculación de objetivos

En cuanto a la vinculación de la programación física del presupuesto con el PND, se tiene que el 100% (125) de los objetivos del Proyecto de Presupuesto 2017, tanto a nivel de título, como a nivel de programa y subprograma, corresponden a objetivos de programas y proyectos del PND; lo cual constituye un esfuerzo de vinculación, que ya había iniciado en 2016, donde fueron el 85%. Sin embargo, se produce un vacío en la planificación, ya que no hay un desarrollo ni en las directrices ni en el Proyecto, de objetivos propiamente de los títulos, programas y subprogramas, que articulen con los objetivos del PND.

En este sentido un estudio reciente de la CEPAL⁵³ al referirse a la vinculación plan-presupuesto señala que “Si existe planificación, sea a largo plazo (más del período de gobierno) o en el límite del período de gobierno, la vinculación del presupuesto debe establecerse con el plan...Evidentemente, la vinculación a la que nos referimos...se va a establecer con la planificación a nivel institucional, esto es, en cada uno de los organismos a través de sus objetivos estratégicos institucionales.”. Además, señala que “Uno de los aspectos fundamentales para que la vinculación del plan con el presupuesto sea eficaz, es que en la faceta de la planificación, la vinculación entre los objetivos de los distintos niveles de la planificación se realice teniendo en cuenta las relaciones de causalidad entre ellos. Si esa causalidad no se produce, no podemos garantizar que los resultados que se alcancen a nivel de los Planes Estratégicos Institucionales (PEIs) van a impactar en los objetivos o las metas del

⁵³ CEPAL-Naciones Unidas, (2015). Vinculación plan presupuesto en América Latina/Andrés Sanz Mulas. Brasilia/IPEA, pág. 18 y 32.

plan.". A continuación se muestra la estadística de objetivos que se desprende del Proyecto de Presupuesto.

CUADRO 18
PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO 2017: CANTIDAD DE OBJETIVOS INSTITUCIONALES VINCULADOS AL PND

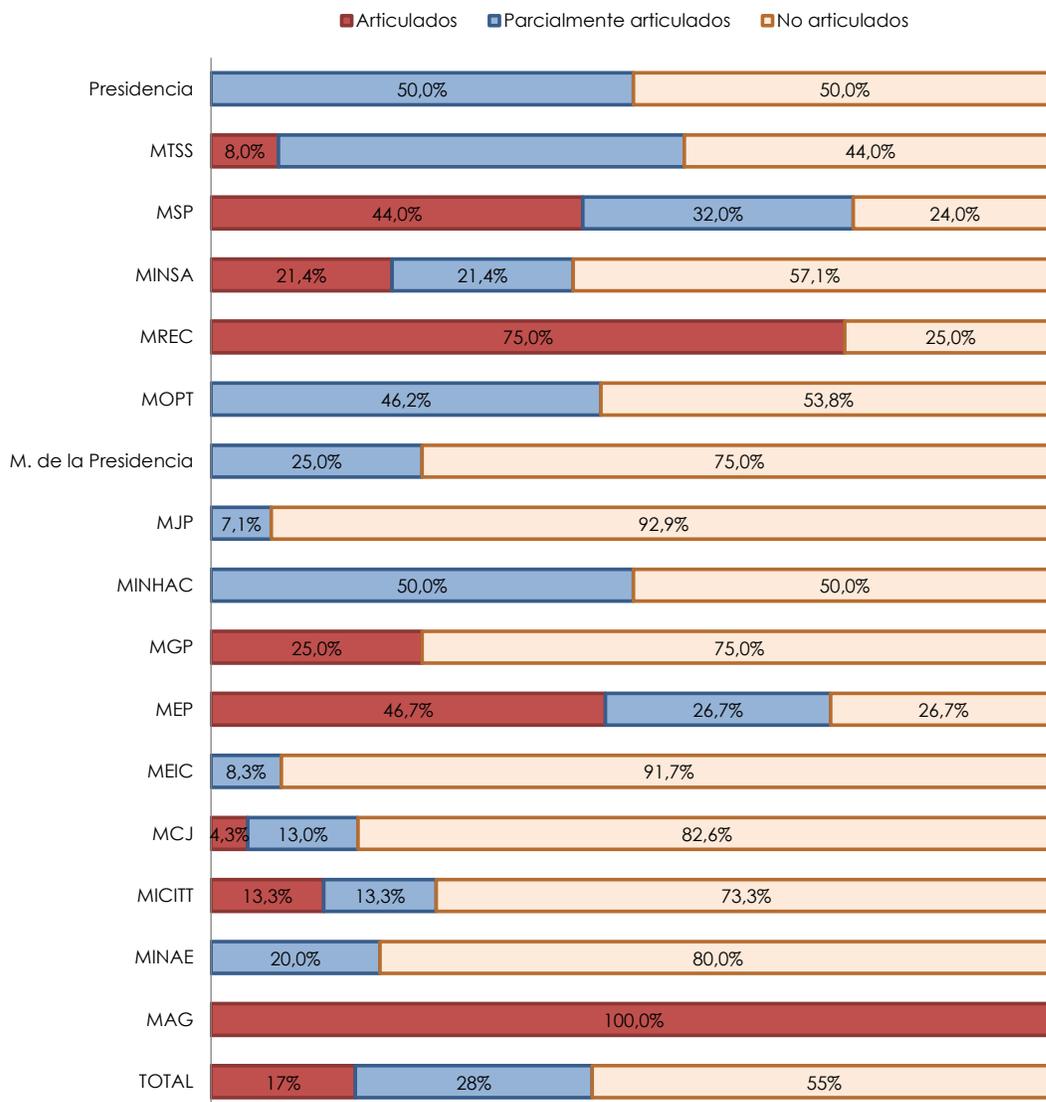
MINISTERIO	CANTIDAD DE OBJETIVOS DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL PND EN EL PRESUPUESTO 2017	CANTIDAD DE OBJETIVOS INSTITUCIONALES PROPIOS
TOTAL	125	No se incluyen
Ministerio de Agricultura y Ganadería	4	-
Ministerio de Ambiente y Energía	8	-
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	9	-
Ministerio de Comercio Exterior	6	-
Ministerio de Cultura y Juventud	6	-
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	4	-
Ministerio de Educación	10	-
Ministerio de Gobernación y Policía	8	-
Ministerio de Hacienda	1	-
Ministerio de Justicia y Paz	2	-
Ministerio de la Presidencia	3	-
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	13	-
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	5	-
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	6	-
Ministerio de Salud	7	-
Ministerio de Seguridad Pública	5	-
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	17	-
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	9	-
Presidencia de la República	2	-

Fuente: Elaboración CGR con base en el Proyecto de Ley del Presupuesto 2017, la ley de Presupuesto Nacional 2016 y el decreto N° 39683-H de reprogramación presupuestaria.

ii. Vinculación de indicadores

Con respecto a la vinculación de los indicadores incluidos en el Proyecto de Presupuesto y los del PND, según valoración hecha por la Contraloría General, se tiene que de 246 indicadores de ministerios que incluye el Proyecto de presupuesto 2017, 42 (17%) se encuentran en el PND y 29 de ellos coinciden en cuanto a las metas propuestas para 2017; 69 (28%) tienen algún tipo de vinculación a indicadores del PND; y el resto (55%), son propios de la operación de los ministerios (Ver gráfico siguiente). De manera, que a pesar que el 100% de los programas están vinculados a objetivos del PND, no sucede igual con los indicadores; demostrando la necesidad de esfuerzos pendientes de realizar en materia de una mejor articulación entre la programación física y el PND.

GRÁFICO 13
PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO 2017: VINCULACIÓN ENTRE INDICADORES DEL PND 2015-2018 Y LOS
INDICADORES DE MINISTERIOS
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con base en el Proyecto de Ley del Presupuesto 2017 y el PND 2015-2018.

2.1.2. Potencial de la programación física para atender los requerimientos del artículo 52 de la LAFRPP.

El artículo 52 de la LAFRPP señala que el Informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico respectivo en referencia al Presupuesto Nacional debe incluir "...los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.". La base del cumplimiento de lo anterior es la programación física incluida en los Presupuestos de la República, de manera que a continuación se analiza el potencial que tiene la programación física incluida en el Proyecto de Presupuesto Nacional 2017, para atender tal requerimiento.

Según el documento de exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto 2017, la programación física apunta al modelo denominado Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), el cual se indica "...hace énfasis en la producción de bienes y servicios finales, en la medición que permita conocer cómo se están brindando esos bienes y servicios y la utilización de los recursos requeridos para generarlos, lo que debe provocar un efecto en la población que será medido por MIDEPLAN a partir de la producción final que genera cada institución" ⁵⁴.

Asimismo, se señala que la Comisión Interinstitucional MINHAC-MIDEPLAN ha avanzado en la definición del concepto de GpRD, mediante la asesoría de entes externos financiados a través de cooperación suiza, indicando que dentro de las actividades realizadas con su colaboración se encuentran la convocatoria a cuatro instituciones piloto, con las que se realizaron talleres que permitieron identificar las fortalezas y debilidades institucionales para la implementación de la GpRD. Además, se está elaborando una guía que permita el estudio y la revisión de las estructuras programáticas en el marco de la GpRD. En este mismo sentido, el MINHAC ha comunicado, que se encuentran coordinando una asistencia técnica con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para impulsar un sistema que permita el cálculo de los costos de los servicios públicos, lo cual se encuentra en proceso.

A continuación se expone la situación de la programación física que se desprende del Proyecto de Presupuesto 2017, desde el punto de vista de los indicadores y del análisis específico de una muestra de ministerios significativos.

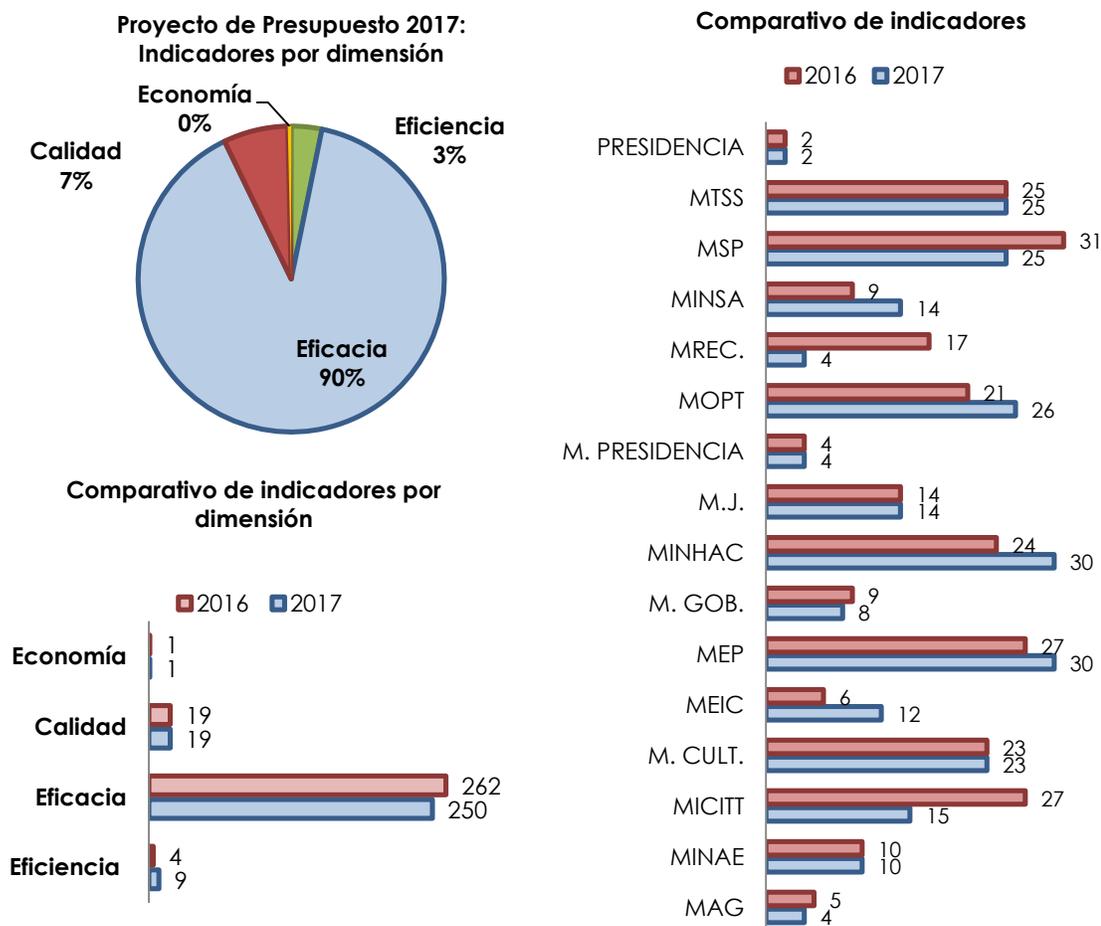
i. Situación global de los indicadores

Las Directrices de Formulación Presupuestaria 2017 y la de años anteriores, ha señalado que los indicadores deben permitir medir las distintas dimensiones del desempeño (eficacia, eficiencia, economía, calidad)⁵⁵, al respecto la CGR encontró que el 90% de los indicadores del Proyecto de Presupuesto Nacional 2017 miden eficacia, un 3% eficiencia y un 7% calidad; situación muy similar al 2016 (90%, 4% y 6%, respectivamente). Si esta situación persiste; a pesar de los esfuerzos ya mencionados que ha desplegado el MINHAC, se tendrá una información limitada para medir y evaluar la eficiencia y la calidad con la que se logran los resultados, además de no atenderse el artículo 52 de la LAFRPP, dado que los informes de evaluación del MINHAC no contarán con los indicadores necesarios para elaborar los elementos explicativos para medir la eficiencia en el uso de los recursos públicos, según el requerimiento en el articulado mencionado. En el siguiente gráfico se resume la situación anterior.

⁵⁴ Ministerio de Hacienda. Presentación de Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2017, p.64.

⁵⁵ Directrices Técnicas y Metodológicas para la Formulación del Presupuesto 2017. Dirección General de Presupuesto Nacional. Ministerio de Hacienda, p. 26. Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria, Seguimiento y la Evaluación Estratégica en el Sector Público en Costa Rica. Artículo 24, p.10.

GRÁFICO 14
INDICADORES POR DIMENSIÓN DE LOS MINISTERIOS, 2016-2017
-CIFRAS ABSOLUTAS Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del Proyecto de Ley del Presupuesto 2017 y Ley de Presupuesto Nacional 2016 (N° 9341) y el Decreto N° 39683-H de reprogramación presupuestaria (al mes de junio).

Según el gráfico anterior, 10 de los 19 títulos presupuestarios del Poder Ejecutivo no variaron sustancialmente la cantidad de indicadores de gestión. De los que variaron, el MEP y el Ministerio de Seguridad Pública corresponden a ajustes para alinear su programación al PND. En el caso del MOPT, el MINSA, el MINHAC, el MICITT y el MEIC se debió a que ajustaron definiciones de productos y agregaron indicadores para abarcar mejor las actividades que realizan.

En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, se nota una desmejora en su programación, porque los cambios registrados entre 2016 y 2017 se refieren a la eliminación de todos los indicadores de gestión de los programas “Política Externa”, “Servicio Exterior” y “Dirección General de Protocolo y Ceremonial del Estado”. De igual forma, se destaca que MIDEPLAN, el MIVAH y el COMEX son títulos presupuestarios que no tienen indicadores de gestión. Es decir, en el Proyecto de Presupuesto 2017 no se contempla mecanismo alguno para medir y evaluar los resultados de su gestión.

Esta información se pone en conocimiento de la Asamblea Legislativa, para el debido control político y el proceso de aprobación presupuestaria, pues debe velarse por el avance en la implementación de mejoras en la programación física, para contar con información de

calidad, completa, transparente, enfocada a resultados, y que fortalezca el análisis, la discusión y la posterior evaluación de los Proyectos de Presupuesto que se aprueban cada año.

ii. Situación de la programación física de una muestra de ministerios

Esta Contraloría con el fin de conocer los avances en el mejoramiento de la programación física del Proyecto de Presupuesto Nacional 2017 (objetivos, productos, indicadores, metas), hizo una valoración respecto de la situación de 6 ministerios⁵⁶ -cuyos recursos representan el 80% del proyecto de presupuesto destinado a ministerios-, a saber: MEP, MOPT, MINSA, MSP, MINAE y MAG. Al respecto, seguidamente se presenta un cuadro resumen que incluye para tales ministerios: análisis de eventuales cambios relevantes en su programación física; suficiencia de la programación para atender los requerimientos del artículo 52 de la LAFRPP; y la existencia de instrumentos de planificación tales como el plan operativo y un plan estratégico en el ministerio en cuestión.

CUADRO 19

ANÁLISIS DE LA PROGRAMACIÓN FÍSICA DE UNA MUESTRA DE MINISTERIOS DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2017 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Título	MEP	MOPT	MINSA	MSP	MINAE	MAG
Monto y % participación ^{1/}	2.564.941 56,0%	466.629 10,0%	307.823 6,7%	219.767 4,8%	56.457 1,2%	41.213 0,9%
Cambios relevantes en la programación física 2016-2017	No	Sí. Indicadores del Programa Edificaciones Nacionales	Sí. Dos productos nuevos del Programa Rectoría de la Salud.	Sí. Ajustes para vincular el presupuesto al PND 2015-2018	No	No
Suficiencia de la programación física para medir la actividad y la producción del ministerio ^{2/}	<u>Parcial</u>	<u>Parcial</u>	<u>Parcial</u>	<u>Parcial</u>	<u>Parcial</u>	<u>Parcial</u>
Existencia de planes operativos a lo interno	Plan Operativo Anual 2017 (POA) basado en la MAPP	Matriz de Desempeño Programático Específico (MDPE) 2017 basada en la MAPP	Plan Operativo Anual 2017 (POA) basado en la MAPP	Plan Operativo Institucional 2017 (POI) basado en la MAPP	Se emplea la MAPP y se emplea la MAPP agregando la parte operativa institucional	Se emplea la MAPP y se emplea la MAPP agregando la parte operativa institucional
Existencia de Planificación Estratégica	No hay plan estratégico. Se basan en el PND 2015-2018 y tienen una Política Educativa.	PND 2015-2018, Plan Sectorial 2014-2018 y Plan Nacional de Transporte 2011-2035	PND 2015-2018, Plan Nacional de Salud 2010-2021.	No hay plan estratégico. Se basan en el PND 2015-2018. Plan Operativo plurianual 2015-2018.	PND 2015-2018 y Objetivos Sostenible 2030 ONU-Desarrollo MIDEPLAN	PND 2015-2018, Plan Estratégico 2015-2018, Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural 2015-2018.
Estadísticas de indicadores de desempeño, según dimensión						
Eficacia	30 (100%)	21 (81%)	14 (93%)	25 (100%)	10 (100%)	4 (100%)
Calidad	0 (0%)	1 (4%)	1 (7%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Eficiencia	0 (0%)	4 (15%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Economía	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Variación 2016-2017	+3 (11%)	+5 (24%)	+5 (56%)	-6 (-19%)	0 (0%)	-1 (-20%)

1/ Participación es el porcentaje con respecto al total de recursos del Poder Ejecutivo: \$4.576.429 millones.

2/ Se entiende por suficiencia: la capacidad de valorar la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. (Artículo 52 – Ley N° 8131)

Fuente: Elaboración CGR, con base en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2017 y entrevistas con los encargados de planificación y presupuesto de las instituciones.

En general, se observa en la muestra analizada, una programación física con contrastes, grados de avance y tratamientos diferenciados, tanto al comparar un ministerio con otro, como a lo interno de un mismo ministerio. Predomina la falta de medición de las dimensiones de calidad y

⁵⁶ Se realizaron entrevistas a encargados de planificación y del área presupuestaria entre julio y agosto del 2016 y se obtuvo información documental sobre el proceso de formulación de los anteproyectos de presupuesto 2017 realizado.

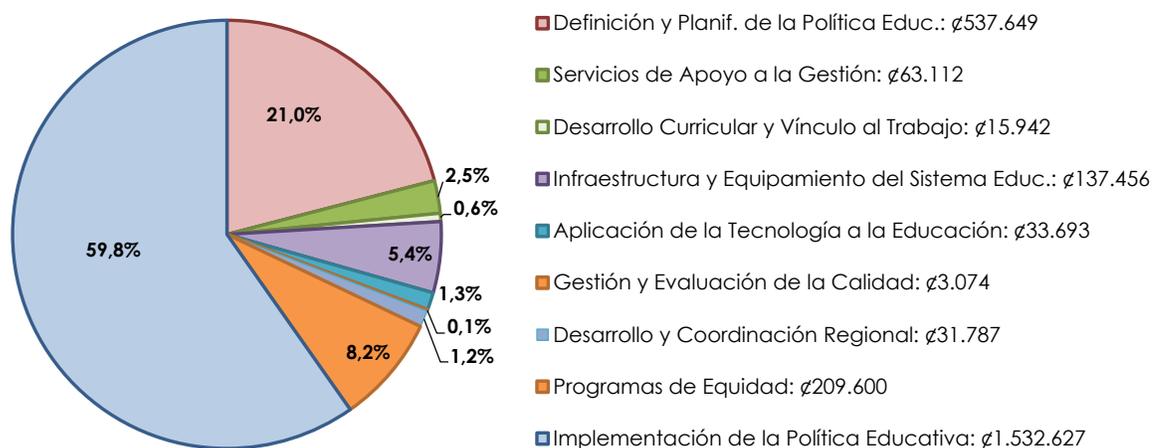
eficiencia de los programas, y la eficacia que se mide es predominantemente conteo de productos más que cobertura -lo logrado respecto de la demanda posible o el universo de la población objetivo-.

Además, en el análisis de la programación, se identifican dos tendencias: por un lado programas, en donde la producción y sus indicadores enfocan la medición sobre su quehacer, su producción, buscan que la medición comprenda los resultados de la actividad que realizan. Por ejemplo, en la programación física de los “Programas de Equidad” del MEP, proponen medir sus resultados en función de la cantidad de becas otorgadas, porcentaje de estudiantes que reciben sus servicios de transporte y comedores escolares. Por otro lado, hay programas que la producción y los indicadores se enfocan en medir el alcance de logros específicos, estratégicos/marginales a la actividad operativa del programa. Ejemplos de estos son la medición del desempeño que se plantea para el programa de “Puertos y Regulación Marítima” del MOPT, enfocada en obras marítimo portuarias en las rutas de cabotaje del Golfo de Nicoya y el Subprograma “Enseñanza Preescolar, 1er y 2do ciclo”, que mide la cobertura del programa de inglés. Observándose por tanto, limitaciones en la suficiencia de los indicadores para una medición integral de los resultados.

Seguidamente se presenta un comentario específico sobre el MEP y otros ministerios valorados.

Ministerio de Educación Pública

CUADRO 20
PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO 2017: ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DEL MEP
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del Proyecto de Ley del Presupuesto 2017.

El MEP cuenta con nueve programas, de los cuales 8 son sustantivos y uno de apoyo. La programación física de los diferentes programas sustantivos presenta tratamientos diferentes y un desarrollo desigual. Así, en algunos programas, los indicadores están orientados a la medición integral de la producción (como por ejemplo “Programas de Equidad”, comedores, transporte y becas). Otros al igual que el anterior, están orientados a la medición de la producción, pero lo hacen en forma parcial, por ejemplo el Subprograma “Enseñanza Preescolar, 1er y 2do. Ciclo” (ver el siguiente cuadro).

CUADRO 21
MEP: ANÁLISIS DE LA PROGRAMACIÓN FÍSICA SUBPROGRAMA ENSEÑANZA PREESCOLAR, 1ER Y 2DO. CICLO
PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO 2017

Título:	Ministerio de Educación Pública	
Programa 573	Implementación de la política educativa	
Subprograma N°1	Enseñanza Preescolar, 1er y 2do. Ciclo.	
Misión del subprograma:	Atender los Servicios Educativos de Materno Infantil, Preescolar, y 1er. y 2do. Ciclo de la Educación General Básica, velando por la continuidad del proceso formativo en la población atendida.	
	1.8.1. Reducir la violencia en los centros educativos para favorecer la permanencia y el éxito estudiantil.	
	1.12.1. Potenciar el desarrollo humano con equidad y sostenibilidad en el contexto de centros educativos de calidad.	
Objetivos Estratégicos del Programa del PND	1.13.1. Desarrollar capacidades en el uso de TIC en los estudiantes para innovar el proceso de enseñanza y aprendizaje.	
	1.14.1.1. Generar acceso equitativo a las tecnologías digitales y la conectividad, para transformar el proceso de enseñanza-aprendizaje, la gestión docente y administrativa de los centros educativos, según las particularidades de las distintas ofertas educativas, brindando atención e incorporando el mantenimiento sostenibilidad y renovación de equipos.	
Productos	Indicadores	Cambios entre 2016 y 2017
P.01. Servicios Educativos de enseñanza preescolar, I y II ciclo	P.01.01. Cantidad de Centros educativos aplicando el Currículum Completo (Horario regular).	No hay cambios entre 2016 y 2017.
Unidad de medida:	P.01.02. Porcentaje de cobertura del programa de Estudiante atendido. inglés (presencial) en I y II Ciclos.	
Presupuesto del programa:	₡751.526 millones (Programa con más recursos del Proyecto de Presupuesto Nacional)	
Principales observaciones de la CGR:	Los indicadores no dan sustento integral a la medición de las actividades del subprograma, que canaliza el 29% de los recursos del MEP. Por ejemplo, no se miden aspectos de cobertura del nivel de Enseñanza Preescolar, 1er y 2do. Ciclo., recursos humanos, calidad, eficiencia, entre otros.	

Fuente: Elaboración CGR con datos del Proyecto de Ley del Presupuesto 2017.

Se destaca también el programa de **“Gestión y Evaluación de la Calidad”**, que a pesar de ser el programa encargado de la calidad de la educación, no incluye una medición del resultado de las pruebas realizadas dentro del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) en el cual ha estado participando el país.

Otro ejemplo es el programa de **“Infraestructura Educativa”**, que presenta como indicadores la inversión o transferencias que se realizan a la Juntas de Educación y Administrativas, sin medir la calidad, el avance en la atención de las necesidades o la eficiencia. En el siguiente cuadro se analiza este caso.

CUADRO 22
MEP: ANÁLISIS DE LA PROGRAMACIÓN FÍSICA PROGRAMA INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO
PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO 2017

Programa 554	Infraestructura y equipamiento del Sistema Educativo.		
Misión del programa: Debe incluir en su redacción como mínimo los siguientes conceptos: “quiénes somos”, “qué hacemos”, cómo, y “para quiénes” ^{1/} .	Coadyuvar con el funcionamiento óptimo de los centros educativos mediante la identificación de necesidades, planificación, desarrollo y seguimiento de los planes, programas y proyectos de infraestructura física educativa relacionadas con la adquisición de terrenos, construcción de obra nueva, mantenimiento preventivo y correctivo y el equipamiento educativo que se ajuste a las distintas modalidades, zonas del país y lo establecido en la Ley 7600.		
Objetivos Estratégicos del Programa del PND	Productos	Indicadores	Cambios entre 2016 y 2017
1.10.1. Dotar de infraestructura educativa a los centros educativos para mejorar su gestión. 1.12.1. Potenciar el desarrollo humano con equidad y sostenibilidad en el contexto de centros educativos de calidad.	P.01. Dotación de infraestructura educativa	P.01.01. Inversión y/o transferencias en obras financiadas (en millones de colones) P.01.02. Transferencia de recursos a las Juntas de Educación y Administrativas para la compra de terrenos (en millones de colones). P.01.03. Inversión efectiva en mobiliario (millones de colones)	No hay cambios entre 2016 y 2017.
Presupuesto del programa:	₡137.456 millones (5,36% del total del MEP)		
Principales observaciones de la CGR:	Con esta información, ¿dónde se está midiendo la calidad de la infraestructura educativa que se brinda a los estudiantes? ¿Cuál es el avance en el mejoramiento de la infraestructura educativa? ¿Cómo se mide la eficiencia de este programa? Todas estas dimensiones no están medidas en este programa.		

Fuente: Elaboración CGR con datos del Proyecto de Ley del Presupuesto 2017.

Por otra parte, según el último informe del Estado de la Educación en Costa Rica, “...en 2013, el presupuesto dirigido al pago de salarios del MEP ascendió a 708.391,2 millones de colones. De este total, el 58,7% corresponde al pago del salario base y el restante 41,3% a recargos e incentivos. (...) En la estructura salarial actual hay sobresueldos de los docentes que no están ligados a resultados u objetivos institucionales. A la vez hay un alto porcentaje de educadores que tienen asignados recargos que limitan su tiempo para planificar y preparar las lecciones, e incide en la calidad de la enseñanza”⁵⁷.

Adicionalmente, en el caso del **MINSA** se presentan contrastes entre el programa “**Rectoría de la Salud**”, que tiene una medición bastante comprensiva de la producción, con indicadores que reflejan las actividades que realizan, y el de “**Provisión de servicios de salud**”, que se desarrolla de forma más limitada. El **MSP** por ejemplo incorpora algunos indicadores de resultado (medición de impacto), tales como la “Cantidad de distritos con disminución de incidencias delictivas” en el subprograma de **Seguridad Ciudadana (Fuerza Pública)**. En el **MINAE** por su parte, hay vacíos en la programación, programas sin indicadores ni unidades de medida, como por ejemplo la “**Dirección de Agua**” y “**Geología y minas**” que posee una medición parcial de la producción. Asimismo, el programa “**Servicio de Extensión Agropecuaria**” del **MAG**, mide su producción pero carece de otras mediciones sobre la

⁵⁷ Programa Estado de la Nación. (2015). Quinto Informe Estado de la Educación en Costa Rica. San José: Programa Estado de la Nación, p. 123-125.

cobertura y avance de los proyectos plurianuales. En todos los ministerios antes mencionados la medición de las dimensiones de calidad y eficiencia es prácticamente inexistente.

Por último, como detalle general de la Programación física del Proyecto de Presupuesto 2017, se observó que cuenta con 95 programas, 36 subprogramas, de los cuales 30 no tienen objetivos definidos (con $\text{S/}495.167,0$ millones asignados). Asimismo, se incorporaron 2 programas nuevos, en el MINSA ("Partidas No Asignables a Programas") y el MEIC ("Mejora Regulatoria"); se eliminó el programa "Innovación y Capital Humano para la Competitividad", del MICITT y dos programas del MICIT y MEIC, cambiaron de nombre⁵⁸.

Además, los diferentes títulos del Proyecto de Presupuesto, tienen definidos 137 productos, de los cuales 31 no tienen una unidad de medida definida; además hay un desarrollo parcial de fichas técnicas de los indicadores⁵⁹, contemplándose algunos elementos como "notas técnicas" y "supuestos", pero no de uso generalizado. Esta situación va en detrimento de la calidad de la programación física y la eventual evaluación y rendición de cuentas de la ejecución del Presupuesto Nacional, y no está acorde con lo requerido en las Directrices de Formulación Presupuestaria establecidas por la DGPN del MINHAC y limita la aplicación de los requerimientos del artículo 52 de la LAFRPP.

2.1.3. Recursos asignados al financiamiento del PND

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto 2017, el MINHAC incorpora un documento denominado "Matriz de Vinculación y Financiamiento Plan-Presupuesto"⁶⁰, que proporciona como resultado un monto de $\text{S/}3,4$ billones de recursos del Proyecto de presupuesto vinculados al PND, lo que corresponde aproximadamente al 74% de los recursos que incorpora el Proyecto, en referencia propiamente a recursos de ministerios; datos similares al 2016 donde fue de $\text{S/}3,2$ billones y 79%, respectivamente. No obstante, no hay un desarrollo sistemático de la vinculación según las diferentes metas del PND. El siguiente cuadro resume esta información.

⁵⁸ El programa "Dirección de Gestión Integrada del Territorio (DGIT)" pasó a llamarse "Ordenamiento Territorial", en el MIVAH; el Programa "Gestión de Reglamentación Técnica" del MEIC, pasó a denominarse "Regulación Técnica y Verificación de Productos".

⁵⁹ Se incluye en algunos indicadores notas técnicas aclaratorias.

⁶⁰ MINHAC, (2016). "Presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2017", p. 73-84.

CUADRO 23
PROYECTO DE PRESUPUESTO 2017: MATRIZ DE VINCULACIÓN Y FINANCIAMIENTO PLAN-PRESUPUESTO
-MILLONES DE COLONES-

MINISTERIO	MONTO VINCULADO	% ESTRUCT.	SECTOR AL QUE SE VINCULA	PROGRAMA DEL PND
TOTAL	3.438.604	100,0%		
MAG	4.320	0,1%	Desarrollo Agrop. y Rural	Programa Nacional de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional; y Fomento de organizaciones de productores y productoras y jóvenes rurales
MICITT 1/	9.581	0,3%	Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	Centros Comunitarios Inteligentes; Red de alta velocidad para los establecimientos de prestación de servicios públicos;entre otros
M. C. EXT.	7.440	0,2%	Comercio Exterior	Gestión ante la OMC; Fomento a la Inversión Extranjera Directa; entre otros.
M. CULT.	17.785	0,5%	Cultura y Juventud	Programa Nacional de Gestión Cultural Comunitaria; Programa de desconcentración cantonal artística, educativa y cultural; entre otros.
MEIC	3.779	0,1%	Economía, Industria y Comercio	Programa de apoyo al consumidor y Programa de fomento a la competitividad.
MEP	2.510.797	73,0%	Educativo	Programa pertinencia de la oferta educativa; Programa de Infraestructura y equipamiento educativo; entre otros.
M. GOB.	26.036	0,8%	Política Intl; Seguridad y Desarr. Human.	Prevención de las distintas manifestaciones de la violencia, delincuencia y criminalidad; Lucha contra el crimen organizado, transfronterizo y actividades conexas; entre otros.
MINHAC	51.201	1,5%	Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera	Programa de gestión Hacienda Pública
M.J.	117.607	3,4%	Seguridad Ciudadana y Justicia	Fortalecimiento del Sistema Penitenciario; Prevención de las distintas manifestaciones de la violencia, delincuencia y criminalidad.
M. P.	5.874	0,2%	Seguridad Ciudadana y Justicia	Profesionalización Policial y formación de capacidades en materia de Seguridad Ciudadana; Lucha contra el crimen organizado, transfronterizo y actividades conexas; entre otras.
MOPT	300.126	8,7%	Transporte e Infraestructura	Programa de Obras Viales de la Red Vial Nacional Estratégica; Programa de conservación de la Red Vial Cantonal; Programa de construcción de puentes de la Red Vial Nacional y Cantonal; entre otros.
MIDEPLAN 2/	4.040	0,1%	Política Internacional	Programa de desarrollo de la Zona Norte; Programa de Fortalecimiento de la Cooperac. Sur-Sur.
MREC.	21.022	0,6%	Política Internacional	Programa de Desarrollo e Integración entre Costa Rica y países de la región caribeña; Sistema de Información para gestión consular; entre otros.
MINSA	126.528	3,7%	Salud, Nutrición y Deporte	Estrategia Nacional para la Prevención, Control y Vigilancia de Enfermedades Crónicas;Programa de CEN-CINAL; entre otros.
MSP 2/	204.360	5,9%	Seguridad Ciudadana y Justicia; Ambiente	Lucha contra el crimen organizado...; Profesionalización policial y formación de capacidades...entre otros.
MTSS	14.994	0,4%	Trabajo y Seguridad Social; Desarr. Human.	Programa Empléate; Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa (PRONAMYPE); entre otros.
MIVAH	3.217	0,1%	Vivienda y Asentamientos Humanos	Programa de vivienda en Asentamientos Humanos de extrema necesidad; Programa de renovación de viviendas de clase media en centros urbanos deteriorados; entre otros.
MINAE 2/	8.135	0,2%	Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial	Programa de Control, Protección y Vigilancia de la biodiversidad y de los recursos naturales; Programa Integral para el abastecimiento de agua para Guanacaste; entre otros.
PRESID.	1.762	0,1%	Ambiente y Desarr. Humano	Programa de atención de Personas Adultas Mayores (PAM) en pobreza; Programa de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastre para el desarrollo y la seguridad humana por parte del sector público.

1/ Incluye el monto total de recursos de ese ministerio.

2/ Incluye los recursos de los programas sustantivos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Documento de Exposición de motivos del Proyecto de Ley del Presupuesto 2017.

La Contraloría General realizó un ejercicio de verificación, para detallar el financiamiento incorporado para un grupo de metas relevantes del PND, del cual se desprende que se están dirigiendo recursos importantes a los tres Pilares que establece el PND.

Específicamente, en lo referente al **Pilar de Combate a la Pobreza y la Desigualdad**, se registran asignaciones de recursos provenientes sobre todo del MEP, MTSS, Ministerio de Salud (MINSA), hacia programas como los comedores escolares (¢74.061,2 millones), las becas del Fondo Nacional de Becas (¢33.779,3 millones), la Infraestructura Educativa (¢128.000 millones), el Programa Avancemos (¢60.000 millones), la atención infantil en los CEN-CINAI (¢27.408,4 millones), entre otros.

En lo correspondiente al **Pilar de Crecimiento Económico y del Empleo**, se registran recursos que provienen del MOPT, MTSS, Ministerio de Economía (MEIC), Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), canalizados hacia proyectos de inversión como la construcción del tramo Bajos de Chilamate-Vuelta Kooper (¢2.616,0 millones); transferencias a las municipalidades para la conservación de la red vial cantonal (¢79.777,8 millones); transferencias al Consejo Nacional de Vialidad (¢179.599,0 millones) para el mantenimiento periódico y rutinario de la red vial nacional; y programas de impulso al empleo como EMPLÉATE y PRONAE (¢12.349,1 millones), entre otros.

Por último, al **Pilar de Transparencia y Eficiencia del Estado**, se canalizan recursos hacia programas como Ciudad Gobierno (¢7.365,0 millones); Escuela Nacional de Policía (¢8.528,5 millones); construcción de la II etapa de 24 módulos en el CAI La Reforma (¢4.143,0 millones) entre otros.

2.2. Cumplimiento de los principios presupuestarios y financiamiento

En el artículo 5 de la LAFRPP se establecen una serie de principios que deben cumplir los presupuestos públicos, estos son “universalidad e integridad”, “gestión financiera”, “anualidad”, “publicidad”, “programación”, “especialidad cuantitativa y cualitativa” y “equilibrio presupuestario”, algunos de los cuales no se cumplen cabalmente según se comenta a continuación.

Principio de “universalidad e integridad”. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro...”. De la revisión efectuada se constató que se incluyeron todos los ingresos certificados por la Contraloría General, además las respectivas contrapartidas de gastos según dicho nivel de ingresos. No obstante, referido a este principio, se mantiene la situación observada en presupuestos nacionales de otros períodos, al no presupuestarse ciertos montos de destinos específicos, sobre lo cual se realiza un comentario en el apartado 1.3.8 del presente Informe, por lo tanto este principio **se cumple parcialmente**.

Principios de “gestión financiera” y de “programación”. El primer principio señala que “La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.”, y el segundo que “Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo”.

En cuanto al principio de gestión financiera, esta Contraloría General considera que en el Proyecto de Presupuesto de la República del período 2017, hay un **cumplimiento parcial**, puesto que si bien hay un esfuerzo por mejorar la vinculación del Presupuesto de la República con los objetivos y metas del PND, este proceso es susceptible de mejoramiento, por ejemplo en precisar los recursos vinculados según metas del PND. En cuanto al principio de programación, también presenta un **cumplimiento parcial**, pues hay una programación física que no registra un proceso de mejoramiento equitativo a nivel de los diferentes títulos del Presupuesto Nacional. Se mantienen aún algunos programas sin objetivos, y productos sin indicadores y sin unidades de medida, y un desarrollo parcial de “fichas técnicas” de los indicadores. Además, se observa

en general un estancamiento en relación al tema de indicadores, ya que la medición de eficacia sigue siendo la dimensión básicamente medida, mientras las mediciones de calidad y eficiencia son prácticamente inexistentes.

Principios de “anualidad” y “publicidad”. Estos principios indican que “El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1° de enero al 31 de diciembre” y que “En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles”. El principio de anualidad **se cumple**, dado que el presupuesto rige para el período de un año, comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017. El principio de publicidad se cumple, ya que el Ministerio de Hacienda publica periódicamente los diferentes documentos presupuestarios en su página Web y por otros medios, incluido el proyecto de Presupuesto de la República 2017. No obstante debe continuarse con los esfuerzos y fortalecerse sobre todo con la emisión de información sucinta y comprensible sobre los resultados de los procesos de ejecución y evaluación de los recursos públicos.

Principio de “especialidad cuantitativa y cualitativa”. Establece que “Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.” Este principio **se cumple** a través del uso de los clasificadores vigentes.

Principio de “equilibrio presupuestario”. El artículo 6 de la LAFRPP dispone: “Para los efectos de una adecuada gestión financiera no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital”. Como consecuencia, el principio de equilibrio presupuestario en un sentido sustantivo, atiende a la sostenibilidad o salud de las cuentas fiscales, como lo enuncia el citado artículo.

Dicho mandato configura una expresión numérica del principio del equilibrio. Como se ha expresado en múltiples documentos dirigidos a la Asamblea Legislativa, tal disposición ha sido reiteradamente desatendida a lo largo de los años, con pocas excepciones, pues el monto de ingresos corrientes recaudados no ha alcanzado los gastos corrientes ejecutados. El presupuesto del 2017, al igual que en ejercicios anteriores, se formula con este desequilibrio, según se observa en el cuadro siguiente, con lo cual **se incumple** el citado principio.

El incumplimiento recurrente de esta regla, significa directamente que el patrimonio contable del Estado (activos menos pasivos) se encuentra en disminución, y probablemente en monto mayor de lo que muestra el déficit corriente, al considerarse además los gastos la depreciación de los activos y los aumentos (nominales) del valor de los pasivos por inflación y devaluación. En el contexto de la situación fiscal del Gobierno y su tendencia insostenible, también bajo otros indicadores como el déficit financiero, el déficit primario, y la razón deuda/PIB, indica que no solamente se deteriora la perspectiva de la deuda, sino lo que podría denominarse la riqueza o activo neto del Estado.

Aunque porcentualmente el déficit corriente parece inferior al del 2016, en sentido del presupuesto incorporado, la realidad del año actual será probablemente menos deficitaria al cierre de diciembre de lo que indica el cuadro, con lo que para 2017 debe esperarse una prudente gestión fiscal para que el indicador no se deteriore, con los mencionados resultados directos en el patrimonio y la situación fiscal.

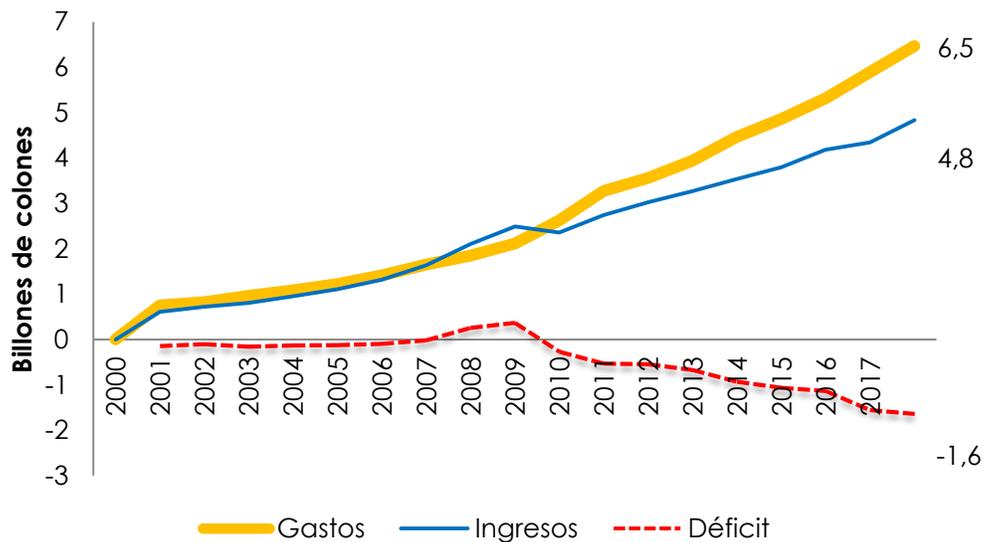
CUADRO 24
GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES,
2000-2017
-MILLONES DE COLONES-

Año	Gastos corrientes	Ingresos corrientes	Superávit en cuenta corriente		Relación Ingresos/Gastos
			Absoluto	% del PIB	
2000	754.548	608.538	-146.010	-3,0%	80,6%
2001	825.082	722.092	-102.990	-1,9%	87,5%
2002	962.101	808.751	-153.350	-2,5%	84,1%
2003	1.082.074	952.444	-129.630	-1,9%	88,0%
2004	1.227.452	1.107.640	-119.813	-1,5%	90,2%
2005	1.413.047	1.321.309	-91.738	-1,0%	93,5%
2006	1.654.337	1.637.788	-16.549	-0,1%	99,0%
2007	1.847.877	2.104.451	256.574	1,9%	113,9%
2008	2.116.402	2.489.551	373.149	2,4%	117,6%
2009	2.631.479	2.359.138	-272.341	-1,6%	89,7%
2010	3.273.567	2.741.625	-531.942	-2,8%	83,8%
2011	3.564.011	3.024.134	-539.878	-2,6%	84,9%
2012	3.941.568	3.270.368	-671.200	-2,9%	83,0%
2013	4.468.595	3.536.202	-932.392	-3,8%	79,1%
2014	4.858.210	3.797.520	-1.060.690	-3,9%	78,2%
2015	5.314.424	4.180.153	-1.134.271	-3,9%	78,7%
2016	5.895.118	4.344.821	-1.550.297	-5,0%	73,7%
2017	6.469.680	4.836.930	-1.632.750	-4,9%	74,8%

Nota: En 2000 y 2001 el gasto incluye compromisos no devengados, en los demás años es gasto devengado, y en 2016 es presupuesto ajustado.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley del Presupuesto 2017.

GRÁFICO 15
GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES,
2000-2017
-BILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley del Presupuesto 2017.

CAPÍTULO 3

Aspectos Específicos

3.1. Servicio de la Deuda Pública

- El proyecto de Ley le asigna al servicio de la deuda un monto de **¢2.929.855 millones**, equivalente a un **8,7% del PIB** y un **64,9% de los Ingresos Tributarios**.
- Este título presupuestario continúa siendo el más importante dentro del presupuesto nacional, para el 2017 representaría un **32,8% de la autorización total de gasto**.
- Las colocaciones de títulos valores en el mercado interno serán las que aporten la mayor parte de los recursos para el financiamiento del servicio de la deuda título (**62,7%**), el resto se financiará con ingresos corrientes.
- Los resultados de la estrategia de colocaciones, los vencimientos de la deuda, las operaciones de canje y el comportamiento de variables como tipo de cambio, inflación y tasas de interés influyen directamente en la ejecución de este título.
- Es importante tener presente lo imperativo del cumplimiento oportuno de los compromisos que genera el endeudamiento del Gobierno y que la posible subejecución en este título conlleva implícita una menor colocación de títulos en el mercado interno.

El presente acápite discute el tema de la deuda en dos vertientes, en una primera instancia, desde el punto de vista del Servicio de la Deuda, es decir, pago anual de amortización e intereses, desde su importancia en el presupuesto, hasta las cifras específicas incorporadas en el proyecto⁶¹. Y una segunda vertiente donde se discute sobre la evolución del saldo de la deuda.

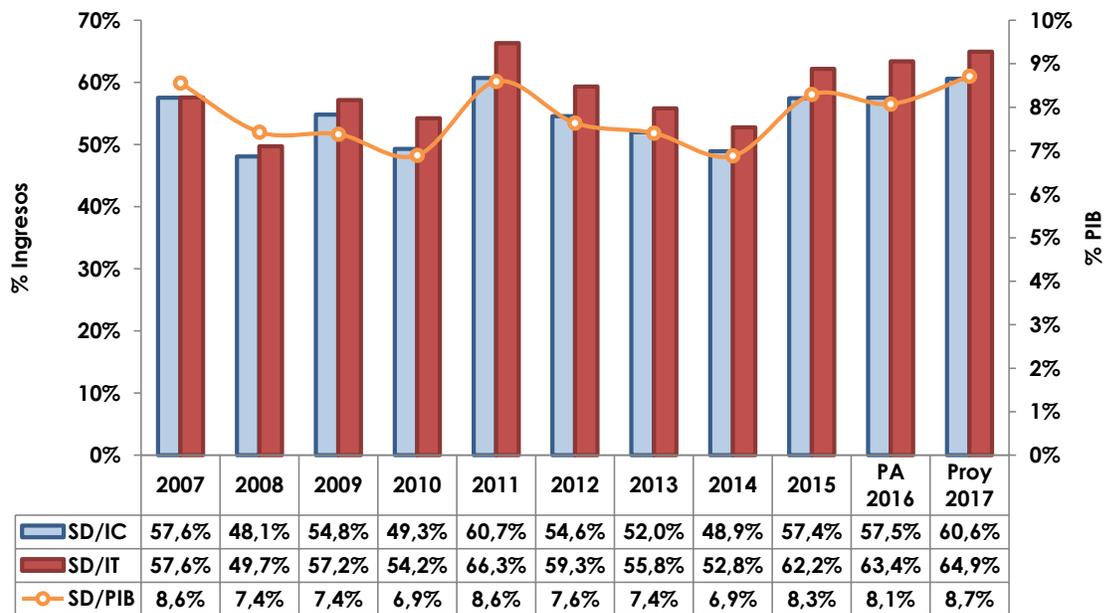
Importancia relativa del Servicio de la Deuda

Los déficits recurrentes del Gobierno se han traducido en importantes crecimientos de los pasivos internos y externos, lo que a su vez se ha reflejado en el comportamiento de las obligaciones por amortización e intereses que esta deuda origina. En este apartado en primera instancia, se presenta la importancia que tiene el servicio de la deuda con respecto a la actividad económica (PIB) y a los ingresos sanos del Gobierno (corrientes y tributarios); y posteriormente, se muestra el comportamiento de este título presupuestario con respecto al gasto total del presupuesto nacional.

A partir del año 2007 el peso de este título con respecto a la actividad económica ha oscilado entre el 6,9% y el 8,6% presentando un promedio de 7,7% del PIB para el periodo 2007-2015. Igualmente dentro de los ingresos del Gobierno el gasto devengado por el servicio de la deuda ha incrementado su peso relativo en el periodo 2007-2015 y representa en promedio un 57,2% de los ingresos tributarios y un 53,7% de los ingresos corrientes. Para los años 2016 y 2017 se puede apreciar el mismo comportamiento, incluso el peso del servicio de la deuda se estima se ubique por encima de los promedios observados, tal como se aprecia en el siguiente gráfico.

⁶¹ Incluye una nota metodológica.

GRÁFICO 16
GOBIERNO CENTRAL: INDICADORES DEL SERVICIO DE LA DEUDA, 2007-2017
-PORCENTAJES-



SD: Servicio de la Deuda

IC: Ingresos Corrientes

IT: Ingresos Tributarios

PIB: Producto Interno Bruto

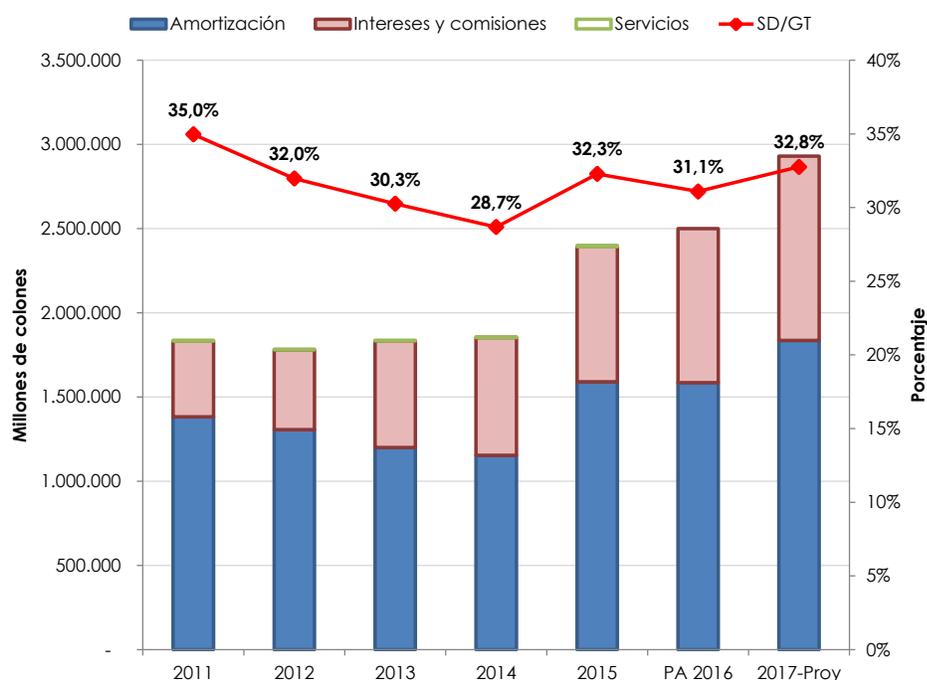
Nota: Para los años 2007 a 2015 las cifras del servicio de la deuda corresponden al gasto devengado.

Para el 2016 al presupuesto ajustado a agosto y 2017 a las cifras del proyecto de Ley.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Dentro del Presupuesto Nacional el comportamiento es similar, este título ha demandado un porcentaje importante de los recursos, no solo a nivel de la apropiación inicial sino también dentro del gasto efectivo total -tal como observa en el siguiente gráfico-; y, a pesar de que, la utilización de recursos externos permitió disminuir la presión en el mercado local sobre las tasas de interés, a partir del año 2015 la concentración de vencimientos propicia que el peso relativo del servicio de la deuda retorne a los niveles presentados previo a las colocaciones de eurobonos y continúe siendo el título más importante dentro del presupuesto nacional. Su peso relativo se ubica alrededor de un 33%, nuevamente poniendo presión sobre el resto de las asignaciones.

GRÁFICO 17
GOBIERNO CENTRAL: COMPORTAMIENTO DEL SERVICIO DE LA DEUDA
2011-2017
-PORCENTAJES-



Nota Para los años 2011 a 2015 las cifras del servicio de la deuda corresponden al gasto devengado. Para el 2016 al presupuesto ajustado a agosto y 2017 a las cifras del proyecto de Ley.

SD: Servicio de la Deuda

GT: Gasto Total del Presupuesto Nacional

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Cifras del Proyecto de Presupuesto 2017

Según las cifras del proyecto de Ley para el año 2017, al servicio de la deuda se le asigna un monto de ¢2.929.855 millones, equivalente a un 8,7% del PIB y 32,8% de la autorización total de gasto. De este monto estimado ¢1.835.879 millones corresponden a amortización y ¢1.093.976 millones al pago de intereses y comisiones.

Las colocaciones de títulos valores en el mercado interno serán las que aporten la mayor parte de los recursos para el financiamiento de este título (60,1%) y un 37,3% se espera financiar con la fuente de ingresos corrientes. Adicionalmente, desde el año 2013, el servicio de la deuda presupuesta una autorización adicional de colocación de títulos con el propósito de hacer frente a una eventual disminución del saldo de las cuentas de caja única equivalente al 2,6% del servicio de la deuda⁶².

Al comparar las cifras estimadas para el ejercicio económico 2017 se proyecta que el servicio de la deuda muestre un crecimiento de 17,2%, tanto con respecto al proyecto de Ley 2016

⁶² En relación con esta fuente y el propósito específico para el cual fue incorporada, es importante tener presente que si el saldo global de las cuentas de caja única no disminuye, no debería reflejarse ningún movimiento presupuestario tanto por parte del ingreso de la fuente Emisión de Títulos Valores Deuda Interna Caja Única como por parte del gasto en la amortización de corto plazo que se programa financiar con dicha fuente.

como al presupuesto ajustado y se estima que la mayoría de los rubros que componen el servicio de la deuda van a experimentar tasas de crecimiento positivas. El detalle de la estimación de las partidas del título Servicio de la Deuda para el 2017 y su comportamiento previo se presenta a continuación.

CUADRO 25
SERVICIO DE LA DEUDA: PRESUPUESTO POR PARTIDA, 2015-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	2015		2016			2017		
	Presupuesto Ajustado	% ejec	Ley de Presupuesto	Presupuesto Ajustado a agosto	% ejec agosto	Proyecto	Variación nominal Proyecto vs Ley	Variación nominal Proyecto vs Ajustado
TOTAL	2.559.095	93,8%	2.500.529	2.500.529	65,0%	2.929.855	17,2%	17,2%
TOTAL AMORTIZACIÓN	1.631.325	97,5%	1.555.542	1.585.542	73,0%	1.835.879	18,0%	15,8%
<i>Amortización Externa</i>	32.579	84,3%	53.343	53.343	55,4%	58.262	9,2%	9,2%
Amortización préstamos	32.579	84,3%	53.343	53.343	55,4%	58.262	9,2%	9,2%
Amortización títulos valores	-	na	-	-	na	-	na	na
<i>Amortización Interna</i>	1.598.746	97,8%	1.502.199	1.532.199	73,6%	1.777.617	18,3%	16,0%
Amortización títulos corto plazo	538.688	95,4%	370.105	736.105	73,8%	693.939	87,5%	-5,7%
Amortización títulos largo plazo	1.060.058	99,0%	1.132.094	796.094	73,4%	1.083.678	-4,3%	36,1%
Comisiones Externas 1/	5.946	36,0%	6.346	6.346	18,8%	4.209	-33,7%	-33,7%
TOTAL INTERESES	910.824	87,8%	938.219	908.219	51,5%	1.089.345	16,1%	19,9%
<i>Intereses Externos</i>	149.944	95,2%	162.479	182.479	60,8%	194.243	19,5%	6,4%
Intereses préstamos	16.473	64,6%	16.232	16.232	43,9%	20.082	23,7%	23,7%
Intereses títulos valores ¹	133.471	99,0%	146.247	166.247	62,4%	174.161	19,1%	4,8%
<i>Intereses Internos</i>	760.880	86,4%	775.739	725.739	49,2%	895.102	15,4%	23,3%
Intereses títulos corto plazo	49.838	58,8%	41.221	41.221	49,8%	48.037	16,5%	16,5%
Intereses títulos largo plazo	711.042	88,3%	734.519	684.519	49,1%	847.065	15,3%	23,7%
Comisiones internas 2/	11.000	79,2%	422	422	60,1%	422	0,0%	0,0%

1/ En las cifras de intereses de títulos valores del sector externo se incluye el monto correspondiente a la compensación que realizaría el Ministerio de Hacienda por la retención del 15% de impuesto a las remesas.

2/ Para el año 2016 esta partida se traslada al Ministerio de Hacienda a los subprogramas de Gestión de Ingresos Internos y Gestión de Caja del Gobierno Central, quedando dentro del Servicio de la Deuda solo las comisiones que se generan al realizar pagos de deuda interna, por lo que cambia de nombre a Comisiones y otros gastos sobre títulos valores internos.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF, del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 y Dirección de Crédito Público.

Las operaciones de canje de deuda, la posible incorporación de nuevos créditos al presupuesto, las expectativas de tasas de interés internas, tipo de cambio e inflación, los vencimientos que debe atender el Gobierno, así como la estrategia de colocación que defina para su financiamiento, son los factores que influyen en el comportamiento esperado de las partidas que componen el título 230.

Partida Amortización

La partida de amortización incluye los pagos que deben realizarse por los préstamos contratados con organismos internacionales y por el vencimiento de los títulos valores en el mercado interno. A continuación se detallan aspectos relevantes para cada componente.

El monto presupuestado para la **amortización externa** incluye el pago de los créditos con organismos internacionales. Para atender estas erogaciones se destinan ¢58.262 millones, cifra que implica un crecimiento de 9,2% en relación con el presupuesto ajustado de 2016.

En relación con el **componente interno de la amortización**, para el año 2017 se espera un incremento en relación con la apropiación inicial y con el presupuesto ajustado 2016, a pesar que durante este año se han experimentado vencimientos de deuda interna superiores a los vencimientos que se deben afrontar durante el año 2017.

Según información de la DCP sobre el perfil de vencimientos del saldo de la deuda interna a julio 2016, el 10,8% de los pasivos internos totales deben ser cancelados en los meses de agosto a diciembre 2016 y 11,5% durante todo el año 2017. Por tanto, dada la presión que ejercen los vencimientos de deuda interna que se deben atender en el resto del año, el comportamiento de esta subpartida para el 2016 y el 2017 dependerá en gran medida del porcentaje de reinversiones que se realicen, así como de las operaciones de canje y de los plazos de los instrumentos que utilice el Gobierno para financiarse.

Debe tenerse presente que durante el primer semestre 2016, las operaciones de deuda interna que se realizaron generaron un incremento de los vencimientos para el segundo semestre, producto de que adicional a la demanda de las instituciones públicas por instrumentos de corto plazo, el sistema Tesoro Directo ha contribuido a incrementar las colocaciones en instrumentos menores a un año. De continuar esta tendencia, los vencimientos 2016 que faltan por atender y los vencimientos 2017 podrían recibir mayor presión, y a pesar que normalmente esta deuda es reinvertida, la mayor presión sobre los vencimientos que estas colocaciones generarían conlleva implicaciones al servicio de la deuda.

Partida Comisiones

El financiamiento interno y externo genera pagos por comisiones, sin embargo, el componente importante dentro de esta partida es el pago de las comisiones externas, razón por la cual este acápite presenta aspectos relevantes en torno a esta subpartida.

El presupuesto 2017 destina a las **comisiones externas** ¢4.209 millones, de los cuales ¢149 millones corresponden a gastos relacionados con la administración de los US\$4.000 millones de eurobonos colocados durante el 2012 y el 2015 y ¢4.060 millones para las comisiones que deben pagarse a los organismos internacionales por los préstamos contratados para el desarrollo de proyectos de inversión.

En relación con los pagos de **comisiones de préstamos externos**, debe tenerse presente que la estimación y ejecución de esta subpartida depende del cumplimiento de la programación de desembolsos, de la aprobación por parte de la Asamblea de nuevos créditos y de su respectiva incorporación al presupuesto nacional. No obstante esta consideración, es relevante valorar que este rubro, con excepción de los años 2011 y 2014, ha reflejado en forma constante porcentajes de ejecución bajos e inferiores al 60%.

Para el año 2016, el comportamiento es similar, al mes de agosto este renglón tiene un gasto devengado de ¢1.144 millones y un porcentaje de ejecución con respecto al presupuesto ajustado de apenas un 21%, lo cual hace pensar que, a final de año se volverá a presentar un alto nivel de subejecución.

Partida Intereses

En lo correspondiente a la partida **intereses**, el incremento que se espera para el ejercicio económico 2017 es considerable, sin embargo el comportamiento de cada subpartida varía según las diferentes variables que lo determinan.

En el caso de los **intereses externos** se destina en el presupuesto 2017 $\text{¢}194.243$ millones para atender el costo de los recursos que se obtienen en el mercado internacional (préstamos externos y eurobonos). El principal componente de esta subpartida es el pago de los **intereses por eurobonos**, al cual se le destinará un monto de $\text{¢}174.161$ millones, de los cuales, cerca de $\text{¢}26.000$ millones corresponden al impacto de la Ley N° 9274⁶³ (ver nota metodológica más adelante).

Para el pago de **intereses por préstamos del sector externo** se tiene programado destinar $\text{¢}20.082$ millones, lo que implica un crecimiento importante con respecto al presupuesto ajustado al mes de agosto 2016. La DCP indica que algunos organismos internacionales incrementaron las tasas de interés y que préstamos como el Programa por Resultados para Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica, el Programa de Integración de Fronteras y el Proyecto de Infraestructura del Puerto de Moín tienen programados desembolsos para el 2017, lo que implicaría pago de intereses.

En lo correspondiente a **intereses generados por los títulos internos** se proyecta para el 2017 un gasto de $\text{¢}895.102$ millones (2,7% del PIB) que implica un crecimiento nominal de 15,4% con respecto a la apropiación inicial y un 23,3% en relación con el presupuesto ajustado a agosto 2016. De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de Ley este comportamiento responde en parte al crecimiento del stock de deuda y a *“que de la deuda contraída en periodos anteriores, el 78,0% se pactó a tasas fijas, procurando en su momento reducir los riesgos de mercado”*⁶⁴.

Históricamente, en esta subpartida las modificaciones presupuestarias y los porcentajes de ejecución evidencian que la estimación inicial de los intereses internos ha estado por encima del gasto devengado que se realiza durante el año. Al mes de agosto 2016 el presupuesto inicial asignado a intereses internos experimentó una disminución de $\text{¢}20.000$ millones y su ejecución alcanza un 49,2%, evidenciando que, al igual que en años anteriores, esta partida posiblemente experimente un disponible.

Si bien los intereses internos normalmente han presentado disponibles, es importante considerar que la estimación de esta subpartida está ligada a variables macroeconómicas y a necesidades de financiamiento que pueden variar durante el período presupuestario y que son exógenas a los encargados de la gestión de la deuda.

Finalmente, es importante tener presente la importancia del cumplimiento oportuno de los compromisos que genera el endeudamiento del Gobierno. Adicionalmente, este título presupuestario usualmente es financiado en su mayoría por la colocación de títulos internos, situación que implica que la posible subejecución en alguno de los rubros que lo componen repercute en una menor colocación en el mercado interno por parte el Gobierno Central.

⁶³ Ley 9274 Reforma Integral de la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, reforma el impuesto sobre la renta en lo correspondiente al impuesto de remesas.

⁶⁴ Ministerio de Hacienda, Exposición de motivos proyecto de Ley 2017. Página 55.

Nota metodológica

En el título presupuestario Servicio de la Deuda se incluyen los pagos programados para atender la amortización, los intereses y las comisiones que se generan del financiamiento interno y externo que utiliza el Gobierno Central. Debe aclararse que las cifras que presenta el sistema SIGAF para el año 2015 y 2016, así como el proyecto de Ley 2017 incorporan en el rubro Intereses sobre títulos valores del sector externo la compensación que debe realizar el Gobierno a los inversionistas que compraron las colocaciones de eurobonos de la Ley N° 9070 ante la modificación del Impuesto de la Renta que establece la Ley N° 9274.

Sin embargo, según el informe N° DFOE-SAF-IF-17-2016 durante el 2015 el Gobierno canceló a los inversionistas la totalidad de los intereses pactados en la colocación de los eurobonos, sin realizar la retención del impuesto del 15% del impuesto a las remesas ni la compensación de dicho impuesto. Por lo tanto, los registros que se realizaron, a criterio de la Contraloría General, sobrevaloran los ingresos por remesas recibidos así como los gastos por intereses de los títulos valores del sector externo, lo cual influye en el gasto devengado total de intereses y del servicio de la deuda.

Ante esta situación dicho informe dispone que, a más tardar el 31 de octubre de 2016, se *“elimine la práctica de efectuar el registro de ingresos y gastos derivados del impuesto sobre remesas al exterior a favor del Gobierno al amparo de lo establecido en las Leyes N° 7092 y N° 9070, en aquellos casos que no haya operado la retención y compensación del referido impuesto y que no exista la documentación soporte que respalde dicha transacción; asimismo realizar los ajustes que correspondan, para el periodo 2016.”*

Según la información de la Dirección de Crédito el devengado del servicio de la deuda del año 2015 presenta un monto de ₡12.281 millones por este concepto y, en el caso del presupuesto ajustado 2016 mediante el decreto N° 39590-H se incrementó el rubro de intereses de títulos valores del sector externo de largo plazo con el objetivo de cubrir los gastos que la retención del 15% sobre el Impuesto sobre las remesas al exterior, así mismo dentro del proyecto de Ley 2017 se incluyeron recursos para hacer frente a los gastos asociados a la retención en mención. El cuadro siguiente detalla los montos estimados por este concepto y la afectación que tendría dentro del renglón intereses por títulos valores de largo plazo del sector externo, sumas que a criterio esta Contraloría, de continuar con los procedimientos seguidos a la fecha, no proceden a ser registradas.

CUADRO 26
SERVICIO DE LA DEUDA: GASTO DE INTERESES POR EUROBONOS PROYECTADO, 2016-2017
-MILLONES DE COLONES-

	Presup Ajustado 2016	Proyecto Ley 2017
TOTAL	166.568	174.161
Cupón	141.583	148.253
Retención del 15%	24.985	25.908

Fuente: Elaboración CGR con datos de la Dirección de Crédito Público.

No obstante esta situación, con el objetivo de guardar consistencia con el sistema de información SIGAF y con el proyecto de Ley 2017 el análisis se realizó con las cifras que se reportan como montos oficiales dentro del título Servicio de la Deuda.

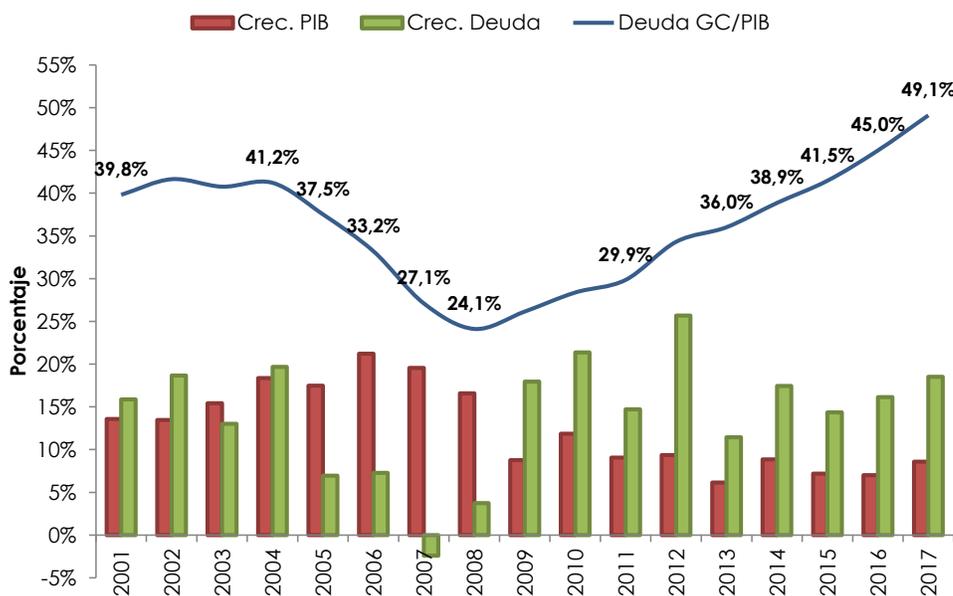
Aspectos sobre la evaluación del impacto de la deuda

- Para el año 2017, la deuda del Gobierno continúa su tendencia creciente y se ubicaría en **₡16.515.670 millones, monto equivalente al 49,1% del PIB.**
- BCCR reitera que el comportamiento de la deuda generaría presión sobre las tasas de interés internas y por consiguiente sobre el crédito, la inversión, el consumo y el crecimiento económico.

El financiamiento de los déficits recurrentes del Gobierno Central ha generado que los pasivos internos y externos presenten tasas de crecimiento superiores a las mostradas por la actividad económica, generando un constante incremento en la relación deuda/PIB y comprometiendo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Al mes de agosto 2016 el saldo de la deuda creció un 13,9% en relación con el saldo a diciembre 2015, alcanzando un monto de ₡13.668.157 millones equivalente a un 44,1% del PIB, y según las cifras de la Dirección de Crédito Público (DCP), al 31 de diciembre de 2016, el crecimiento anual de los pasivos del Gobierno sería un 16;1% con respecto a 2015, y el saldo de la deuda -₡13.936.930 millones- representará un 45% del PIB. Para el 2017, indica la DCP que la tendencia creciente de la deuda continúa, el saldo a diciembre se ubicaría en ₡16.515.670 millones (49,1% del PIB) mostrando un crecimiento anual de 18,5%, tal como se observa en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 18
GOBIERNO CENTRAL: COMPORTAMIENTO DE LA RELACIÓN DEUDA PIB, 2001-2017
- PORCENTAJES -



Fuente: Elaboración CGR con datos de la Dirección de Crédito Público y el BCCR.

Sobre el particular, el BCCR en la "Certificación de capacidad de endeudamiento del sector público y posibles efectos sobre la economía nacional", indica que si bien existe espacio para realizar las colocaciones que indica el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 en el mercado interno, este mayor endeudamiento contribuye a que la relación deuda/PIB mantenga un

“patrón no sostenible, caracterizado por la recurrencia de déficit primario y una tasa de interés real implícita en la deuda que supera la tasa de crecimiento real del producto.”

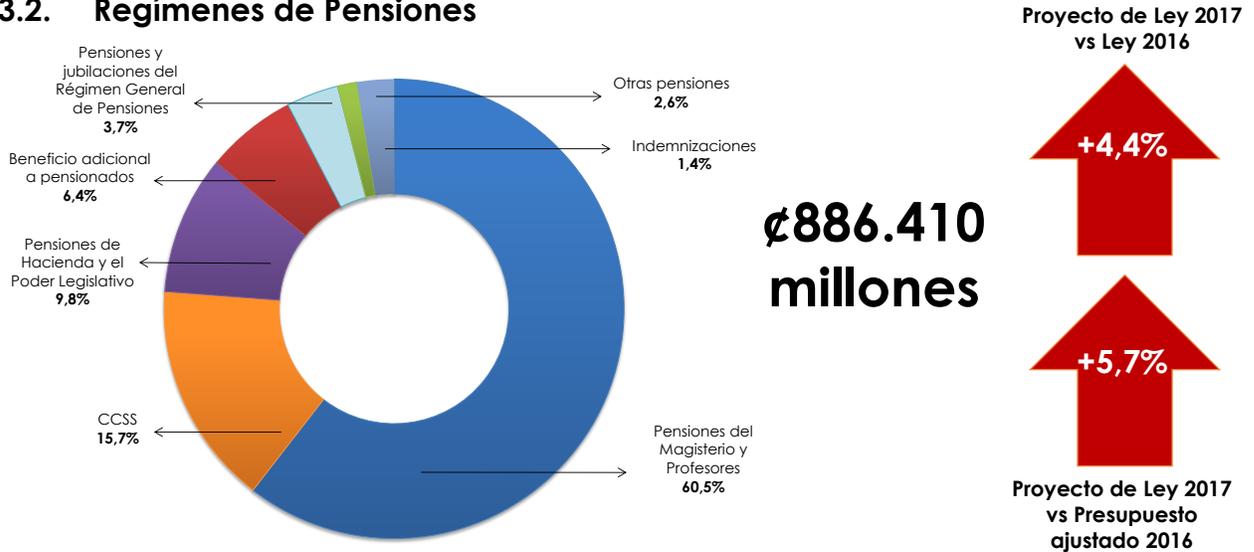
Adicionalmente advierte el BCCR que el comportamiento del endeudamiento generaría presión sobre las tasas de interés internas con las correspondientes consecuencias sobre el crédito, la inversión, el consumo y el crecimiento económico. Asimismo generaría distorsiones en la eficacia de las acciones de política monetaria y cambiaria.

Preocupa a esta Contraloría el hecho de que, a criterio de expertos, ubicarse por encima del 40% pone a los países en serias limitaciones para implementar políticas de inversión pública que impulsen la productividad e incluso la competitividad empieza a verse sacrificada. Adicionalmente considerando que la deuda del resto del sector público desde el año 2014 representa aproximadamente un 17% del PIB, el saldo global de la deuda pública desde julio del presente año se ubica por encima del llamado límite natural de endeudamiento⁶⁵, que según la DCP se ubica en un 60% del PIB.

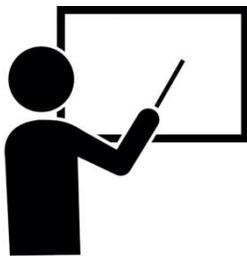
Estas condiciones vuelven imperativo la búsqueda de soluciones integrales al problema fiscal, incluyendo acciones focalizadas para que el financiamiento mediante deuda se limite a los niveles estrictamente necesarios. Tal como indica el BCCR, el Ministerio de Hacienda debe realizar “en el corto plazo los esfuerzos que permitan aumentar la recaudación tributaria y racionalizar y contener la expansión de sus gastos, en procura de generar el superávit primario requerido para revertir la tendencia creciente de su razón de deuda PIB”

⁶⁵ El límite natural representa el máximo nivel de endeudamiento que el país podría honrar aún 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)

3.2. Regímenes de Pensiones



Pensiones al Magisterio y Profesores



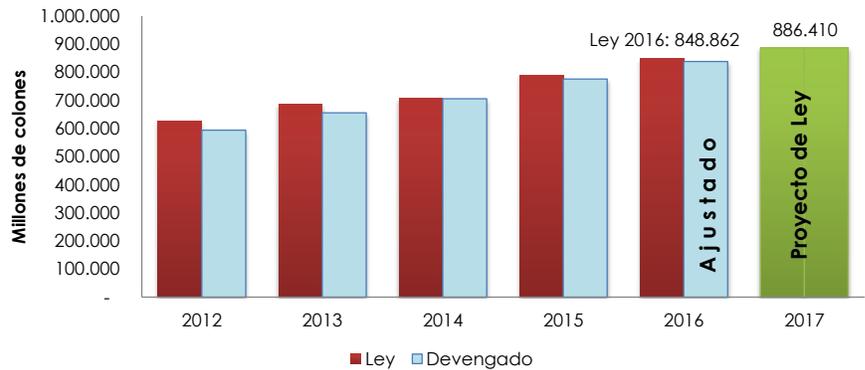
Proyecto de Ley 2017 vs Presupuesto ajustado 2016

Régimen General de Pensiones



Proyecto de Ley 2017 vs Presupuesto ajustado 2016

Se le asigna al Régimen de Pensiones el **9,9%** del total del Proyecto de Ley 2017



- El proyecto de Ley de Presupuesto 2017 asigna recursos a los Regímenes de Pensiones por un monto de ¢886.410 millones, que representa un aumento de 5,7% en relación con el presupuesto ajustado del periodo 2016.
- Existe la necesidad de escenarios económicos que identifiquen la sostenibilidad y los efectos que conlleva la implementación de las recientes reformas legales en materia de pensiones.
- De acuerdo con el informe N° DFOE-EC-IF-000017-2016 de la Contraloría General, la Dirección Nacional de Pensiones presenta debilidades en la gestión operativa de los Regímenes de Pensiones que están a su cargo.

CUADRO 27
REGÍMENES DE PENSIONES: TRANSFERENCIAS POR DESTINATARIO, 2012-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% Estruct
	Devengado			Presupuesto ajustado		Proyecto de Ley	
TOTAL EGRESOS	594.249	655.339	705.415	775.908	838.216	886.410	100%
% variación nominal	7,7%	10,3%	7,6%	10,0%	8,0%	5,7%	
% Ejecución	96,6%	99,0%	98,7%	98,3%	59,8%	na	
Pensiones y Jubilaciones contributivas y no contributivas	517.702	563.017	605.405	648.036	692.545	735.213	82,9%
Magisterio y Profesores	367.180	402.514	436.227	468.473	503.317	536.430	60,5%
% variación nominal	7,4%	9,6%	8,4%	7,4%	7,4%	6,6%	
% Ejecución	97,7%	99,3%	99,7%	99,6%	64,0%	na	
Hacienda y el Poder Legislativo	73.117	76.715	78.404	82.089	84.376	86.827	9,8%
% variación nominal	2,4%	4,9%	2,2%	4,7%	2,8%	2,9%	
% Ejecución	96,4%	99,6%	97,8%	96,9%	63,8%	na	
Régimen General de Pensiones	16.093	18.619	21.722	25.421	27.588	32.591	3,7%
% variación nominal	17,7%	15,7%	16,7%	17,0%	8,5%	18,1%	
% Ejecución	90,7%	99,2%	98,7%	99,5%	67,9%	na	
Obras Públicas	6.772	6.975	7.086	7.122	7.321	7.059	0,8%
% variación nominal	2,5%	3,0%	1,6%	0,5%	2,8%	-3,6%	
% Ejecución	95,7%	98,1%	97,2%	89,8%	63,0%	na	
Víctimas de guerra	4.566	4.571	4.502	4.325	4.347	3.949	0,4%
% variación nominal	2,0%	0,1%	-1,5%	-3,9%	0,5%	-9,1%	
% Ejecución	95,6%	98,8%	93,4%	89,4%	62,5%	na	
Correos, telégrafos y radios nacionales	4.608	4.810	4.995	5.128	5.209	5.184	0,6%
% variación nominal	3,2%	4,4%	3,8%	2,7%	1,6%	-0,5%	
% Ejecución	95,8%	99,5%	98,8%	94,2%	65,0%	na	
Otras pensiones	6.331	6.633	6.785	6.685	7.094	6.643	0,7%
% variación nominal	9,4%	4,8%	-1,5%	-1,5%	6,1%	-6,4%	
% Ejecución	90,7%	97,3%	92,7%	76,7%	60,2%	na	
Beneficio adicional (aguinaldos)	39.036	42.180	45.684	48.794	53.293	56.530	6,4%
% variación nominal	6,7%	8,1%	6,8%	6,8%	9,2%	6,1%	
% Ejecución	96,7%	98,3%	98,6%	96,6%	0,0%	na	
Otras contribuciones y pagos	76.548	92.322	100.010	127.872	145.671	151.197	17,1%
% variación nominal	14,4%	20,6%	8,3%	27,9%	13,9%	3,8%	
% Ejecución	93,5%	97,2%	96,0%	97,3%	63,0%	na	

Nota: El porcentaje de ejecución del 2016 es con corte al 31 de agosto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

El proyecto de Ley de Presupuesto de 2017, presentado a la Asamblea Legislativa, otorga a la Dirección Nacional de Pensiones, según consta en el título 231, programa 743 "Regímenes de Pensiones", recursos por $\text{Q}886.410$ millones, suma que registra un aumento de 5,7% con respecto al presupuesto ajustado del periodo 2016, que asciende a $\text{Q}838.216$ millones.

La Dirección Nacional de Pensiones (DNP) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tiene como función declarar los derechos de pensión o jubilación con cargo al Presupuesto Nacional, correspondiente a 14 regímenes de pensiones: 8 contributivos que son Hacienda y Poder Legislativo⁶⁶, Reparto del Magisterio⁶⁷ Nacional; Correos⁶⁸, Telégrafos y Radios; Músicos⁶⁹ de las

⁶⁶ Ley de Pensiones de Hacienda, N° 148 de 23 de agosto de 1943 y Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional (Marco), N° 7302 de 8 de julio de 1992.

⁶⁷ Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Ley N° 2248 de 5 de setiembre de 1958; Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, N° 7268 del 14 de noviembre de 1991; Reforma Integral de Sistema y Jubilaciones del Magisterio, N° 7531 de 10 de julio de 1995.

⁶⁸ Ley de Correos, N° 7768 de 24 de abril de 1998.

⁶⁹ Ley de Pensiones de Músicos de Bandas Militares, N° 15 de 5 de diciembre de 1935.

Bandas Militares, Registro Público⁷⁰, Obras Públicas y Transportes⁷¹, Ferrocarril⁷² Eléctrico al Pacífico y Régimen General⁷³ de Pensiones; y 6 no contributivos: Beneméritos⁷⁴, Guardia Civil⁷⁵, Gracia⁷⁶, Expresidentes de la República⁷⁷, Víctimas de Guerra⁷⁸ y Premios Magón⁷⁹.

Adicionalmente, existen 2 regímenes de prejubilación para el INCOP⁸⁰ e INCOFER⁸¹. Es importante señalar, que cada uno de estos regímenes cuenta con su propia regulación en cuanto al otorgamiento del derecho, los traspasos, las revisiones y las revaloraciones; además, el pago se realiza por medio de la Tesorería Nacional.

En el programa de "Regímenes de Pensiones", se incorpora el disponible presupuestario destinado a las obligaciones provenientes de los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional, por lo que su estructura de gasto se presenta en forma comparativa con períodos anteriores en el Cuadro 27.

En los últimos años el comportamiento del gasto para cubrir los Regímenes de se ha mantenido constante, donde el régimen del Magisterio Nacional representa el 60,5% del total del programa citado, seguido por el régimen de Hacienda y Poder Legislativo con un 9,8%.

También, se determina una ligera disminución del gasto en pensiones con respecto al PIB, ya que para los últimos tres años ha representado el 2,7%, 2,7% y 2,6%, respectivamente.

De igual forma, el anteproyecto de presupuesto de los Regímenes de Pensiones fue sujeto de la rebaja⁸² solicitada por el Ministerio de Hacienda, en primera instancia por un monto de ₡45.100 millones; sin embargo la DNP no logró rebajar la suma de ₡5.000 millones, por cuanto deben realizar pagos por concepto de revalorizaciones, principalmente en favor de aquellos que perciben "montos de pensión bajos". Los regímenes afectados con la disminución de ₡40.100 millones son los de Comunicaciones, Hacienda y Poder Legislativo, Obras Públicas y Registro Nacional.

No obstante lo anterior, el presupuesto muestra un aumento del 5,7% con respecto al presupuesto ajustado 2016, el cual se justifica⁸³ por la inclusión de los nuevos beneficiarios y el ajuste por costo de vida a las pensiones actuales; sin considerar, los efectos de las reformas⁸⁴ legislativas que a la fecha se encuentran en proceso de publicación y otras de reciente aprobación, tales como: Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones, N° 9384⁸⁵; Ley Porcentaje de Cotización de Pensionados y Servidores Activos para los Regímenes

⁷⁰ Régimen de Pensiones del Registro Nacional, N° 5 de 16 de setiembre de 1939.

⁷¹ Ley de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Obras Públicas, N° 19 de 4 noviembre de 1944.

⁷² Ley de Jubilaciones y Pensiones para los empleados del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, N° 264 del 23 de agosto de 1939.

⁷³ Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco), Ley 7302 de 8 de julio de 1992.

⁷⁴ Ídem

⁷⁵ Pensiones Viudas e Hijos Guardas Fiscales, Civiles y otros muertos en desempeño de sus funciones, Ley N° 1988 de 15 de diciembre de 1955.

⁷⁶ Ley General de Pensiones, N° 14 de 2 de diciembre de 1935.

⁷⁷ Ley de Pensiones para Expresidentes, N° 313 de 23 de agosto de 1939.

⁷⁸ Ley de Pensiones e Indemnizaciones de Guerra, N° 1922 de 5 de agosto de 1955.

⁷⁹ Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco), Ley 7302 de 8 de julio de 1992

⁸⁰ Adición del transitorio VII a la Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico N° 8461, Ley N° 8674 de 16 de octubre de 2008, Reforma Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico, N° 9340 de 23 de noviembre de 2015.

⁸¹ Derechos Prejubilatorios a los Extrabajadores del Instituto Costarricense de Ferrocarriles, Ley N° 8950 de 12 de mayo de 2011.

⁸² Oficio DMT-851-2016 de 9 de agosto de 2016, emitido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

⁸³ Página N° 39. Ídem y Marco Fiscal Presupuestario.

⁸⁴ Página 44 del documento denominado Exposición de Motivos Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2017.

⁸⁵ Alcance Digital N° 151 del viernes 26 de agosto del 2016.

Especiales de Pensiones, N° 9380⁸⁶, Ley de Caducidad de Derechos de Pensiones de Hijos e Hijas y Reforma al Régimen de Pensiones de Hacienda, N° 9381⁸⁷ y la Reforma Normativa a los Regímenes Especiales de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional para contener el gasto en Pensiones.

Las citadas leyes consideran cambios en la recaudación, porcentaje de cotización, porcentaje de costo de vida, entre otros. Al respecto, en forma reiterada⁸⁸ el Órgano Contralor ha indicado que comparte, en términos generales, toda iniciativa que atienda la problemática que existe en relación de los regímenes especiales de pensiones; es por esta razón que se considera indispensable que la DNP cuente con los escenarios económicos que identifiquen esta sostenibilidad y los efectos que conlleva la implementación del citado marco legal.

Igualmente, la Contraloría General de la República ha señalado en diversas oportunidades, debilidades⁸⁹ en la gestión operativa de la DNP de los Regímenes que están a su cargo, aspectos que a la fecha se evidenciaron en el reciente Informe N° DFOE-EC-IF-000017-2016⁹⁰. La DNP tiene el reto de atender con prontitud las mejoras solicitadas a la luz del nuevo marco legal, con el fin de cumplir su misión de brindar un servicio de calidad, mediante el trámite y administración de los Regímenes de Pensiones y a su vez asumir el rol de orientador ante el impacto social que conlleva la implementación de la citada normativa.

⁸⁶ Ídem.

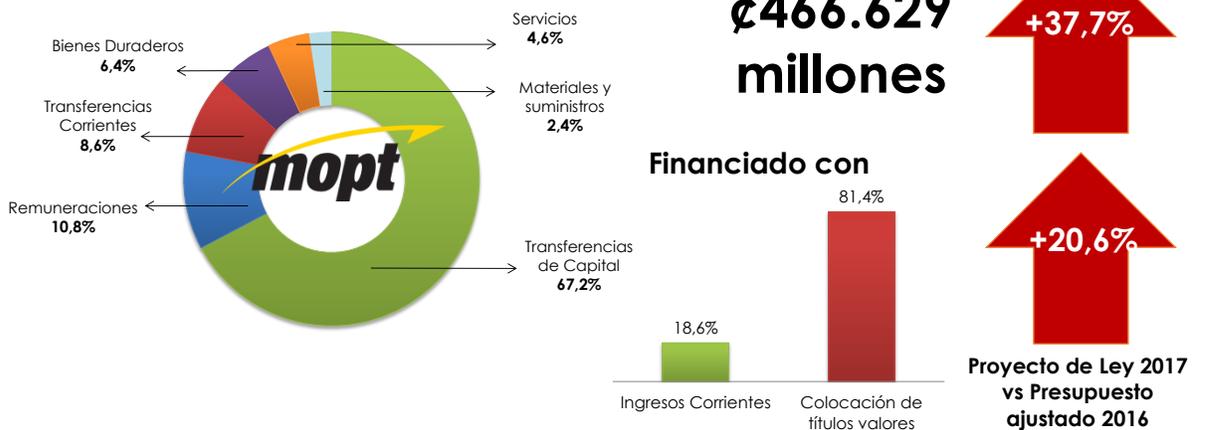
⁸⁷ Ídem.

⁸⁸ Oficios N° 03555 (DFOE-EC-0168), N° 05364 (DFOE-EC-0279), de fechas 11 de marzo y 28 de abril de 2016, respectivamente.

⁸⁹ Informes Técnicos de los Proyectos de Ley de Presupuesto de la República de los años 2014, 2015 y 2016, Memorias Anuales de los años 2014 y 2015.

⁹⁰ Informe sobre las situaciones significativas identificadas en la revisión de los gastos presupuestarios de los Regímenes Especiales de Pensiones correspondientes al ejercicio económico 2015, emitido el 15 de julio de 2016.

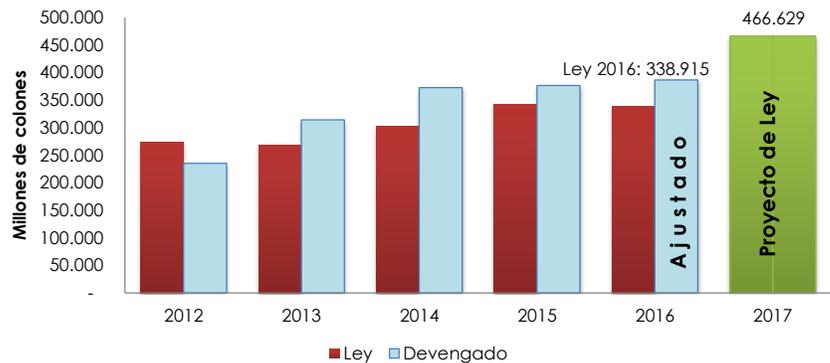
3.3. Ministerio de Obras Públicas y Transportes



Compromisos del PND 2015-2018:

₡179.599 millones transferidos al CONAVI
 ₡79.777 millones a municipalidades
 ₡7.365 millones para Edificio MOPT (Ciudad Gobierno)

Se le asigna al MOPT el **5,2%** del total del Proyecto de Ley 2017



- El proyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2017 asigna recursos al MOPT por un monto de ₡466.629 millones, lo que implica un 20,6% más de lo que se le asignó en el presupuesto ajustado del año 2016.
- El porcentaje del presupuesto total de la República del año 2017 que se destinará a este Ministerio es el 5,2%.
- Los recursos del MOPT propuestos en el Proyecto de Ley 2017 serán financiados en un 81,4% mediante la colocación de títulos valores de deuda interna y un 18,6% por medio de ingresos corrientes.

- **El 75,8% del total del presupuesto del MOPT para el año 2017 corresponde a las transferencias corrientes y de capital por un monto de ₡353.690 millones, de los cuales, ₡225.113 millones corresponden a recursos asignados al CONAVI.**

El proyecto de presupuesto del MOPT para el 2017 asciende a ₡466.629 millones, suma que presenta un aumento del 20,6% en términos nominales, respecto al presupuesto ajustado de 2016. El monto citado representa el 5,2% del total del Proyecto de Ley 2017 y los recursos asignados se financiarán de acuerdo a la siguiente proporción: un 18,6% (₡86.716 millones) provienen de ingresos corrientes (recursos internos) y un 81,4% (₡379.913 millones) correspondiente a la colocación de títulos valores de deuda interna.

Es importante resaltar, como se observa en el Cuadro 28, que los programas con mayores recursos asignados son el "327 Atención de la Infraestructura Vial" con ₡350.915 millones, de los cuales el 64,2% corresponden a los recursos transferidos al CONAVI (₡225.113 millones) y el programa "326 Administración Superior" el cual presupuesta ₡48.261 millones, de los cuales ₡22.904 millones corresponden a las transferencias giradas al Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC) para atender lo dispuesto en los incisos b) y c)⁹¹, del artículo N° 2, de la Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional, N° 8316.

CUADRO 28
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES: PRESUPUESTO POR PROGRAMA, 2015-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Programa	2015	2016	2017		
	Devengado	Presupuesto ajustado	Proyecto de Ley	% Var.	% Estruct.
TOTAL EGRESOS	376.648	386.837	466.629	20,6%	100,0%
Administración Superior	35.464	40.081	48.261	20,4%	10,3%
Atención de la Infraestructura Vial	303.070	296.024	350.915	18,5%	75,2%
Puertos y Regulación Marítima	2.666	2.985	2.783	-6,8%	0,6%
Edificaciones Nacionales	3.469	15.386	18.439	19,8%	4,0%
Transporte Terrestre	31.980	32.361	46.231	42,9%	9,9%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Como se destaca en el Cuadro 29, la mayoría de recursos propuestos los constituyen las transferencias corrientes y de capital que el MOPT realiza por un monto total de ₡353.690 millones que representan el 75,8% del total del presupuesto del MOPT para el año 2017. Los restantes ₡112.939 millones se presupuestan para la gestión propia del MOPT; sin embargo, es importante señalar que de este monto que le queda al Ministerio, el 44,5% corresponde a remuneraciones y cargas sociales.

⁹¹ "Artículo 2º-Desglose de la tarifa del tributo.(...) b) Una tasa de doce dólares estadounidenses con ochenta y cinco centavos (US\$12,85), por concepto de derechos aeroportuarios a favor del Consejo de Aviación Civil. (...) c) Una tasa de un dólar estadounidense (US\$1,00), por concepto de ampliación y modernización del Aeropuerto Internacional de Limón, el Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños y los demás aeródromos estatales existentes."

CUADRO 29
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES: PRESUPUESTO POR PARTIDA, 2012-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% Estruct
	Devengado				Presupuesto ajustado	Proyecto de Ley	
TOTAL EGRESOS	235.362	314.184	373.033	376.648	386.837	466.629	100,0%
% variación nominal	-3,5%	33,5%	18,7%	1,0%	2,7%	20,6%	
% Ejecución	82,7%	95,8%	94,5%	94,6%	44,1%	na	
0 - Remuneraciones	31.647	37.965	40.444	41.770	48.087	50.304	10,8%
% variación nominal	5,6%	20,0%	6,5%	3,3%	15,1%	4,6%	
% Ejecución	95,6%	92,3%	90,2%	86,9%	55,9%	na	
1 - Servicios	10.161	15.165	15.613	15.511	20.207	21.242	4,6%
% variación nominal	16,0%	49,2%	3,0%	-0,7%	30,3%	5,1%	
% Ejecución	74,8%	76,2%	78,4%	74,9%	36,5%	na	
2 - Materiales y suministros	7.266	8.253	9.963	8.422	10.271	11.374	2,4%
% variación nominal	-30,1%	13,6%	20,7%	-15,5%	22,0%	10,7%	
% Ejecución	91,1%	74,3%	79,0%	77,1%	25,1%	na	
3 - Intereses y comisiones	29	28	28	24	20	16	0,0%
% variación nominal	67,5%	-0,5%	0,2%	-15,7%	-14,8%	-22,0%	
% Ejecución	96,9%	93,7%	100,0%	90,3%	51,3%	na	
5 - Bienes duraderos	2.852	12.699	20.585	25.860	36.000	29.900	6,4%
% variación nominal	-58,0%	345,3%	62,1%	25,6%	39,2%	-16,9%	
% Ejecución	76,5%	83,9%	71,7%	89,4%	32,6%	na	
6 - Transferencias corrientes	28.584	29.074	28.192	34.562	36.464	40.091	8,6%
% variación nominal	16,5%	1,7%	-3,0%	22,6%	5,5%	9,9%	
% Ejecución	97,8%	98,0%	98,0%	98,0%	51,0%	na	
7 - Transferencias de capital	154.824	211.000	258.117	250.411	235.684	313.599	67,2%
% variación nominal	-5,2%	36,3%	22,3%	-3,0%	-5,9%	33,1%	
% Ejecución	78,7%	100,0%	99,7%	98,6%	43,8%	na	
8 - Amortización	-	-	91	89	102	102	0,0%
% variación nominal	0,0%	0,0%	0,0%	-1,6%	14,2%	0,5%	
% Ejecución	0,0%	0,0%	100,0%	85,1%	43,9%	na	

Nota: El porcentaje de ejecución del 2016 es con corte al 31 de agosto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Como se observa en el Cuadro 30, se destaca las transferencias asignadas al CONAVI⁹², las cuales se incrementan con respecto al presupuesto ajustado del 2016 en un 21,0%, principalmente por el aumento de ¢25.631 millones para atender lo dispuesto en las Leyes N° 8114 y N° 7798 y a la incorporación de la transferencia de capital para la construcción del acceso definitivo a la Terminal de Contenedores de Moín (TCM) por un monto de ¢13.755 millones.

Las transferencias al CONAVI tienen el siguiente detalle: ¢186.599 millones para atender lo dispuesto en las Leyes N° 8114 y N° 7798, ¢2.751 millones para la construcción del puente Binacional sobre el Río Sixaola (Costa Rica y Panamá) según lo dispuesto en el anexo VII del Memorándum de Acuerdo entre el CONAVI y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), ¢13.755 millones para la construcción del acceso definitivo a la TCM, Ruta N° 257 y ¢22.008 millones para atender lo dispuesto en la Ley de aprobación del

⁹² Recursos asignados mediante el programa 327 "Atención de la Infraestructura Vial" del MOPT.

financiamiento al Proyecto de Rehabilitación y Extensión de la Ruta Nacional N° 32 sección Cruce Ruta 4 - Limón, N° 9293 del 04/05/2015.

CUADRO 30
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES: PRESUPUESTO POR PROGRAMA, 2015-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Descripción	2016	2017
	Presupuesto ajustado	Proyecto de Ley
Presupuesto Total del MOPT	386.837	466.629
Transferencias al Sector	272.149	353.690
Transf. CONAVI	186.038	225.113
Transf. CONAVI / Transferencias al Sector	68,4%	63,6%
Otras Transferencias	86.111	128.577

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Por otra parte, con respecto a otras transferencias, se presenta una disminución de ₡2.115 millones en la transferencia corriente asignada al Consejo Nacional de Concesiones (CNC) en el proyecto de presupuesto 2017 (₡4.964 millones) con respecto al presupuesto ajustado del año 2016 (₡7.079 millones). Estos recursos se conceden para atender los gastos operativos y administrativos del Consejo, así como para la supervisión, expropiaciones e indemnizaciones de los proyectos San José-Caldera y TCM.

De igual forma, es relevante resaltar el incremento en la **transferencia de capital** dada al Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) que pasa de ₡1.628 millones con base en el presupuesto ajustado 2016 a ₡9.326 millones para el proyecto de presupuesto 2017. Una de las causas de este incremento radica en la inclusión⁹³ de una nueva transferencia por ₡4.305 millones para financiar los estudios de estructuración total del proyecto de construcción del Sistema de Transporte Rápido de Pasajeros (TRP) para la Gran Área Metropolitana (GAM), según lo dispuesto en la Ley N° 7001⁹⁴ reformada mediante la Ley N° 9366 sobre el "Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana"⁹⁵, así como el aumento de ₡3.392 millones en los recursos destinados para el mantenimiento de la línea férrea, maquinaria y equipo; así como para apoyar la ejecución de los proyectos de inversión y de operación en materia ferroviaria nacional en todas sus etapas, según lo dispuesto en la Ley N° 7001.

Con respecto a la partida de **Remuneraciones**, se observa en el Cuadro 29 que esta representa el 10,8% del proyecto de presupuesto 2017 del MOPT, mostrando un incremento del 4,6% con respecto al presupuesto ajustado 2016.

Llama la atención el incremento en la subpartida **Tiempo extraordinario** de 34,5% (₡242 millones) del monto presupuestado para el 2017 con respecto al presupuesto ajustado 2016, lo anterior, por cuanto los porcentajes de ejecución de los años 2014 y 2015 de esta subpartida no han alcanzado un 70,0% y se estima de forma lineal que para el año 2016 se alcance una ejecución del 62,2%. Sobre el particular, el artículo 13 del Decreto Ejecutivo N° 36235-MOPT⁹⁶ establece

⁹³ Registro presupuestario 70105-280-2310-2154-210 del Proyecto de Ley 2017 del MOPT.

⁹⁴ Ley de Creación del Instituto Costarricense de Ferrocarriles y sus reformas del 19/9/1985.

⁹⁵ Le permite al INCOFER, en su artículo 1, endeudarse hasta en un 40% en relación con sus activos totales y desarrollar fuentes propias de ingreso para implementar nuevos proyectos de transporte ferroviario, entre ellos, y el más importante, el desarrollo de un tren eléctrico interurbano que conectará Alajuela, Heredia, San José y Cartago.

⁹⁶ Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

que la jornada extraordinaria es de carácter excepcional y temporal, para la atención de tareas especiales, imprevistas e impostergables que se presenten, por lo cual son de naturaleza ocasional, por lo que el abuso en la utilización de estos recursos genera un riesgo para este Ministerio si no se utilizan los mecanismos de control necesarios para justificar el pago de horas extra, lo anterior, al aplicar acciones de carácter operativo y legal para la recuperación de las posibles sumas pagadas por concepto de horas extra que no correspondan y el establecimiento de eventuales responsabilidades, tanto a los infractores como a los funcionarios que no cumplan con las actividades de control normadas, además que dichas sumas pueden no llegar a recuperarse, por prescripción o cualquier otro motivo. Situación que exige al MOPT a mantener un control estricto en la ejecución de esta subpartida.

Por otra parte, la partida de **Bienes Duraderos** representa el 6,4% (¢29.900 millones) del total de recursos del Proyecto de Ley de presupuesto 2017 del MOPT. Esta partida muestra un crecimiento con respecto al presupuesto ajustado 2016 de ¢2.723 millones lo cual corresponde a una variación nominal del 10,0%⁹⁷. La principal cantidad de recursos de esta partida se destinan a la subpartida de Construcciones, adiciones y mejoras por un monto de ¢19.130 millones, los cuales incluyen ¢7.365 millones destinados a la construcción del nuevo edificio del MOPT (el cual forma parte del proyecto Ciudad Gobierno), ¢3.000 millones para la construcción del Data Center para el proyecto de Ciudad Gobierno, ¢3.100 millones para construcción y remodelación de obras varias, ¢409 millones para construcción y reparación de CEN-CINAI de acuerdo al convenio MOPT-FODESAF, ¢200 millones para obras marítimas y fluviales y ¢5.056 millones para el mejoramiento y conservación de vías de comunicación terrestre. Del 2012 al 2015 el promedio de ejecución de la partida de Bienes Duraderos ha sido del 80,4%, porcentaje que se estima no será superado al finalizar el año 2016.

Ahora bien, de acuerdo a lo ya mencionado por la Contraloría General en el "Informe de Presupuestos Públicos 2016, Situación y perspectivas" si se toma en consideración únicamente los montos del presupuesto por grupo de subpartidas que impactan directamente la inversión en infraestructura⁹⁸ para el MOPT y sus Consejos⁹⁹, desde el punto de vista de ejecución anual la tendencia observada en el citado informe es a la baja¹⁰⁰, situación que refleja posibles debilidades en la gestión y planificación de este Ministerio y sus Consejos.

Es fundamental contrarrestar los efectos que genera la baja ejecución del presupuesto en materia de infraestructura, a nivel internacional, donde según el Informe de Competitividad Global 2015-2016 del Foro Económico Mundial, el país se ubica en la posición 115 de 140 países evaluados en el pilar de calidad de carreteras¹⁰¹.

⁹⁷ Para el cálculo se toma el monto del presupuesto autorizado 2016 por un monto de ¢27.127 millones, el cual incluye únicamente las fuentes de financiamiento 01 y 280.

⁹⁸ 1.04 Servicios de Gestión y apoyo, 1.08 Mantenimiento y reparación, 5.02 Construcciones adiciones y mejoras, 5.03 "Bienes preexistente.

⁹⁹ CONAVI, COSEVI, CNC, CTP.

¹⁰⁰ Ver cuadro N° 36 de la página 75 del "Informe de Presupuestos Públicos 2016, Situación y perspectivas".

¹⁰¹ Informe Presupuestos Públicos 2016, Situación y perspectivas, publicado por la CGR.

PROYECTOS 2017 EN LOS PROGRAMAS DEL MOPT

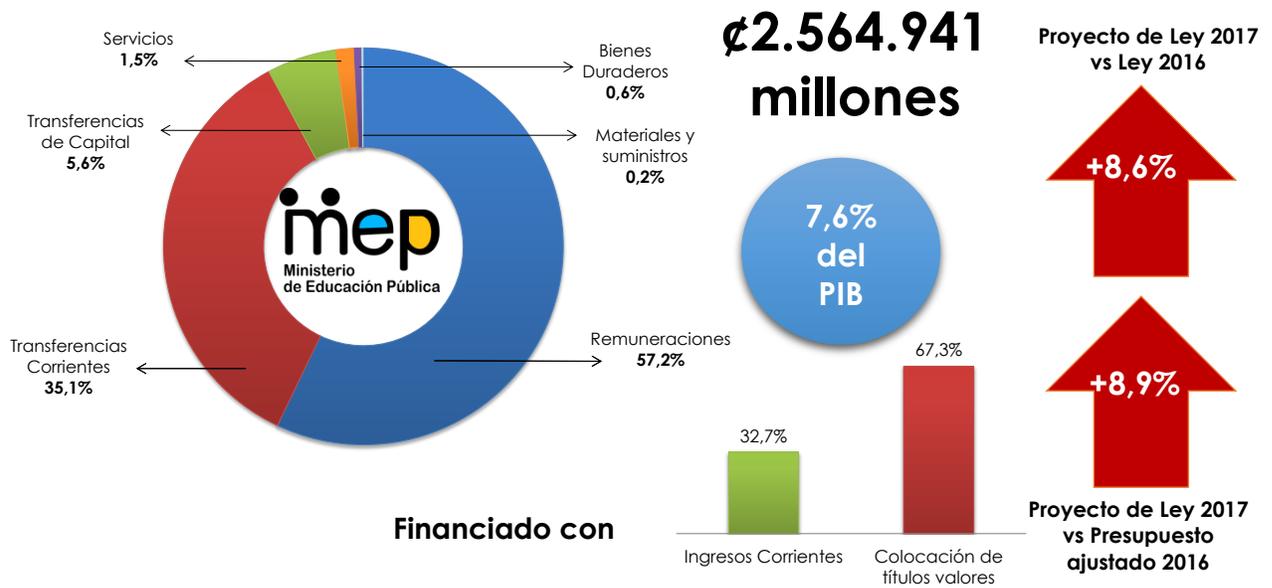
Transferencias a CONAVI:

- **€2.751 millones para la construcción del puente Binacional sobre el Río Sixaola (Costa Rica y Panamá).**
- **€13.755 millones para la construcción del acceso definitivo a la TCM, Ruta N° 257.**
- **€22.008 millones para el Proyecto de Rehabilitación y Extensión de la Ruta Nacional N° 32 sección Cruce Ruta 4 – Limón.**

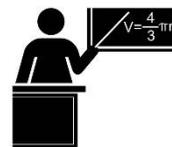
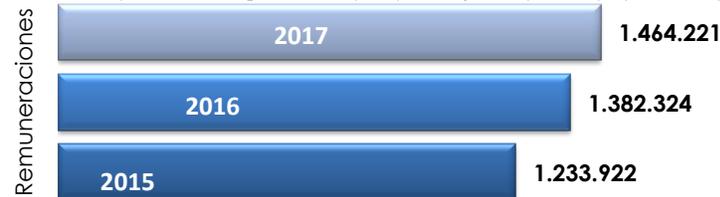
Transferencia al INCOFER por €9.326 millones para financiar los estudios de estructuración total del proyecto de construcción del Sistema de Transporte Rápido de Pasajeros (TRP) para la Gran Área Metropolitana (GAM).

Construcción del nuevo edificio del MOPT por €7.365 millones (Proyecto Ciudad Gobierno).

3.4. Ministerio de Educación



2015 corresponde al devengado, 2016 al presupuesto ajustado y 2017 al proyecto de Ley



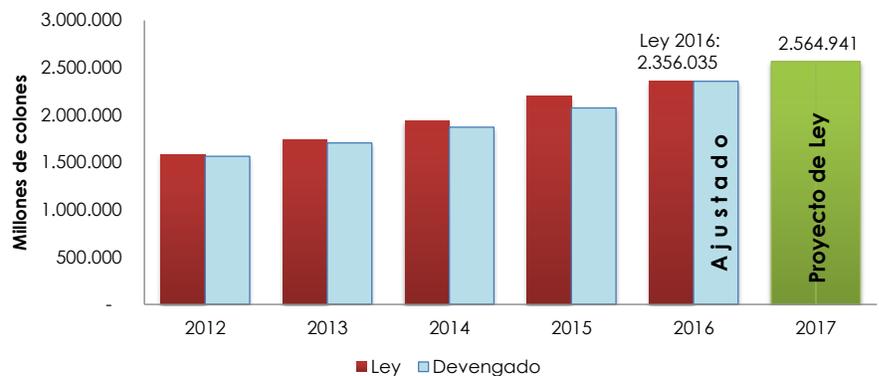
82.500 Plazas



Transferencias a compromisos del PND

¢128.000 millones a Juntas de Educación y de Administración para obras y terrenos
¢60.000 millones para Programa Avancemos
¢33.779 millones para becas FONABE
¢74.061 millones para Comedores Escolares

28,7% del total del Proyecto de Ley 2017



- El proyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2017, asigna recursos al Ministerio de Educación Pública (MEP) por un monto de **¢2.564.941 millones**, 8,9% más de lo que se le asignó en el 2016, según el presupuesto ajustado a agosto del 2016.
- El presupuesto del MEP representa un **28,7%** del total del Presupuesto Nacional para el 2017, (29,3% en 2016). Dicha propuesta presupuestaria equivale al **7,6%** del PIB, con lo cual no se logra cumplir con el 8% establecido en el transitorio I de la Ley N° 8954.
- Para el 2017, la partida remuneraciones presenta un crecimiento de un **5,9%** con respecto al presupuesto ajustado de 2016 y representa un **57,1%** del total del presupuesto del MEP. Mientras que un **40,7%** de ese total se destinará a la partida de “Transferencias”, en donde las transferencias corrientes representan el **35,1%**, destacándose el aporte al FEES con un **49,1%** del total de esta partida.

CUADRO 31
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA: PRESUPUESTO POR PARTIDA, 2012-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% Estruct
	Devengado				Presupuesto ajustado	Proyecto de Ley	
TOTAL EGRESOS	1.563.507	1.702.818	1.870.359	2.073.505	2.356.035	2.564.941	100,0%
% variación nominal	13,3%	8,9%	9,8%	10,9%	13,6%	8,9%	
% Ejecución	98,2%	97,7%	96,2%	94,4%	60,3%		
0 - Remuneraciones	967.777	1.060.958	1.142.891	1.233.922	1.382.324	1.464.221	57,1%
% variación nominal	8,9%	9,6%	7,7%	8,0%	12,0%	5,9%	
% Ejecución	97,6%	96,9%	95,8%	92,4%	59,6%		
1 - Servicios	16.808	17.214	19.126	19.554	32.534	38.105	1,5%
% variación nominal	2,6%	2,4%	11,1%	2,2%	66,4%	17,1%	
% Ejecución	88,5%	85,0%	76,7%	69,6%	33,3%		
2 - Materiales y suministros	919	933	1.220	1.630	2.988	4.227	0,2%
% variación nominal	-22,0%	1,5%	30,7%	33,6%	83,3%	41,5%	
% Ejecución	71,3%	62,5%	61,4%	83,2%	9,5%		
5 - Bienes duraderos	4.285	4.657	4.186	4.769	8.993	14.566	0,6%
% variación nominal	-58,9%	8,7%	-10,1%	13,9%	88,6%	62,0%	
% Ejecución	65,8%	67,3%	62,5%	44,9%	26,4%		
6 - Transferencias corrientes	502.132	564.604	654.473	737.350	809.643	899.517	35,1%
% variación nominal	13,1%	12,4%	15,9%	12,7%	9,8%	11,1%	
% Ejecución	100,0%	99,9%	97,9%	99,3%	67,2%		
7 - Transferencias de capital	71.586	54.451	48.463	76.280	119.553	144.305	5,6%
% variación nominal	283,0%	-23,9%	-11,0%	57,4%	56,7%	20,7%	
% Ejecución	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	32,9%		

Nota: El porcentaje de ejecución del 2016 es con corte al 31 de agosto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

El proyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2017, asigna recursos al Ministerio de Educación Pública (MEP) por un monto de **¢2.564.941 millones**, 8,9% más de lo que se le asignó en el 2016, según el presupuesto ajustado a agosto del 2016, que alcanza la cifra de **¢2.356.035 millones**. Como referencia el presupuesto ajustado del MEP del 2014 al 2015 creció un 12,9%, del 2015 al 2016 dicho el crecimiento fue del 7,3%, y para el 2017 se propone como se ha indicado, crecer en 8,9%, siempre en términos nominales. Respecto del total del Presupuesto Nacional para el 2017, el del MEP representa un **28,7%** (29,3% en 2016).

Según lo señalado en la exposición de motivos del proyecto, el incremento se debe a la atención de lo dispuesto en la reforma del artículo 78 constitucional¹⁰², en el sentido de procurar una asignación de recursos a la educación hasta por un 8% del Producto Interno Bruto (PIB); además, al efecto que se genera en las remuneraciones la creación de 1.500 plazas y la estimación de crecimiento por costo de vida para el 2017.

El monto asignado para el 2017 equivale al 7,6% del PIB, con lo cual no se logra cumplir con lo establecido en el transitorio I de la Ley N° 8954¹⁰³, teniendo en consideración que a partir del año 2014 ese porcentaje debía corresponder al 8% del PIB.

En este apartado, el proceso de aprobación del presupuesto 2017, debe considerar lo estipulado en sentencia reciente de la Sala Constitucional¹⁰⁴ al declarar "inconstitucional por omisión" el Título 210-Ministerio de Educación Pública del artículo 2° de la Ley de Presupuesto 2015, por no asignar el monto mínimo del 8% de gasto público a la educación estatal, previsto en el artículo 78 de la Constitución Política y previene al Poder Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa, no volver a incurrir en la omisión que dio mérito a dicha resolución.

En este sentido, resulta importante la necesidad de que en el título presupuestario del MEP se propongan los recursos suficientes para el cumplimiento de lo ordenado por la Sala Constitucional. Además se debe reflejar el alineamiento de dichos recursos con resultados y mediciones de eficiencia y la calidad de los servicios educativos; tema que ha abordado la OCDE¹⁰⁵ al destacar 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."

En cuanto a la composición del presupuesto del MEP para el año 2017, este se concentra básicamente en tres partidas, a saber; las Remuneraciones y las Transferencias Corrientes y de Capital que representan en conjunto un 97,8% del total de ese ministerio (57,1%, 35,1% y 5,6% respectivamente), proporciones similares al comportamiento histórico que ha prevalecido en esta Cartera.

Asignación presupuestaria por objeto del gasto

Del análisis del comportamiento histórico del presupuesto del MEP, se observa que los porcentajes de ejecución a nivel global presentan una tendencia a la baja pasando de un 98,2% en el 2012 a un 94,4% en el 2015. Misma situación se presenta en la cuenta de Remuneraciones, con una tendencia a la baja (97,6% en el 2012 a 92,4% para el 2015). Los detalles pueden observarse en el Cuadro 31.

Remuneraciones

Como puede observarse en el Cuadro 32, el presupuesto de la partida remuneraciones presenta un crecimiento para el 2017 de un 5,9% con respecto al presupuesto ajustado del año 2016, pasando de ₡1.382.234 millones a ₡1.464.221 millones. Por su parte, dicha partida, había aumentado del 2015 al 2016 en 12,0% (de ₡1.233.922 millones a ₡1.382.234 millones). Por otra parte, el grupo de "remuneraciones eventuales" que incluye disponibilidad laboral y tiempo

¹⁰² Reforma aprobada por la Ley N° 8954 publicada en la Gaceta N° 156 del 16 de agosto del 2011.

¹⁰³ Ley de Reforma del artículo 78 de la Constitución Política para el Fortalecimiento del Derecho a la Educación, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 156 del 16 de agosto de 2011.

¹⁰⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 012803-16 de las 11:21 horas del 07 de setiembre del 2016.

¹⁰⁵ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2015. Tomado de "Estudios económicos de la OCDE Costa Rica, Visión General. Febrero 2016". Pág. 116.

extraordinario, es el rubro que presenta mayor crecimiento porcentual, ubicándose en un 7,7%, seguido por "Incentivos salariales"¹⁰⁶ con un 6,6% y el grupo de "Remuneraciones básicas" en un 4,4%¹⁰⁷.

CUADRO 32
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA: PRESUPUESTO POR PARTIDA DE REMUNERACIONES, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida/Subpartida	2014	2015	2016	2017	% var devengado 2014 vs Proyecto Ley 2017	% var presupuesto ajustado 2016 vs Proyecto Ley 2017
	Devengado		Presupuesto ajustado	Proyecto de Ley		
TOTAL REMUNERACIONES	1.142.891	1.233.922	1.382.324	1.464.221	28,1%	5,9%
Contribuciones patronales a fondos de pensiones y otros fondos de capitalización	86.058	102.831	105.304	114.199	32,7%	8,4%
Contribuciones patronales al desarrollo y seguridad Social	84.678	91.736	100.729	109.458	29,3%	8,7%
Incentivos salariales	472.268	509.973	576.579	614.695	30,2%	6,6%
Decimotercer mes	73.569	79.010	88.631	93.604	27,2%	5,6%
Otros incentivos salariales	184.035	200.104	233.478	247.585	34,5%	6,0%
Restricción al ejercicio liberal de la profesión	29.372	31.402	33.653	33.949	15,6%	0,9%
Retribución por años servidos	122.566	132.355	149.542	163.846	33,7%	9,6%
Salario escolar	62.726	67.102	71.275	75.710	20,7%	6,2%
Remuneraciones básicas	498.734	528.339	598.345	624.397	25,2%	4,4%
Servicios especiales			66	244	-	267,4%
Sueldos para cargos fijos	477.331	502.908	566.254	591.296	23,9%	4,4%
Suplencias	21.403	25.431	32.025	32.857	53,5%	2,6%
Remuneraciones eventuales	1.152	1.044	1.367	1.472	27,7%	7,7%
Dietas	19	20	42	41	116,3%	-2,5%
Disponibilidad laboral	452	490	548	593	31,2%	8,2%
Tiempo extraordinario	681	534	776	838	23,0%	7,9%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

La planilla del MEP para el 2017 estará conformada por 82.500 plazas, de las cuales 1.500 plazas¹⁰⁸ son nuevas (386 para primaria; 278 de secundaria académica; 165 secundaria técnica; 163 para educación especial; 503 de educación de adultos y 5 de servicios especiales). Del total mencionado 82.465 son por cargos fijos y 35 por concepto de Servicios Especiales. Además, se contemplan 65.722 plazas para docentes (79,7% del total) y 11.361 plazas de Servicio (13,8% del total), entre otras.

En lo que respecta a la ejecución de esta partida, resulta importante señalar, lo expuesto en el "Informe de Resultados Físicos de los Programas Físicos para el Ejercicio Económico 2015", elaborado por Ministerio de Hacienda¹⁰⁹, donde se señala que: "...la partida de Remuneraciones generó sobrantes...y las causas que menciona la institución como generadoras de este resultado no son suficientes...Por lo que se hace necesario que el MEP indique más detalle o razones por las cuales se ha presentado tantos recursos sin ejecutar".

¹⁰⁶ Decimotercer mes, Otros incentivos salariales, Restricción al ejercicio liberal de la profesión, Retribución por años servidos y Salario escolar.

¹⁰⁷ Servicios especiales, Sueldos para cargos fijos y Suplencias.

¹⁰⁸ La Exposición de Motivos indica que de las 1.500 plazas reportadas como nuevas, 246 no cuentan con autorización de utilización.

¹⁰⁹ Ministerio de Hacienda. Informe de Resultados Físicos de los Programas Físicos para el Ejercicio Económico 2015. Pág. 253.

El mismo informe, en el apartado denominado "Observaciones y recomendaciones"¹¹⁰ indica que el MEP debe "...aplicar los ajustes al presupuesto de remuneraciones durante el proceso de formulación del presupuesto para el ejercicio 2017, y las modificaciones que corresponda al ejercicio presupuestario 2016,...". Además en la misma sección se insta al MEP a mejorar en la ejecución presupuestaria, dadas subejecuciones recurrentes, en esta y otras partidas de gasto.

Transferencias

Las partidas de Transferencias (corrientes y de capital) son la que presentan una ejecución mayor en el MEP, incluso por encima de 98% y en muchos casos del 100% (ver Cuadro 31).

Al respecto se presenta en el Cuadro 33 el detalle comparativo de los recursos propuestos para transferir a los principales destinatarios tanto por transferencias corrientes y como de capital.

CUADRO 33
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA: PRESUPUESTO POR PARTIDA DE TRANSFERENCIAS, 2015-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida/Subpartida	2015	2016	2017	% Estruct.	%Var Nom
	Devengado	Presupuesto ajustado	Proyecto de Ley		
TOTAL TRANSFERENCIAS	765.608	789.564	974.591	100%	23,4%
Fondo Especial para la Educación Superior	410.488	440.773	478.560	49,1%	8,6%
Juntas de Educación y Administrativas	221.673	211.496	338.467	34,7%	60,0%
Instituto Mixto de Ayuda Social	48.500	48.970	61.000	6,3%	24,6%
Fondo Nacional de Becas	28.048	28.220	33.779	3,5%	19,7%
Universidad Técnica Nacional	28.000	30.066	32.645	3,3%	8,6%
Fundación Omar Dengo	14.383	15.620	16.557	1,7%	6,0%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	3.228	2.236	1.972	0,2%	-11,8%
Universidad Estatal a Distancia	2.538	2.236	1.972	0,2%	-11,8%
Universidad de Costa Rica	2.146	2.236	1.972	0,2%	-11,8%
Universidad Nacional	2.146	2.236	1.972	0,2%	-11,8%
Colegio Universitario de Cartago	3.004	3.313	3.446	0,4%	4,0%
Colegio Universitario de Limón	1.455	2.161	2.247	0,2%	4,0%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Bajo este contexto, se tiene que el 40,7% del presupuesto del MEP para el período 2017 se destinará a la partida de "transferencias", en donde las transferencias corrientes representan el 35,1% y ascienden a la suma de ₡899.517 millones y las de capital representan el 5,6% con ₡144.305 millones.

La transferencia al Fondo Especial de la Educación Superior (FEES), por ₡478.560 millones, crece en términos porcentuales en 8,6%, porcentaje mayor que el 7,4% de 2015 a 2016, e inferior al crecimiento en el periodo 2014-2015 que fue de un 14%, año en el cual se aumentó en forma significativa el monto de la transferencia a dicho Fondo. Sobre el particular debe tenerse presente que, en 2015, la Comisión de Enlace (conformada por los rectores de la UCR, UNA, UNED, UTN, ITEC y titulares de Hacienda, MEP, MIDEPLAN y MICITT) suscribió un nuevo convenio

¹¹⁰ Ministerio de Hacienda. Informe de Resultados Físicos de los Programas Físicos para el Ejercicio Económico 2015. Pág. 272.

para establecer como meta que en los próximos años el FEES alcance el 1,5% del PIB, en el tanto se logre asignar el 8% del PIB a la educación pública, entre otros aspectos.

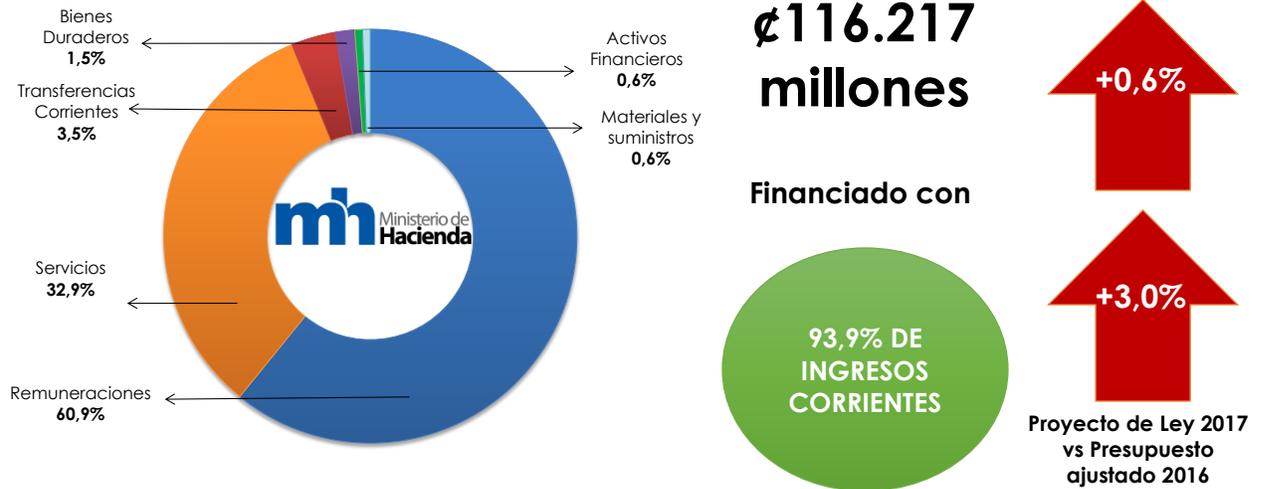
Siguiendo con los recursos propuestos para las Junta de Educación y Administrativas, estos crecen un 60% con respecto a los del año anterior, lo que implica que se estarán transfiriendo ¢126.971 millones más para el año 2017. Crecimiento, que según lo indicado en la "Exposición de motivos", resulta necesario para mejorar la atención a 735.922 estudiantes en el Programa de "Comedores Escolares", gastos operativos de las Juntas y de los Colegios Técnicos Profesionales, así como subsidios de pasajes para el programa de "Transporte de estudiantes".

Igualmente, se programan dentro de dicha transferencia a las Juntas para el año 2017, ¢120 mil millones para distribuir por el MEP, en cuyo caso se indica que se utilizarán "para la construcción, mantenimiento y adecuación de obras de infraestructura física educativa, artículo 78 de la Constitución Política".

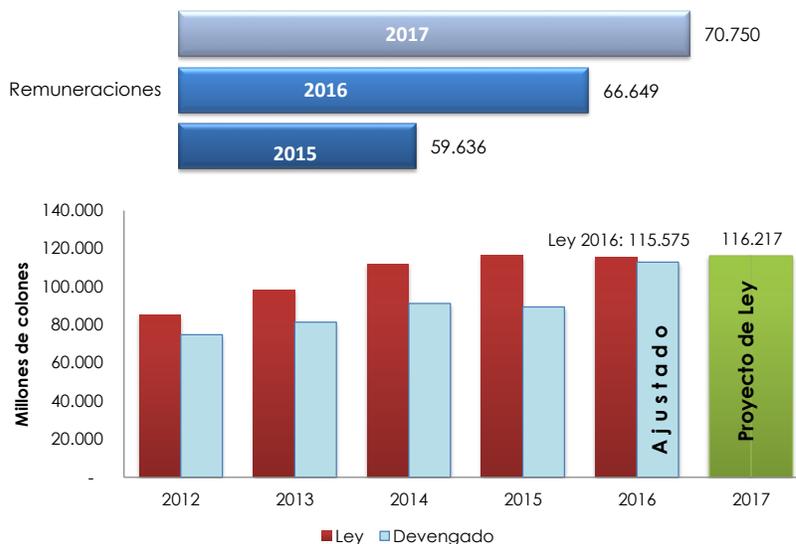
En cuanto a la transferencia al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (AVANCEMOS), se pretende atender una población de 150.524 estudiantes (mismo dato para el 2016). Asimismo de los recursos para el Fondo Nacional de Becas (FONABE) los recursos presupuestados se destinan para 95.358 becas a estudiantes de diferentes ciclos y modalidades educativas (14.155 preescolar, 47.827 primaria, 1.131 post-secundaria, 8.750 Educación Especial, 1.149 madres jóvenes, 21.922 necesidades en otras condiciones de riesgo y 424 mérito personal).

Por otra parte, se incluye el financiamiento a la Universidad Técnica Nacional (UTN) y recursos para la Fundación Omar Dengo (FOD) para el Programa de Informática Educativa (PRONIE). En cuanto a este último programa, cabe destacar que, la Contraloría General emitió en noviembre del 2015, el informe de auditoría DFOE-SOC-IF-15-2015, mediante el cual, entre otras cosas, se giró al MEP la siguiente disposición *"4.6 Establecer directrices vinculantes de formulación presupuestaria a la Fundación Omar Dengo, a fin de que incorpore en la estructura de anteproyecto de presupuesto de cada año del PRONIE, los cronogramas de compras de los respectivos equipos a adquirir, con base en el plan de cobertura diseñado por el MEP conforme con lo que se solicita en la disposición 4.3 de este informe. Para la definición de esta estructura, el MEP deberá remitir a la FOD el detalle de la infraestructura que será habilitada y que permitirá la implementación de recursos tecnológicos de los centros propuestos".* Disposición, que en criterio de este Órgano Contralor, generará a futuro mejoras importantes en lo que respecta a este programa.

3.5. Ministerio de Hacienda



2015 corresponde al devengado, 2016 al presupuesto ajustado y 2017 al proyecto de Ley



15 Plazas nuevas para la DGA (cargos fijos)

Se le asigna al Min. Hacienda el **1,3%** del total del Proyecto de Ley 2017

- Los recursos asignados en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 se vinculan con el objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: **“Reducir el déficit primario del Gobierno Central y aumentar los ingresos Tributarios.”**
- El presupuesto de Hacienda, en el Proyecto de Ley 2017 asciende a ¢116.217 millones, lo que representa un crecimiento de 3,0% en relación con el presupuesto ajustado de 2016 y el 1,3% del total de gastos incluidos en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.
- La estructura programática está compuesta por 5 programas y 13 subprogramas presupuestarios. Programa de Administración de ingresos pesa el 55,3% del total de presupuesto de este Ministerio.
- Las partidas presupuestarias más representativas son: Remuneraciones (60,9%), Servicios (32,9%) y Transferencias Corrientes (3,5%). En conjunto las tres representan el 97,3% del total de gasto asignado al MINHAC en 2017.

- Se planteó un total de 30 indicadores de desempeño, de los cuales 28 (93,3%) se clasificaron en la dimensión de eficacia y los 2 restantes (6,7%) de eficiencia. No se plantearon indicadores que midan las dimensiones del desempeño relacionadas con la calidad y la economía en el uso de los recursos.

CUADRO 34
MINISTERIO DE HACIENDA: PRESUPUESTO POR PARTIDA
2012-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% Estruct
	Devengado			Presupuesto ajustado	Proyecto de Ley		
TOTAL EGRESOS	74.763	81.338	91.118	89.340	112.822	116.217	100,0%
% variación nominal	-4,2%	8,8%	12,0%	-2,0%	26,3%	3,0%	
% Ejecución	87,8%	81,3%	81,5%	79,9%	50,5%	na	
0 - Remuneraciones	48.147	52.700	56.579	59.636	66.649	70.750	60,9%
% variación nominal	7,6%	9,5%	7,4%	5,4%	11,8%	6,2%	
% Ejecución	94,3%	88,4%	89,1%	88,6%	58,0%	na	
1 - Servicios	17.394	16.707	19.435	20.028	33.617	38.268	32,9%
% variación nominal	-4,4%	-4,0%	16,3%	3,1%	67,8%	13,8%	
% Ejecución	78,7%	74,5%	74,6%	73,6%	39,4%	na	
2 - Materiales y suministros	493	558	532	468	757	692	0,6%
% variación nominal	-15,9%	13,3%	-4,8%	-12,0%	61,9%	-8,7%	
% Ejecución	57,9%	46,7%	55,4%	46,3%	22,3%	na	
4 - Activos Financieros	-	-	1.199	3.877	3.995	704	0,6%
% variación nominal	na	na	na	223,2%	3,0%	-82,4%	
% Ejecución	na	na	90,9%	82,1%	64,2%	na	
5 - Bienes duraderos	1.769	2.263	5.140	3.238	3.722	1.761	1,5%
% variación nominal	9,9%	27,9%	127,2%	-37,0%	14,9%	-52,7%	
% Ejecución	50,8%	39,1%	61,6%	46,1%	21,4%	na	
6 - Transferencias corrientes	6.958	8.014	5.819	2.081	4.071	4.036	3,5%
% variación nominal	-46,0%	15,2%	-27,4%	-64,2%	95,6%	-0,8%	
% Ejecución	90,5%	81,2%	74,1%	46,2%	36,8%	na	
7 - Transferencias de capital	-	1.096	2.406	-	-	-	0,0%
% variación nominal	na	na	119,6%	na	na	na	
% Ejecución	na	100,0%	100,0%	na	na	na	
9 - Cuentas especiales	1	0	7	12	12	6	0,0%
% variación nominal	163,8%	-46,9%	1619,2%	74,9%	-3,0%	-47,8%	
% Ejecución	6,2%	4,9%	0,5%	59,3%	15,4%	na	

Nota: El porcentaje de ejecución del 2016 es con corte al 31 de agosto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Según se establece en el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2017, el Ministerio de Hacienda¹¹¹, es la institución responsable de la recaudación de impuestos, de la rectoría de la Administración Financiera, de la asignación de los recursos financieros a las entidades públicas y de la administración de la deuda pública.

En la exposición de motivos del citado Proyecto de Presupuesto 2017, se señala que las principales orientaciones del presupuesto asignado al MINHAC están direccionadas a facilitar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes y a mejorar el control fiscal. Además, los recursos asignados en dicho Proyecto de Presupuesto se vinculan con el objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: "Reducir el

¹¹¹ En adelante MINHAC.

déficit primario del Gobierno Central y aumentar los ingresos Tributarios."

Gastos asignados al MINHAC

El monto de presupuesto asignado al MINHAC en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 asciende a ¢116.217 millones¹¹². Dicha asignación presupuestaria crece a una tasa nominal de 3,0% en relación con el monto de presupuesto ajustado de 2016 (¢112.822 millones)¹¹³. La asignación presupuestaria dada a este título representa el 1,3% del total de gastos incluidos en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Del total de recursos asignados al MINHAC en el ejercicio económico de 2017 (¢116.217 millones), un 93,9% (¢109.131 millones) se financia con ingresos corrientes y el restante 6,1% se financia con deuda pública¹¹⁴ (¢7.086 millones).

En su estructura programática, el presupuesto del MINHAC para 2017 se mantiene invariable, en relación con el ejercicio 2016, en cuanto a cantidad de programas y subprogramas presupuestarios se refiere. Los montos asignados a cada uno de los programas y subprogramas presupuestarios en 2017, y su comparación con los asignados en el presupuesto ajustado del ejercicio económico 2016, se observan en el Cuadro 35.

Al igual que en años anteriores, la mayor parte de los recursos se distribuye en los programas presupuestarios: "Administración de Ingresos" (55,3%), "Servicios Hacendarios" (18,1%) y en el programa de Administración Superior (12,0%). Cabe resaltar el decrecimiento nominal de un 18,4% que presenta este último programa en relación con el presupuesto ajustado de 2016, lo cual obedece principalmente a la disminución en un 82,4% en la subpartida de "Otros activos financieros", debido a la menor cantidad de recursos presupuestados en 2017 para la suscripción de acciones de capital¹¹⁵.

A nivel de partidas presupuestarias las más representativas del MINHAC lo constituyen: Remuneraciones, Servicios y Transferencias Corrientes. Estas tres partidas presupuestarias representan el 97,3% del total de gasto asignado al MINHAC en 2017. En relación con dichas partidas, se debe considerar lo siguiente:

- En el Proyecto de Presupuesto 2017 se asignan recursos por la suma de ¢70.750 millones para atender el pago de **Remuneraciones**, partida que representa el 60,9% del presupuesto total del Ministerio, mostrando un incremento nominal de 6,2% (¢4.101 millones de más) en relación con el monto de presupuesto ajustado de 2016 (¢66.649 millones).

¹¹² El monto de presupuesto autorizado al MINHAC en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2016 fue de ¢115.575 millones. Ley N° 9341, publicada en el Alcance Digital N° 112 a la Gaceta N° 240 del 10 de diciembre de 2015.

¹¹³ Si se compara el monto de presupuesto establecido en el Proyecto de Ley 2017 (¢116.217 millones) con el monto aprobado en la Ley de Presupuesto 2016 (¢115.575 millones), la tasa de crecimiento nominal del presupuesto del MINHAC para 2017 sería de 0,6%.

¹¹⁴ Mediante la colocación de títulos valores de deuda interna.

¹¹⁵ Según información suministrada por la DGPN, las suscripciones de acciones de capital son recursos que el Gobierno de la República presupuesta con entidades financieras internacionales como el BID, BIRF y BCIE como requisito para que dichas entidades nos presten recursos. Dichos recursos se presupuestaron en 2016, no así para 2017, de ahí la baja significativa.

CUADRO 35
MINISTERIO DE HACIENDA: COMPARACIÓN PRESUPUESTARIA SEGÚN PROGRAMA Y SUBPROGRAMA, 2016-
2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Código	Programa / Subprograma	Presupuesto ajustado 2016	Proyecto Ley 2017	% Estruct	Var. Absoluta	Variación %
TOTAL EGRESOS		112.822	116.217	100,0%	3.395	3,0%
132	Administración Superior	17.151	13.991	12,0%	-3.160	-18,4%
134	Administración de Ingresos	61.361	64.311	55,3%	2.950	4,8%
02	Gestión de Ingresos Internos	37.263	39.097	33,6%	1.834	4,9%
03	Gestión Aduanera	17.597	18.071	15,5%	474	2,7%
04	Asesoría Hacendaria	3.391	3.656	3,1%	265	7,8%
05	Investigaciones Fiscales	3.110	3.488	3,0%	377	12,1%
135	Tribunales Fiscal y Aduanero	3.082	3.094	2,7%	12	0,4%
01	Tribunal Fiscal Administrativo	2.036	2.054	1,8%	18	0,9%
02	Tribunal Aduanero	1.046	1.040	0,9%	-6	-0,6%
136	Administración Financiera	13.250	13.796	11,9%	546	4,1%
02	Dirección y coordinación del proceso presupuestario del sector público	3.833	3.981	3,4%	148	3,9%
03	Dirección de Administración de Bienes y Contratación	1.468	1.631	1,4%	163	11,1%
04	Gestión de Caja del Gobierno Central	4.586	4.667	4,0%	81	1,8%
05	Regulación y Registro Contable de la Hacienda Pública	2.325	2.419	2,1%	93	4,0%
06	Dirección General de Crédito Público	1.038	1.099	0,9%	61	5,9%
138	Servicios Hacendarios	17.978	21.025	18,1%	3.047	16,9%
01	Administración Tecnológica	16.450	19.433	16,7%	2.982	18,1%
02	Centro de Investigación y Formación Hacendaria	1.528	1.592	1,4%	64	4,2%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

En el resumen de puestos del Proyecto de Ley de Presupuesto se establece que el MINHAC contará con un total de 3.175 plazas¹¹⁶ en el año 2017, es decir se presenta una diferencia de 15 plazas en relación con la Ley de Presupuesto ajustada de 2016 (3.160 puestos)¹¹⁷. La diferencia se explica por la creación de 15 plazas en la Dirección General de Aduanas (DGA)¹¹⁸, en la modalidad de cargos fijos, con el fin de atender la problemática del desempeño de los Departamentos normativos de las Aduanas del país, y así hacerle frente al incremento en el volumen de expedientes aduaneros.

El 90,6% de los puestos del MINHAC en 2017 (2.877 plazas) se concentran en los programas presupuestarios de Administración de Ingresos (1.968 plazas), Administración Superior (523

¹¹⁶ Distribuidas en 3.138 plazas para cargos fijos y 37 para servicios especiales.

¹¹⁷ La Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio económico de 2016 consideró un total de 3.148 plazas. Posteriormente, mediante el I Presupuesto Extraordinario de la República de 2016 se incorporaron 12 plazas más, en la categoría de servicios especiales, para el Proyecto Especial de Estudio de los Papeles de Panamá; con lo cual el total de plazas autorizadas al MINHAC en 2016 es de 3.160.

¹¹⁸ En las Directrices Técnicas y Metodológicas para la Formulación del Presupuesto de 2017, emitidas por la DGP (Circular N° DGP-0174-2016 del 29 de abril de 2016), se estableció que: "(...) no se podrán crear plazas ni nuevos incentivos y pluses salariales". Sin embargo, la Directriz Presidencial 023-H eximió de esta restricción a programas de gestión y recaudación de ingresos como lo son los del MINHAC, previa motivación justificada a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

plazas) y en el programa de Administración Financiera (386 plazas).

- A la partida presupuestaria de **Servicios** se le asigna un monto de ¢38.268 millones, lo que representa un crecimiento nominal de 13,8% y ¢4.651 millones de más, en relación con el presupuesto ajustado de 2016 (¢33.617 millones).

El mayor crecimiento de la partida de Servicios en 2017, se explica principalmente, por el crecimiento de 35,5% (¢4.364 millones más) en la subpartida de "Alquileres". En donde los rubros de "Otros alquileres", "Alquiler de equipo de cómputo" y "Alquiler de edificios, locales y terrenos", crecen a tasas nominales de 137,5%, 38,4% y 7,2%; respectivamente.

El rubro de "Otros alquileres", es el que más crece en la partida de Servicios en 2017 (¢3.097 millones más). En la coletilla contenida en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 se describe que los recursos son para la contratación del servicio de una solución para el desarrollo, implementación y operación de un sistema para la recepción, validación y almacenamiento de comprobantes electrónicos (factura electrónica) y para el pago de servicio de un centro de procesamiento de datos (data center); así como para el arrendamiento con equipamiento por demanda al ICE del centro de procesamiento de datos secundario (otro data center).

La subpartida de Alquiler de equipo de cómputo, presenta un aumento de ¢674 millones (38,4% de crecimiento nominal). El 98,3% de los recursos presupuestados por este concepto se destinan a los subprogramas presupuestarios de "administración tecnológica" (¢1.653 millones), "Gestión de ingresos internos" (¢444 millones) y "Gestión aduanera" (¢295 millones).

La subpartida de Alquiler de edificios, locales y terrenos, muestra un crecimiento de ¢593 millones (7,2% de variación nominal) en relación con 2016. La mayoría de recursos asignados a esta subpartida se destinan al pago de alquileres de edificios y locales por los servicios que brindan las diferentes dependencias que conforman el MINHAC.

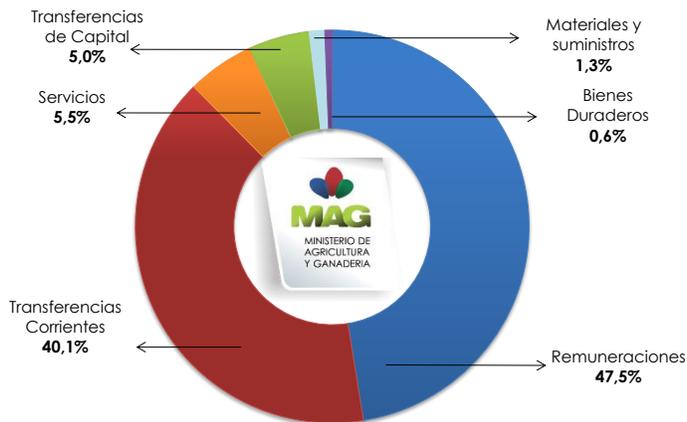
- La suma presupuestada en 2017 por concepto de **Transferencias corrientes** asciende a ¢4.036 millones, lo que representa, en relación con el monto asignado en 2016, una disminución de ¢34 millones (0,8% de decrecimiento nominal). Dicha disminución obedece en gran parte, a la menor asignación de recursos a prestaciones legales (7,8% de menos) y los menores recursos asignados a las Transferencias corrientes a organismos internacionales (35,7% de menos).

Como nueva transferencia para el ejercicio económico de 2017 se tiene una por ¢30 millones, destinada a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), como cuota que debe pagar el Gobierno para ser miembro del grupo de trabajo que analiza los temas de erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS).¹¹⁹

- La partida de **Bienes Duraderos** tiene un presupuesto asignado de ¢1.761 millones en el Proyecto de Presupuesto 2017. Lo que representa una disminución de 52,7% en relación con el monto presupuestado en el 2016 (¢3.722 millones). Las subpartidas que en 2017 tienen una menor asignación de recursos son: Construcciones, adiciones y mejoras (¢868 millones de menos), Maquinaria, equipo y mobiliario (¢604 millones menos), y Bienes duraderos diversos (¢490 millones menos).

¹¹⁹ Por sus siglas en inglés: Base Erosion and Profit Shifting (BEPS). La Base legal de las transferencias a la OCDE se da conforme a Memorándum de entendimiento del 14/04/2010 y Decreto Ejecutivo N°. 37983 COMEX-MP, del 9 de setiembre de 2013.

3.6. Ministerio de Agricultura y Ganadería



¢41.213 millones

Financiado con Ingresos corrientes en un 91,4%

Proyecto de Ley 2017 vs Ley 2016



Proyecto de Ley 2017 vs Presupuesto ajustado 2016

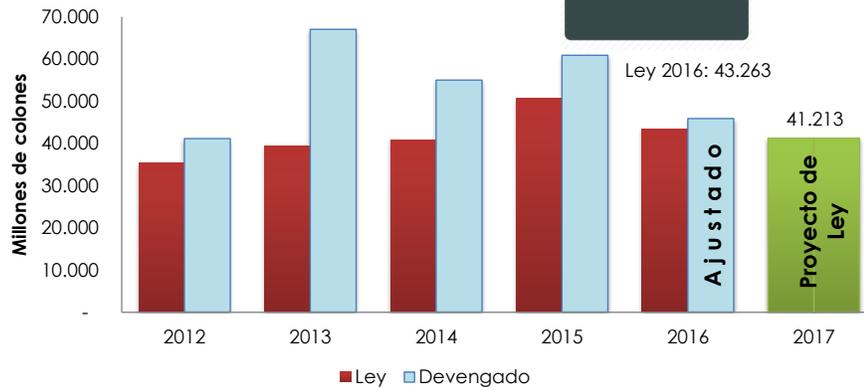


Compromisos del PND 2015-2018:

¢332 millones para Mercado Regional Chorotega



Se le asigna al MAG el 0,5% del total del Proyecto de Ley 2017



- El proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2017 asigna recursos por un monto de ¢41.213 millones al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el cual concentra el 87,6% del presupuesto en el pago de Remuneraciones y Transferencias corrientes.
- Los recursos asignados al MAG en el proyecto de presupuesto del año 2017, muestran una reducción del 10% en comparación con el presupuesto ajustado del año 2016, principalmente en las partidas de Transferencias corrientes y de capital.

- De acuerdo con el Informe N° DFOE-EC-IF-000014-2016, el MAG giró la suma de **¢1.450 millones** al Fideicomiso 955-001 Hacienda BNFID-BNCR, sin contar con la aprobación de la Contraloría General.

CUADRO 36
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA: PRESUPUESTO POR PARTIDA, 2012-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% Estruct
	Devengado				Presupuesto ajustado	Proyecto de Ley	
TOTAL EGRESOS	41.098	66.958	54.957	60.854	45.816	41.213	100,0%
% variación nominal	20,9%	62,9%	-17,9%	10,7%	-24,7%	-10,0%	
% Ejecución	97,0%	98,9%	98,6%	96,5%	57,9%		
0 - Remuneraciones	15.443	16.356	17.187	17.790	18.723	19.561	47,5%
% variación nominal	3,2%	5,9%	5,1%	3,5%	5,2%	4,5%	
% Ejecución	95%	97,7%	98,0%	92%	61,0%		
1 - Servicios	1.707	2.220	2.053	2.098	2.192	2.276	5,5%
% variación nominal	3,7%	30,1%	-7,5%	2,2%	4,5%	3,8%	
% Ejecución	91,5%	96,1%	95,5%	92,9%	49,5%		
2 - Materiales y suministros	449	840	800	359	885	524	1,3%
% variación nominal	-11,3%	87,0%	-4,8%	-55,1%	146,6%	-40,8%	
% Ejecución	80,6%	93,0%	95,4%	76,6%	12,9%		
3 - Intereses y comisiones	22	51	14	5	0	0	0,0%
% variación nominal	-	130,4%	-72,2%	-61,9%	-100,0%	0,0%	
% Ejecución	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%		
5 - Bienes duraderos	155	813	1.761	2.168	579	250	0,6%
% variación nominal	-72,6%	424,0%	116,6%	23,1%	-73,3%	-56,8%	
% Ejecución	68,4%	90,2%	99,1%	97,2%	15,8%		
6 - Transferencias corrientes	19.991	41.918	22.888	20.375	19.156	16.536	40,1%
% variación nominal	43,9%	109,7%	-45,4%	-11,0%	-6,0%	-13,7%	
% Ejecución	99,6%	99,9%	99,6%	99,3%	59,6%		
7 - Transferencias de capital	3.185	4.607	10.095	17.911	4.280	2.066	5,0%
% variación nominal	43,5%	44,7%	119,1%	77,4%	-76,1%	-51,7%	
% Ejecución	98,4%	98,6%	99,5%	98,7%	56,1%		
8 - Amortización	146	153	160	148	0	0	0,0%
% variación nominal	-26,8%	4,6%	4,6%	-7,7%	-100,0%	0,0%	
% Ejecución	100,0%	100,0%	100,0%	94,0%	0,0%		

Nota: El porcentaje de ejecución del 2016 es con corte al 31 de agosto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

El proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del año 2017, presentado a la Asamblea Legislativa, incorpora a favor del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) la suma de **¢41.213 millones**; **¢4.603 millones** menos respecto del presupuesto ajustado 2016 y equivale únicamente al 0,5% del total del proyecto de Presupuesto de la República para el 2017. Las fuentes de financiamiento propuestas son ingresos corrientes, 91% y colocación de títulos valores, 9%.

Resulta relevante señalar que el MAG solicitó al Ministerio de Hacienda un extralímite en el presupuesto para el año 2017 de **¢6.311 millones**; no obstante, este último indicó que tenía que rebajar **¢5.052 millones**¹²⁰ a dicha propuesta, razón por la que se presenta una disminución del 10,0% con respecto al presupuesto ajustado del año 2016.

¹²⁰ Oficio N° DM-1526-2016 del 01 de agosto de 2016.

Según lo informado por el MAG, la solicitud de crecimiento realizada tenía como propósito efectuar mejoras en la tecnología agropecuaria, proyectos productivos con asociaciones de productores en respuesta a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, transferir recursos adicionales al Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), al Consejo Nacional de Producción (CNP) para cubrir gastos operativos, al Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) para realizar estudios ambientales, y al Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria (INTA)¹²¹.

El recorte realizado al presupuesto del MAG, afectó principalmente el contenido de las partidas de transferencias corrientes y de capital, que representan el 45,1% del presupuesto total de esa Cartera, y en conjunto muestran una reducción del 65,4%. En consecuencia, no se presupuestaron algunas transferencias corrientes al sector externo y se redujo en un 90% la transferencia a favor del Consejo Nacional de Producción.

En el Cuadro 36 se puede observar el comportamiento del presupuesto para el periodo 2012-2017. De aquí se desprende que el 87,6% del presupuesto del MAG se destina al pago de remuneraciones y transferencias corrientes y registra a agosto de 2016, una ejecución de 57,9%, lo que evidencia bajos niveles de ejecución en partidas como Materiales y suministros y Bienes duraderos, con 12,9% y 15,8% respectivamente, aspecto que consideró el Ministerio de Hacienda para no autorizar la totalidad del extralímite presupuestario requerido por el MAG para el 2017.

A nivel programático, el MAG asigna al programa "Actividades centrales", la suma de ₡25.245 millones, lo que representa el 61,2% del total del presupuesto del Ministerio para el periodo 2017. Estos recursos se orientan, principalmente, al pago de Transferencias corrientes; es decir ₡16.313 millones se destinan a entidades como el Servicio Nacional de Salud Animal para el pago de las remuneraciones¹²², al INTA para cubrir 20 plazas que se encargarán de la elaboración de los mapas sobre el uso de las tierras en los cantones costeros del país y a INCOPECA y SENARA, para cubrir gastos operativos, entre otros.

La Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria, es otro programa importante para el MAG ya que concentra el 35,9% de los recursos; es decir, ₡14.821 millones, y se destina en un 74% al pago de remuneraciones. Asimismo, se incluyen recursos para financiar el programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional Río Sixaola, los cuales tienen como propósito dar seguimiento a los proyectos de ese programa y cuya finalización se prorrogó a noviembre de 2015¹²³.

Como parte de la estrategia dada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Plan Estratégico del MAG para el periodo 2015-2018, el MAG direccionará su operación entorno a mejorar la competitividad de productos estratégicos como arroz, frijol, maíz blanco, leche de vaca, carne de res y cerdo, papa de consumo fresco y cebolla; aumentar la participación de la producción local en el consumo nacional de bienes de la Canasta Básica Alimentaria, mejorar las capacidades competitivas de los pequeños y medianos productores agropecuarios y sus organizaciones mediante la diversificación, el fortalecimiento de las agro-empresas y la articulación a los mercados externos e internos, así como fomentar y desarrollar la seguridad y soberanía alimentaria.

¹²¹ Oficio N° DM-MAG-0517 del 15 de junio de 2016. El Servicio Fitosanitario del Estado realiza disminución del monto a transferir al INTA.

¹²² De acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley N° 8495.

¹²³ Ley N° 8639 del 22 de agosto de 2008, sobre la aprobación del Contrato de Préstamo N° 1566/OC-CR, suscrito el 16 de diciembre de 2005, entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual tenía como plazo de ejecución 4 años, a partir de dicha publicación.

Cabe agregar, que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2017, el MAG señala que los recursos presupuestados en el citado proyecto, les permitirán cumplir con los programas y objetivos del "Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante".

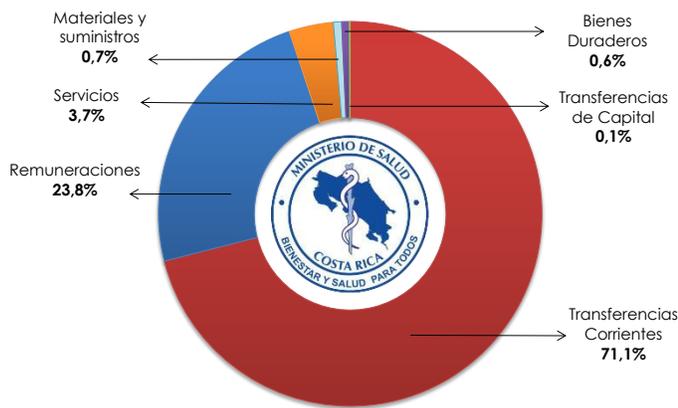
En materia de indicadores, fue preciso determinar en el citado proyecto de Ley, que el MAG solamente cuenta con indicadores en el programa denominado Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria y sólo están diseñados para la medición de eficacia, lo que limita realizar una verificación integral de su gestión. En razón de ello, es importante que ese Ministerio establezca indicadores que muestren dimensiones de eficiencia, economía y calidad, que permitan a su vez, evidenciar la generación del valor público de los diferentes programas, con el fin de aportar productos que satisfagan las necesidades demandadas por la población.

Finalmente y como parte de la fiscalización posterior que realiza la Contraloría General, se determinó en un estudio reciente¹²⁴, que el MAG autorizó el giro de transferencias hacia cuentas de control de la Tesorería Nacional, por lo que se reflejaron recursos devengados y pagados en la liquidación presupuestaria del MAG para el ejercicio económico 2015, aunque dichas sumas no habían sido trasladadas a las cuentas de caja única de las entidades receptoras. Asimismo, se evidenció que el MAG giró en el mes de enero de 2016, la suma de \$1.450 millones correspondientes al Fideicomiso 955-001 Hacienda BNFID BNCR, hacia la cuenta de caja única de dicho fideicomiso, sin que se contaran con la aprobación presupuestaria por parte de la Contraloría General; dichos aspectos han sido señalados anteriormente en otros informes de esta Contraloría¹²⁵.

¹²⁴ Informe N° DFOE-EC-IF-000014-2016 del 15 de julio de 2016 sobre las situaciones significativas identificadas en la Auditoría Financiera realizada en el Ministerio de Agricultura y Ganadería sobre las partidas presupuestarias correspondientes al ejercicio económico 2015.

¹²⁵ Informe N° DFOE-EC-IF-20-2015 del 16 de julio de 2015 y el Informe Técnico del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del ejercicio económico del año 2016.

3.7. Ministerio de Salud



₡307.823 millones

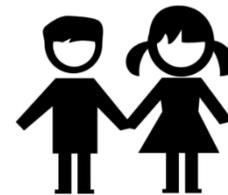
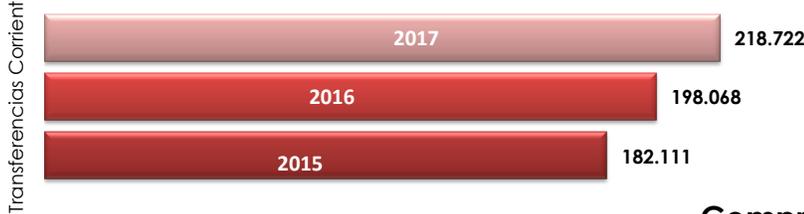
Proyecto de Ley 2017 vs Ley 2016



Proyecto de Ley 2017 vs Presupuesto ajustado 2016



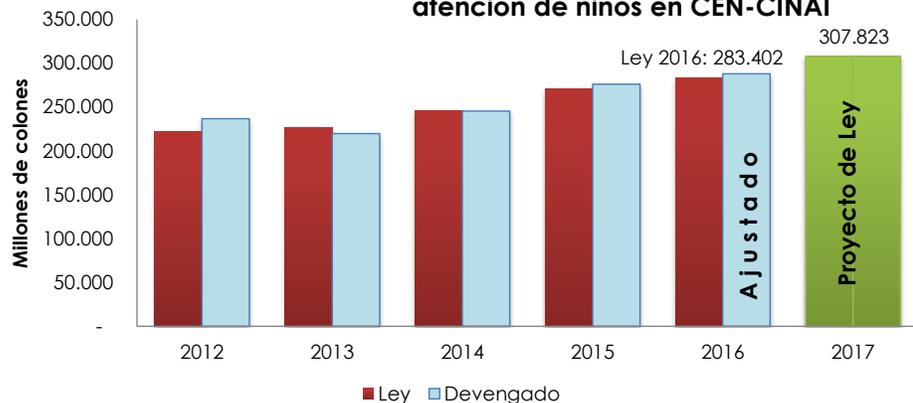
2015 corresponde al devengado, 2016 al presupuesto ajustado y 2017 al proyecto de Ley



Compromisos del PND 2015-2018:

₡26.999 millones destinados a la atención de niños en CEN-CINAI

Se le asigna al MinSalud el **3,4%** del total del Proyecto de Ley 2017



- El proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2017 asigna al Ministerio de Salud (MINSa) ₡307.823 millones, 3,4% del presupuesto total; muestra un incremento de 6,9% en términos nominales respecto al proyecto ajustado al 31 de agosto del 2016.
- Se incluye un nuevo programa denominado "Partidas no Asignables a Programas", al cual se le asigna el 61% de los recursos propuestos, pasando a ser el programa de mayor recursos del ministerio, el cual agrupa transferencias que no tienen incidencia directa sobre la gestión del ministerio.

- El programa Provisión de los Servicios de Salud, tiene por Unidad Ejecutora a la Dirección de Nutrición y Desarrollo Infantil, cuya labor se enfoca a la atención de los CEN CINAI. La CGR realizó un estudio de auditoría sobre el proceso de conformación y consolidación de dicha Dirección¹²⁶, determinándose que no muestra las condiciones organizativas y funcionales requeridas para operar en forma desconcentrada y cumplir con los objetivos establecidos en la Ley de su Creación N° 8809.
- La partida más importante de este Ministerio sigue siendo las transferencias corrientes y donde el principal aporte propuesto es para la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) por ₡164.864 millones, por concepto de paternidad responsable, Leyes especiales, seguro de salud para centros penales, trabajadores independientes, entre otras¹²⁷, representa el 75,4% del total de las transferencias.

CUADRO 37
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA: PRESUPUESTO POR PARTIDA, 2012-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
	Devengado				Presupuesto ajustado	Proyecto de Ley	% Estruct.
TOTAL EGRESOS	236.713	219.770	245.413	276.124	287.915	307.823	100,0%
% variación nominal	78,5%	-7,2%	11,7%	12,5%	4,3%	6,9%	
% Ejecución	76,8%	75,6%	80,8%	87,4%	6310,0%		
0 - Remuneraciones	52.225	56.435	61.804	64.449	69.762	73.238	23,8%
% variación nominal	7,8%	8,1%	9,5%	4,3%	8,2%	5,0%	
% Ejecución	92%	92,3%	94,5%	95%	5970,0%		
1 - Servicios	2.308	3.563	3.877	5.270	7.789	11.539	3,7%
% variación nominal	-2,2%	54,4%	8,8%	35,9%	47,8%	48,2%	
% Ejecución	77,7%	53,0%	52,2%	69,8%	5000,0%		
2 - Materiales y suministros	782	688	844	884	980	2.145	0,7%
% variación nominal	-9,5%	-12,0%	22,7%	4,7%	10,9%	118,8%	
% Ejecución	83,6%	62,3%	72,9%	75,6%	2610,0%		
5 - Bienes duraderos	-	1.467	411	648	1418	1979	0,6%
% variación nominal	-	65,7%	-72,0%	57,7%	118,9%	39,6%	
% Ejecución	0,0%	65,7%	49,4%	29,6%	31,6%		
6 - Transferencias corrientes	175.106	153.089	162.824	182.111	198.068	218.722	71,1%
% variación nominal	124,1%	-12,6%	6,4%	11,8%	8,8%	10,4%	
% Ejecución	99,8%	99,7%	98,5%	96,7%	65,0%		
7 - Transferencias de capital	6.292	4.528	15.653	22.762	9.898	200	0,1%
% variación nominal	126,5%	-28,0%	245,7%	45,4%	-56,5%	-98,0%	
% Ejecución	8,7%	6,8%	24,7%	46,6%	81,1%		

Nota: El porcentaje de ejecución del 2016 es con corte al 31 de agosto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

El Proyecto de Ley de Presupuesto presentado para el ejercicio económico 2017, asigna recursos al Ministerio de Salud (MINSAL)¹²⁸ por un monto de ₡307.823 millones, representando el 3,4% del Presupuesto Nacional; además muestra en términos nominales, un incremento del 6,9% respecto al presupuesto ajustado al mes de agosto de 2016.

Para cumplir con su gestión dicho ministerio se apoya en los presupuestos de sus órganos adscritos, que son administrados en forma descentralizada. Dichos órganos corresponden, entre

¹²⁶ Informe N° DFOE-SOC-IF-24-2015 del 12 de enero, 2016.

¹²⁷ Exposición de motivos, Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el 2017.

¹²⁸ Su misión es garantizar la protección y el mejoramiento del estado de salud de la población, mediante el ejercicio efectivo de la rectoría y el liderazgo institucional, con enfoque de promoción de la salud y participación social inteligente, bajo principios de transparencia, equidad, solidaridad y universalidad.

otros, a la Organización de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS), el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS) y el Fideicomiso CTAMS 872 BNCR, los cuales además de los recursos asignados para el presente período cuentan con recursos del superávit del periodo 2015 por ₡5.306 millones, ₡217 millones y ₡3.111 millones, respectivamente.

Asignación presupuestaria por objeto del gasto

En el Cuadro 37 se observa un incremento de la partida Remuneraciones con respecto al presupuesto ajustado al mes de agosto de 2016, se debe principalmente a la creación de la plaza de subdirector de la Dirección de CEN CINAI, con el fin de fortalecer su organización, en virtud del proceso de su desconcentración que está por finalizarse. Además se incluyeron recursos para tiempo extraordinario con el fin de atender la emergencia por los vectores, ZIKA, Chikungunya, y Dengue en comunidades vulnerables.¹²⁹

El crecimiento en las partidas de Servicios y Materiales y Suministros con respecto al presupuesto ajustado a agosto de 2016, se debe básicamente a programas y proyectos a desarrollar con recursos de la Ley N° 9028, Ley General de Control del Tabaco y sus Efectos Nocivos en la Salud, entre estos están: el Observatorio Nacional del Control de Tabaco y los proyectos Protagonismo Adolescente en Redes Sociales, cuyo propósito es que la población haga conciencia sobre los perjuicios del consumo de estos productos y Domingos Familiares sin Humo de Tabaco¹³⁰.

La partida más importante de este Ministerio sigue siendo las transferencias corrientes y donde el principal aporte propuesto es para la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) por ₡164.863,5 millones, por concepto de paternidad responsable, Leyes especiales, seguro de salud para centros penales, trabajadores independientes, entre otras¹³¹, representa el 75,4% del total de las transferencias.

Otras entidades a las que se les trasladan recursos son al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), para el programa de investigación, desarrollo tecnológico e innovación referente al tema de tabaco; al Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) para gastos de operación y financiar programas de atención y difusión sobre tratamientos para la persona con problemas de alcoholismo, farmacodependencia y fumadora; al Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER) para gastos de operación y organización de juegos nacionales; y al Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) con el fin de construir y equipar el laboratorio de microbiología de alimentos, proyecto contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018.¹³²

Por otra parte, la transferencia que con cargo al presupuesto del MINSA se otorga al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) para el Proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana de San José, financiado con el préstamo del Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC) y el proyecto Programa Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, financiado con el préstamo del Banco Alemán KfW, se incorpora al presupuesto por medio del decreto de revalidación de saldos del crédito externo.

Sobre esta transferencia al AyA, de los desembolsos programados para el presente ejercicio económico, se había ejecutado al 30 de junio de 2016 un 29,0 % del presupuesto asignado,

¹²⁹ Exposición de motivos, Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el 2017.

¹³⁰ Ídem.

¹³¹ Ídem.

¹³² Ídem.

correspondiendo la responsabilidad de la ejecución a las unidades ejecutoras de los proyectos por parte del AyA¹³³.

En relación con los Bienes Duraderos se incluyen recursos para la construcción del edificio del Consejo Nacional de Investigación en Salud (CONIS); construcciones y mejoras en los edificios del Ministerio de Salud, y la Dirección Nacional de CEN CINAI, atendiendo declaratorias de insalubridad, lo que provoca un crecimiento en el gasto correspondiente a formación de capital¹³⁴

Asignación presupuestaria por programas

En relación con la estructura programática del MINSA, a diferencia de los últimos años, se incluye un nuevo programa denominado "Partidas no Asignables a Programas", al cual se le asigna el 61% de los recursos propuestos, pasando a ser el programa de mayor monto del ministerio.

Bajo este contexto, lo que se pretende con la creación de dicho programa es agrupar aquellas transferencias que no tienen incidencia directa sobre la gestión del ministerio, su misión es: *transferir a los órganos desconcentrados adscritos al Ministerio de Salud, a instituciones públicas descentralizadas y a entidades privadas sin fines de lucro, los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas por Ley, garantizando su ejecución eficiente y la provisión de servicios para la atención integral de la salud de calidad*¹³⁵. En el pasado esas transferencias se presupuestaban en el programa de "Gestión intrainstitucional".

De esta forma la estructura programática queda compuesta por cuatro programas, según se muestra en el cuadro siguiente.

CUADRO 38
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA: PRESUPUESTO POR PROGRAMA, 2016-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Programa	Presupuesto Ajustado 2016	% Estruct	Proyecto de Ley 2017	% Estruct	Var. %
TOTAL	287.915	100,0%	307.823	100,0%	6,9%
Gestión Intrainstitucional	195.212	67,8%	14.461	4,7%	-92,6%
Partidas No Asignables a Programas	-	0,0%	186.429	60,6%	0,0%
Rectoría de Producción Social de la Salud	68.317	23,7%	79.934	26,0%	17,0%
Provisión de Servicios de Salud	24.386	8,5%	26.999	8,8%	10,7%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

En cuanto al programa Gestión Intrainstitucional¹³⁶, sus principales actividades son Conducción del Sistema de Producción Social de la Salud y de "Gestión Institucional (soporte logístico y administrativo)". En años precedentes su gasto más importante lo constituían las transferencias, pero con la creación del programa precitado donde se trasladó esas partidas, pasó de representar el 67,8% del gasto total a únicamente el 5%.

¹³³ Informe de Seguimiento Semestral 2016, elaborado por el MINSA.

¹³⁴ Exposición de motivos, Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el 2017

¹³⁵ Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el 2017.

¹³⁶ Liderar y articular a los responsables institucionales, para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la institución y la gestión efectiva de los recursos en las unidades organizativas del nivel central, regional y local.

Por su parte, el programa Rectoría de la Salud, en donde se centra la función de rectoría del MINSA, lo conforman los subprogramas: Rectoría de la Producción Social de la Salud y Control del tabaco y sus efectos nocivos para la Salud.

De esta manera, de acuerdo con un informe del Ministerio de Hacienda¹³⁷, en este último subprograma persisten debilidades en materia de ejecución presupuestaria, las cuales obedecen principalmente a problemas de contrataciones administrativas tardías, dificultades en las especificaciones técnicas de los carteles, problemas en la planificación de las actividades a realizar, etc.

Referente al programa, Provisión de los Servicios de Salud, tiene por Unidad Ejecutora a la Dirección de Nutrición y Desarrollo Infantil, cuya labor se enfoca a la atención de los CEN CINAI. En dicho programa el costo de las remuneraciones representa el 90,1% del total de recursos propuestos, los otros gastos del programa se ejecutan a través del presupuesto de la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS) y la Dirección Nacional de CEN-CINAI, básicamente con aportes del FODESAF.

En relación con este tema, la Contraloría General realizó un estudio de auditoría sobre el proceso de conformación y consolidación de la Dirección Nacional de CEN CINAI¹³⁸, determinándose que esa Dirección Nacional no muestra las condiciones organizativas y funcionales requeridas para operar en forma desconcentrada y cumplir con los objetivos establecidos en la Ley de su Creación N° 8809.

Dicha Ley y su Reglamento, establecieron como fecha límite para el logro de esa desconcentración, el 17 de setiembre de 2015. A su vez, en los resultados de dicho estudio de la Contraloría se indicó que esa Dirección Nacional carece de la capacidad para atender, en forma desconcentrada, procesos esenciales del Programa como la gestión del recurso humano, la gestión financiera, la gestión contractual y los procesos inmobiliarios, entre otros y no cuenta con una Auditoría Interna ni con la Unidad de Servicios Generales establecidas en su estructura organizacional; no cuenta con un nivel directivo consolidado; ni con las plazas necesarias para asegurar el adecuado desempeño de sus funciones. La ausencia de condiciones para que la Dirección Nacional opere como un órgano desconcentrado, ha impedido el traspaso de los recursos que le confiere su Ley de creación y, por consiguiente, no ha logrado asumir los compromisos que se derivan de la gestión del Programa.

Según el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el 2017, para ese período tampoco se le asignan recursos a manera de transferencia, por lo que se vuelve a presentar dentro del presupuesto del Ministerio de Salud, aspectos como gestión inmobiliaria; obras de infraestructura para los establecimientos; pago de la planilla salarial, en tanto la Dirección Nacional pueda adquirir las condiciones necesarias para asumir en forma desconcentrada la gestión en general del recurso humano.

Sobre los objetivos estratégicos e indicadores.

A nivel institucional los objetivos estratégicos que se definen para el 2016 en el MINSA son: disminuir las muertes prematuras (30 y 69 años de edad) por enfermedades crónicas no transmisibles, fomentar en la población el desarrollo de estilos de vida saludables, mediante la práctica de la actividad física y el incremento en el consumo de frutas y vegetales, fortalecer la detección, atención y seguimiento de las personas con trastornos mentales, del comportamiento y consumidoras de sustancias psicoactivas (MINSA-IAFA);

¹³⁷ Ministerio de Hacienda. Informe de Resultados Físicos de los Programas Físicos para el Ejercicio Económico 2015. Pág. 301.

¹³⁸ Informe N° DFOE-SOC-IF-24-2015 del 12 de enero, 2016.

A su vez, promover el crecimiento y desarrollo óptimos de niños y niñas desde su gestación hasta los 12 años de edad, asegurar el abastecimiento de agua de calidad potable a la población urbana y rural, asegurar el servicio de alcantarillado sanitario a la población del Área Metropolitana de San José y desarrollar la infraestructura requerida para cumplir con las necesidades en materia de salud, nutrición, deporte y recreación.

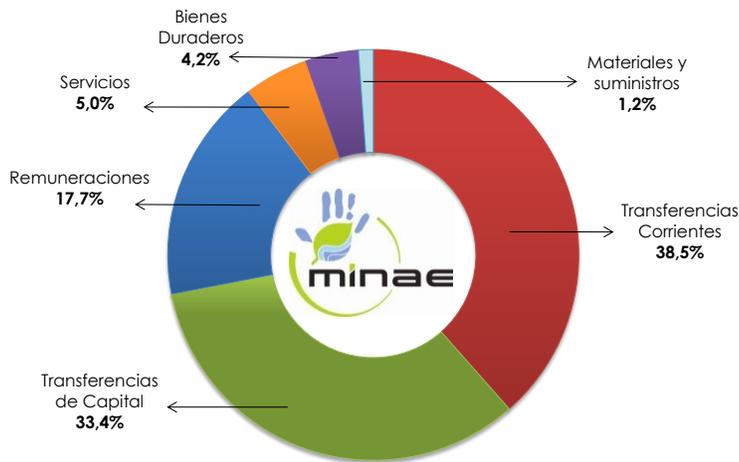
Al igual que el año anterior para evaluar el cumplimiento de dichos objetivos, a nivel programático se definen varios indicadores de eficacia, relacionados entre otras cosas, con indicadores como el número de ASADAS y Acueductos Municipales con vigilancia de la calidad del agua, para lo cual se fija una meta de 270 de esos entes; el número de establecimientos autorizados para realizar procesos de donación y trasplantes de órganos, con una meta de 7 autorizaciones, el número de permisos de funcionamiento otorgados que se estima puede llegar a 36.194 permisos, el porcentaje de solicitudes de trámites de productos de interés sanitario evaluadas cuya meta a alcanzar es el 87%, el número de cantones con acciones para el control de vectores, pretendiéndose llegar a 31; establecimientos de CEN-CINAI que promueven actividad física y prevención del tabaquismo buscando lograr al menos 18 centros; incremento porcentual de centros que alcanzan un 85% o más en el cumplimiento de metas de atención en los servicios prestados.

En relación con este tema de planificación, específicamente con el indicador "Disminución de las muertes prematuras (entre 30 y 69 años) provocadas por enfermedades crónicas no transmisibles" en informe de Ministerio de Hacienda¹³⁹ señala que "... los tres períodos presupuestarios que fue programado no fue posible evaluarlo, ya que los datos para su medición dependían del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). A pesar de que en los informes anteriores indicaron que contarían con la información del INEC en abril del año siguiente, en ninguno de los casos suministraron la información en forma posterior. Es así como se recalca la importancia para la definición de un indicador, el contar con las fuentes de información necesarias y en el tiempo oportuno que permita asegurar la rendición de cuentas de los resultados programados. En el análisis de la gestión, nuevamente se solicita que el Ministerio de Salud realice el esfuerzo por brindar mayor información de los resultados concretos obtenidos y el efecto en la población gracias a su gestión, detallando los efectos alcanzados y cómo dichos logros han favorecido a la población nacional".

Sobre este particular, en conclusión, es criterio de este Órgano Contralor, que resulta de especial relevancia que el MINSA, además de la definición de indicadores de eficacia, se dé a la tarea de generar indicadores de eficiencia, aspecto que vendría a fortalecer los mecanismos que se utilizan para valorar su gestión en sus distintas facetas, tarea que resulta de su exclusiva responsabilidad.

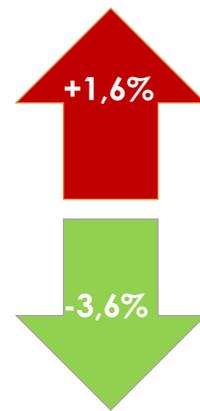
¹³⁹ Ministerio de Hacienda. Informe de Resultados Físicos de los Programas Físicos para el Ejercicio Económico 2015. Pág. 304.

3.8. Ministerio de Ambiente y Energía



¢56.457 millones

Proyecto de Ley 2017 vs Ley 2016



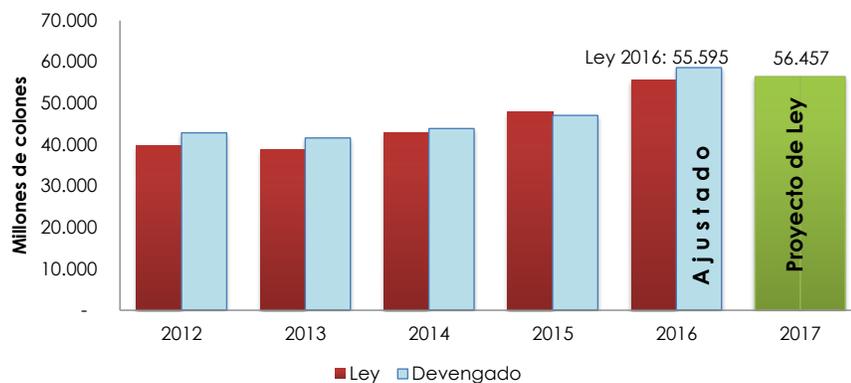
Proyecto de Ley 2017 vs Presupuesto ajustado 2016



Compromisos del PND 2015-2018:

Transferencias de ¢17.263 millones al FONAFIFO
Transferencias de ¢21.112 millones al SINAC

Se le asigna al MINAE el **0,6%** del total del Proyecto de Ley 2017



- Los recursos presupuestados por el MINAE en el Proyecto de Ley de la República para el ejercicio económico 2017, ascienden a ¢56.457 millones; cifra un 3,6% menor en comparación con el presupuesto ajustado de 2016 (¢58.562,01 millones).
- Los recursos financiados con Ingresos corrientes y colocación de títulos valores aumentaron en ¢1.144 millones y ¢2.281 millones, respectivamente, en comparación con el presupuesto ajustado de 2016.

- El programa de Actividades Centrales (Administrativa), consume **¢42.645 millones (75,5%)** del monto total presupuestado para el 2017.
- La Contraloría General determinó que el MINAE carece de una herramienta sistematizada para el cálculo del pago de anualidades, que facilite el control en esta materia. Estos aspectos fueron comunicados en el Informe N° DFOE-AE-IF-07-2016 del 11 de julio de 2016.

CUADRO 39
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA: PRESUPUESTO POR PARTIDA, 2012-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% Estruct
	Devengado				Presupuesto ajustado	Proyecto de Ley	
TOTAL EGRESOS	42.821	41.582	43.852	47.009	58.562	56.457	100,0%
% variación nominal	13,2%	-2,9%	5,5%	7,2%	24,6%	-3,6%	
% Ejecución	94,9%	93,3%	95,5%	92,0%	48,9%	na	
0 - Remuneraciones	7.220	6.349	6.824	7.255	9.312	9.988	17,7%
% variación nominal	6,9%	-12,1%	7,5%	6,3%	28,4%	7,3%	
% Ejecución	82,5%	81,8%	86,0%	86,5%	55,4%	na	
1 - Servicios	1.237	1.041	1.114	1.395	2.276	2.846	5,0%
% variación nominal	0,1%	-15,8%	7,0%	25,2%	63,1%	25,1%	
% Ejecución	73,9%	83,8%	84,0%	72,3%	36,8%	na	
2 - Materiales y suministros	188	95	119	193	377	650	1,2%
% variación nominal	42,5%	-49,6%	25,2%	62,1%	95,9%	72,2%	
% Ejecución	72,5%	79,1%	81,6%	71,4%	15,0%	na	
5 - Bienes duraderos	210	218	120	1.374	3.055	2.357	4,2%
% variación nominal	-3,1%	3,8%	-45,0%	1047,4%	122,3%	-22,9%	
% Ejecución	72,1%	87,4%	79,6%	67,0%	0,6%	na	
6 - Transferencias corrientes	14.851	14.071	15.931	17.930	21.872	21.733	38,5%
% variación nominal	8,5%	-5,3%	13,2%	12,6%	22,0%	-0,6%	
% Ejecución	99,2%	91,5%	98,9%	97,5%	47,3%	na	
7 - Transferencias de capital	19.115	19.808	19.745	18.861	21.669	18.883	33,4%
% variación nominal	21,0%	3,6%	-0,3%	-4,5%	14,9%	na	
% Ejecución	99,6%	100,0%	97,5%	93,9%	56,3%	na	

Nota: El porcentaje de ejecución del 2016 es con corte al 31 de agosto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) es el órgano encargado de la emisión de las políticas ambientales y energéticas, y de la protección, conservación y uso sostenible de los recursos naturales; lo que contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país.

Los recursos propuestos por el MINAE en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017, ascienden a ¢56.457 millones, suma que presenta un decrecimiento del 3,6% en términos nominales, respecto del presupuesto ajustado de 2016 (¢58.562,01 millones). Dichos recursos se financiarán en la siguiente proporción: el 61,2 % (¢34.574 millones) con ingresos corrientes (recursos internos), el 3,6% (¢2.037 millones) con Ingreso de Capital y el 35,2% (¢19.846 millones) con la colocación de títulos valores (deuda). La estructura programática de este Ministerio se muestra seguidamente:

CUADRO 40
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA: PRESUPUESTO POR PROGRAMA, 2015-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Programa	2015			2016		2017		
	Presupuesto ajustado	Devengado	% Ejec	Presupuesto ajustado	% Estruct	Proyecto de Ley	% Estruct	% Var. Nom.
TOTAL	51.119	47.024	92,0%	58.562	100,0%	56.457	100,0%	-3,6%
Actividades Centrales	42.247	40.133	95,0%	42.328	72,3%	42.645	75,5%	0,7%
Tribunal Ambiental Administrativo	837	650	77,6%	802	1,4%	815	1,4%	1,6%
Dirección de Agua	-	-	-	7.696	13,1%	4.959	8,8%	-35,6%
Instituto Meteorológico Nacional	3.574	2.688	75,2%	3.304	5,6%	3.792	6,7%	14,8%
Secretaría Técnica Nacional Ambiental	2.048	1.695	82,8%	2.035	3,5%	2.064	3,7%	1,4%
Hidrocarburos, Transporte y Comercio de Combustibles	544	431	79,2%	411	0,7%	554	1,0%	34,7%
Planificación Energética Nacional	100	92	92,8%	154	0,3%	170	0,3%	10,3%
Geología y Minas	1.770	1.335	75,4%	1.831	3,1%	1.458	2,6%	-20,4%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

Los programas que cuentan con una mayor asignación presupuestaria son: Actividades Centrales (75,5%) y Dirección de Agua (8,8%). A su vez, se presenta una menor asignación de recursos a los programas de Hidrocarburos, Transporte y Comercio de Combustibles (1%) y Planificación Energética Nacional (0,3%). En cuanto a las variaciones con respecto al presupuesto ajustado de 2016, los incrementos más importantes se presentan en los programas Hidrocarburos, Transporte y Comercio de Combustibles (34,7%) e Instituto Meteorológico Nacional (14,8%). Asimismo, se presentan disminuciones importantes en los programas Dirección de Agua (-35,6%) y Geología y Minas (-20,4%).

Con respecto a la creación de plazas, en el Proyecto de Presupuesto 2017 se incorporan 50 adicionales a las consideradas en el presupuesto 2016, las cuales se distribuyen: 5 en el Programa de Actividades Centrales, 22 en la Dirección de Agua, 6 en la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), 5 en el Programa de Hidrocarburos, Transporte y Comercialización de Combustibles y 11 en el Programa de Geología y Minas. También se reporta el traslado de una plaza del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) al Ministerio.

El Cuadro 39 muestra el detalle por partida para los años 2012 al 2017. La partida más importante del presupuesto es Transferencias, las cuales se concentran en el Programa Actividades Centrales que representa para el 2017 un 71,9% del total presupuestado. Las transferencias corrientes abarcan el 38,5% del total presupuestado y las transferencias de capital un 33,4%.

Los datos históricos muestran que se han alcanzado porcentajes superiores al 93% en la ejecución de los gastos por concepto de transferencias, tanto corrientes, como de capital. En lo que respecta a las Transferencias Corrientes, estas mantienen montos similares al 2016; excepto por transferencia que el Gobierno Central prevé realizar al SINAC por ₡3.013 millones, para cumplir la meta del Plan Nacional de Desarrollo, relativa a mejorar los recursos operativos para el control, protección y vigilancia de la biodiversidad dentro y fuera de las Áreas Silvestres Protegidas. El total de los recursos dará continuidad al financiamiento de los 130 puestos reconocidos en la Ley para el Ejercicio Económico 2016 y 125 puestos adicionales para 2017.

La ejecución de las principales transferencias corrientes y de capital que otorga el Ministerio a los entes, entidades, órganos y sujetos privados, se muestra en el Cuadro 41.

CUADRO 41
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA: TRANSFERENCIAS SEGÚN DESTINATARIO, 2015-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Beneficiario	2015	2016	2017
Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón	107	55	295
FONAFIFO	14.777	15.467	17.264
Fundación del Parque Marino del Pacífico	194	-	244
Parque Marino del Pacífico	-	194	-
Fundación Pro Zoológicos	134	140	140
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	20.487	23.540	21.112

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

En el presupuesto 2017 destacan las transferencias a órganos desconcentrados por la suma de ₡38.771 millones, de los cuales, ₡21.112 millones le corresponden al SINAC, y ₡17.264 millones al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) de conformidad con el artículo 5 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria N° 8114. Asimismo, se considera el traslado de recursos al Fondo Forestal, según la Ley Forestal, N° 7575 y al Fondo de Vida Silvestre, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, N° 7317. Además, se efectúan transferencias de capital al SINAC por la suma de ₡1.000 millones para el pago de tierras en Áreas Silvestres Protegidas, según lo establecido en la Ley de Biodiversidad, N° 7788.

En lo referente a las transferencias al sector privado, sobresalen las correspondientes al pago de salarios del Parque Marino del Pacífico, administrado por la Fundación Parque Marino por la suma de ₡244 millones, y a la Fundación Pro Zoológicos por ₡140 millones, en aplicación de la Ley de administración sobre los zoológicos, N° 7369. Cabe destacar que esta última suma no tuvo variación alguna en relación con el monto incorporado en el presupuesto 2016.

En cuanto a la segunda partida en importancia dentro del presupuesto institucional, se encuentra Remuneraciones (₡9.988 millones), que representa un 17,7% del proyecto de presupuesto. La asignación presupuestaria de las Remuneraciones Básicas para el 2017 (Sueldo para Cargos Fijos y Suplencias) presenta un incremento del 11,3% con respecto al presupuesto ajustado 2016. Además, las remuneraciones eventuales (tiempo extraordinario y recargo de funciones) muestran una ligera disminución (-2,9%). En cuanto a los incentivos salariales, el presupuesto incluye la suma de ₡4.557 millones, lo cual representa un incremento del 5,7% con respecto al presupuesto ajustado del 2016.

La partida Servicios cuenta con una asignación presupuestaria de ₡2.846 millones y se incrementa para el 2017 en un 25,1% con respecto al presupuesto ajustado del 2016. En el Informe Técnico del Presupuesto 2016, se evidenció una tendencia del Ministerio a reforzar el esquema de contratación administrativa de personal por la vía del *outsourcing*, dadas las políticas de contención del gasto público. Para el Proyecto de presupuesto 2017 el comportamiento se mantiene, ya que la subpartida Servicios de Gestión y Apoyo presenta un incremento del 42%, con respecto al presupuesto ajustado del 2016. Esta subpartida se utilizará para actualizar la estrategia nacional de biocombustibles y para el monitoreo de la eficiencia operativa de las empresas productoras de electricidad; en cumplimiento del VII Plan Nacional de Energía. Asimismo, se incluyen recursos para el contrato marco para el desarrollo de un sistema informático en el área administrativa y para el pago de servicios de vigilancia, mensajería, limpieza de oficinas y recarga de extintores.

Los principales aumentos de la partida Servicios se presentan en las subpartidas: Transporte en el exterior que pasó de ¢6 millones en el 2016 a ¢26 millones en el 2017 (aumento del 371,8%) y Viáticos en el exterior de ¢10 millones a ¢43 millones (incremento del 341,5%), ambos rubros con la finalidad de atender los procesos de incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Además, la subpartida Servicios de transferencia electrónica de información que pasa de ¢14 millones en el 2016 a ¢157 millones en el 2017, para la contratación de una empresa que suministre un enlace de internet de alta velocidad a las 148 estaciones meteorológicas automáticas para la transmisión de los datos en tiempo real hasta la sede del Instituto Meteorológico Nacional.

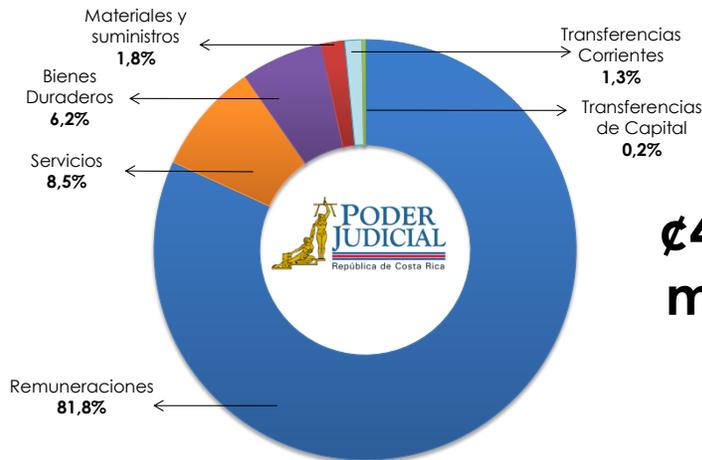
Para el 2017 se propone la suma de ¢2.357 millones en Bienes Duraderos, un 22,9% menos con respecto al presupuesto ajustado 2016. El gasto más importante de esta partida es por concepto de Edificios (¢1.458 millones), aunque disminuye en un 24,9% con respecto al año 2016 (¢1.942 millones). Por otra parte, se presenta un incremento del 103,2% en la subpartida Equipo de Comunicación, pues pasó de ¢245 millones en el 2016 a ¢498 millones en el 2017 para la compra de un radar meteorológico con los recursos transferidos por la Comisión Nacional de Emergencias.

Con respecto a la ejecución de gastos, la Contraloría General emitió el Informe N°. DFOE-AE-IF-07-2016 del 11 de julio de 2016, referente a la Auditoría financiera sobre la ejecución presupuestaria de las partidas de Remuneraciones y Transferencias correspondientes al ejercicio económico 2015 en el MINAE. Se encontraron inconsistencias en los saldos del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera, específicamente diferencias de menos en los gastos pagados con respecto al devengado de ¢2.602,25 millones en la partida Remuneraciones y ¢16,92 millones en la partida Transferencias Corrientes (Subsidio por enfermedad). Al respecto, la Contraloría General señaló que esta situación se considera inusual porque presume pagos pendientes por conceptos salariales que se devengan y pagan durante el mismo periodo.

Además, como parte de la Auditoría se determinó la carencia de una herramienta sistematizada para el cálculo del pago de anualidades, que facilite la detección de las diferencias en los montos con respecto a los pagos realizados por la Tesorería Nacional.

También, se determinó el pago improcedente de prohibición a 3 funcionarios que ingresaron al MINAE en el año 2015, quienes pertenecen a la rama de la meteorología, pues se utilizó como fundamento jurídico el laudo arbitral N° 251, emitido por el Tribunal Superior de Trabajo en marzo de 1990, el cual perdió vigencia desde 1992.

3.9. Poder Judicial



¢436.481 millones

Proyecto de Ley 2017 vs Ley 2016



Proyecto de Ley 2017 vs Presupuesto ajustado 2016

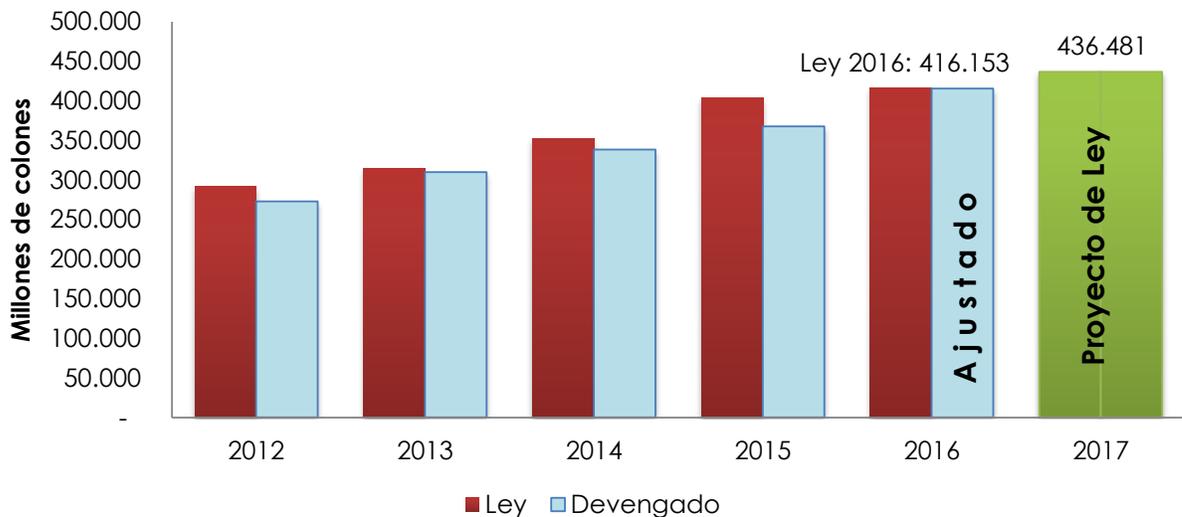


Se le asigna al PJ el **4,9%** del total del Proyecto de Ley 2017



415 plazas nuevas

para la atención de lo establecido en las Leyes N°. 9343 Reforma Procesal al Código de Trabajo y N° 9307 Sistema de alerta y procedimiento para la coordinación y reacción inmediata entre las instituciones públicas y privadas ante la desaparición o sustracción de personas menores de edad y para el proyecto de Ley N° 19645 Jurisdicción especializada en delincuencia organizada.



- El Proyecto de Ley para el año 2017 destina al Poder Judicial **¢436.481 millones**, el cual se incrementa en un **5,1%** con respecto al presupuesto ajustado al mes de agosto de 2016.
- Se incluye recursos por **¢13.668 millones** para financiar la implementación de las Leyes N° 9343 Reforma Procesal al Código de Trabajo; 9342 Nuevo Código Procesal Civil; 9307 Sistema de alerta y procedimiento para la coordinación y reacción inmediata entre las instituciones públicas y privadas ante la desaparición o sustracción de personas menores de edad; así como para el Proyecto de Ley N° 19.645 de jurisdicción especializada en delincuencia organizada, que se encuentra en la corriente legislativa para su aprobación.
- El **93,6%** del presupuesto se destina a gasto corriente y el **6,4%** a gasto de capital.
- La partida de remuneraciones presenta una variación nominal de **4,1%** con respecto al presupuesto ajustado a agosto de 2016, ocasionado principalmente por la creación de **415 plazas**, necesarias para la implementación de lo establecido en las Leyes N° 9343, 9342, 9307 y al Proyecto de Ley N° 19.645.
- Se incorpora una transferencia de capital por **¢1.000 millones** para el Fideicomiso Inmobiliario del Poder Judicial, para el desarrollo de obras y compra de terreno o edificio.

CUADRO 42
PODER JUDICIAL: PRESUPUESTO POR PARTIDA, 2012-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% Estruct
	Devengado				Presupuesto ajustado	Proyecto de Ley	
TOTAL EGRESOS	272.595	308.969	338.337	367.378	415.354	436.481	100,0%
% variación nominal	8,4%	13,3%	9,5%	8,6%	13,1%	5,1%	
% Ejecución	93,6%	96,9%	95,8%	92,2%	49,8%	na	
0- Remuneraciones	243.558	274.552	300.599	324.834	342.986	357.101	82,0%
% variación nominal	9,8%	12,7%	9,5%	8,1%	5,6%	4,1%	
% Ejecución	99,6%	99,7%	99,6%	96,4%	54,7%	na	
1 - Servicios	15.196	16.916	19.516	20.940	31.187	37.281	8,5%
% variación nominal	10,8%	11,3%	15,4%	7,3%	48,9%	19,5%	
% Ejecución	88,7%	87,0%	85,3%	80,8%	32,1%	na	
2 - Materiales y Suministro	4.762	4.633	5.214	5.500	7.858	7.879	1,8%
% variación nominal	11,1%	-2,7%	12,5%	5,5%	42,9%	0,3%	
% Ejecución	77,9%	79,0%	79,8%	80,3%	31,2%	na	
5- Bienes Duraderos	6.096	6.632	6.727	9.634	27.052	27.255	6,2%
% variación nominal	-32,8%	8,8%	1,4%	43,2%	180,8%	0,7%	
% Ejecución	29,5%	55,0%	43,7%	43,1%	12,0%	na	
6- Transferencias Corrient	2.807	6.104	5.881	6.339	6.108	5.781	1,3%
% variación nominal	21,4%	117,5%	-3,6%	7,8%	-3,6%	-5,4%	
% Ejecución	99,5%	99,4%	98,4%	99,1%	55,9%	na	
7- Transferencias de Capit	0	0	286	0	13	1.000	0,2%
% variación nominal	0,0%	0,0%	286,0%	-100,0%	13,0%	7.292,3%	
% Ejecución	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	na	
9- Cuentas Especiales	176	132	114	131	150	184	0,0%
% variación nominal	100,0%	-25,0%	-13,6%	14,9%	14,5%	22,7%	
% Ejecución	86,1%	93,6%	48,7%	70,8%	68,8%	na	

Nota: El porcentaje de ejecución del 2016 es con corte al 31 de agosto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

El Proyecto de Ley para el año 2017 destina al Poder Judicial (PJ) **¢436.481 millones**, el cual se incrementa en un **5,1%** con respecto al presupuesto ajustado al mes de agosto de 2016; incluye recursos por **¢13.668 millones** para financiar la implementación de las Leyes N° 9343 Reforma

Procesal al Código de Trabajo; 9342 Nuevo Código Procesal Civil; 9307 Sistema de alerta y procedimiento para la coordinación y reacción inmediata entre las instituciones públicas y privadas ante la desaparición o sustracción de personas menores de edad; así como para el Proyecto de Ley N° 19.645 de jurisdicción especializada en delincuencia organizada, que se encuentra en la corriente legislativa para su aprobación.

El artículo 177 de la Constitución Política determina que en el Proyecto de Ley de Presupuesto, se debe asignar al PJ una suma no menor al 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico y para el 2017 se establece un 9,0%.

Del cuadro anterior se observa que un 93,6% del presupuesto se destina a las partidas de Remuneraciones, Servicios, Materiales y suministros y Transferencias corrientes y un 6,4% a gasto en Bienes duraderos y Transferencias de capital.

La partida de remuneraciones presenta una variación nominal de 4,1% con respecto al presupuesto ajustado a agosto de 2016, ocasionado principalmente por la creación de 415 plazas, necesarias para la implementación de lo establecido en las Leyes señaladas anteriormente. La cantidad de plazas para el año 2017, es de 12.284, conformada por 11.950 plazas por sueldos fijos y 334 por servicios especiales.

Los gastos incluidos en la partida de Bienes duraderos se destinan para financiar varios proyectos de construcción, remodelación y ampliación de varios edificios y oficinas; así como la atención del proyecto "Actualizar los sistemas de cableado estructurado de los circuitos y oficinas del país" y de las Leyes indicadas. Por otra parte, se incluye una transferencia de capital por ₡1.000 millones para el Fideicomiso Inmobiliario del PJ, para el desarrollo de obras y compra de terreno o edificio.

Los recursos destinados al pago de los servicios necesarios para la operación del PJ, representan el 8,5% del presupuesto total y en el siguiente cuadro se reflejan los cambios relevantes con respecto al 2016:

CUADRO 43
PODER JUDICIAL: CAMBIOS RELEVANTES EN GASTOS DE LA PARTIDA SERVICIOS, 2016-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Subpartida	Presupuesto Ajustado 2016	Proyecto de Ley 2017	% Var. Nom.
TOTAL	15.014	28.105	87,2%
Alquiler edificios, locales y terrenos	875	9.317	964,8%
Servicios básicos	6.825	8.193	20,0%
Servicios gestión y apoyo	5.163	7.772	50,5%
Mantenimiento de edificios, locales y terrenos	2.151	2.823	31,2%

Nota: El porcentaje de ejecución del 2016 es con corte al 31 de agosto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

En términos generales, los incrementos en los gastos anteriores se deben a la atención de los cambios que impactan en el procedimiento, la competencia y la estructura organizacional del PJ, producto de las Leyes comentadas.

Estructura programática

La distribución de los recursos no presenta cambios relevantes; al programa Servicio Jurisdiccional se le asigna el 34,5% del presupuesto total para cumplir con la misión de administrar justicia en forma pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con el ordenamiento jurídico, que garanticen calidad en la prestación de servicios para las personas usuarias que lo requieran. Los demás programas presentan comportamiento uniforme del gasto ejecutado. El detalle de la distribución se observa en el Cuadro 44.

Plan Operativo Institucional

El Poder Judicial no presenta acciones estratégicas dentro del Plan Nacional de Desarrollo y el plan operativo institucional incluye indicadores de gestión y resultado y se ajusta parcialmente a los requerimientos establecidos por el Ministerio de Hacienda en los formularios correspondientes, dado que para los programas de Servicio de Investigación Judicial y Servicio Ejercicio de la Acción Penal Pública, no se incluyeron indicadores.

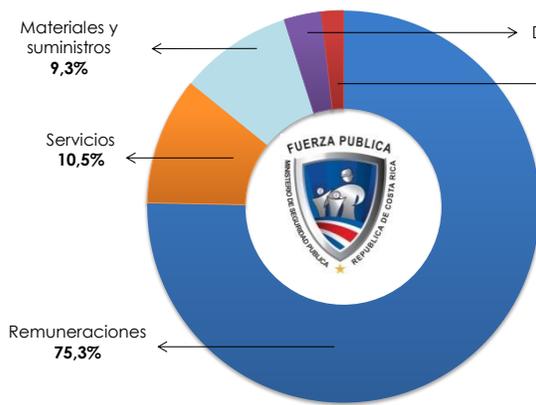
CUADRO 44
PODER JUDICIAL: PRESUPUESTO POR PROGRAMA, 2012-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Programa/Subprograma	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
	Presupuesto Ajustado					Proyecto de Ley	% Estruct
TOTAL EGRESOS	291.376	318.987	353.248	398.537	415.354	436.481	100,0%
% Ejecución	93,6%	96,9%	95,8%	92,1%	49,8%		
Servicio Jurisdiccional	100.131	108.805	121.113	139.248	142.218	150.215	34,5%
% Ejecución	96,9%	99,2%	99,1%	96,4%	54,3%		
Servicio de Investigación Judicial	62.737	67.858	76.085	88.437	90.118	94.475	21,6%
% Ejecución	91,1%	99,5%	91,9%	87,9%	46,0%		
Dirección y Administración	59.862	65.892	72.585	83.899	93.708	98.779	22,6%
% Ejecución	87,7%	93,3%	91,9%	87,2%	44,1%		
Servicio Ejercicio de la Acción Penal Pública	34.266	38.672	41.401	47.153	47.603	48.242	11,1%
% Ejecución	98,2%	97,3%	98,4%	95,6%	53,4%		
Servicio de Defensa Pública	22.312	25.166	28.259	31.190	32.492	35.516	8,1%
% Ejecución	98,0%	99,1%	98,6%	97,0%	53,9%		
Servicio Justicia de Tránsito	5.448	5.834	6.477	0	0	0	0,0%
% Ejecución	98,4%	97,6%	97,2%	0,0%	0,0%		
Aporte Local Préstamo 1377/OC-CR	301	76	0	0	0	0	0,0%
% Ejecución	55,3%	58,0%	0,0%	0,0%	0,0%		
Servicio de Atención y Protección de Víctimas y Testigos	6.319	6.684	7.328	8.610	9.215	9.254	2,1%
% Ejecución	77,3%	96,6%	92,7%	80,6%	41,4%		

Nota: El porcentaje de ejecución del 2016 es con corte al 31 de agosto.

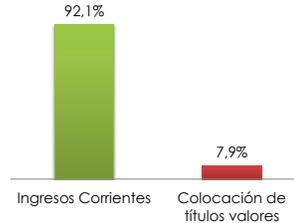
Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

3.10. Ministerio de Seguridad Pública



¢291.767 millones

Financiado con

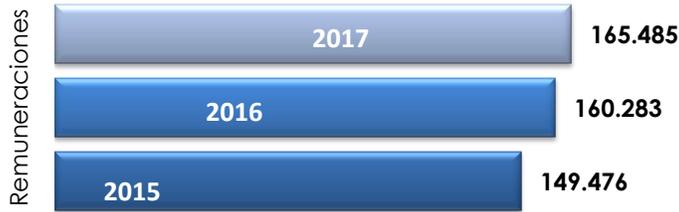


Proyecto de Ley 2017 vs Ley 2016



Proyecto de Ley 2017 vs Presupuesto ajustado 2016

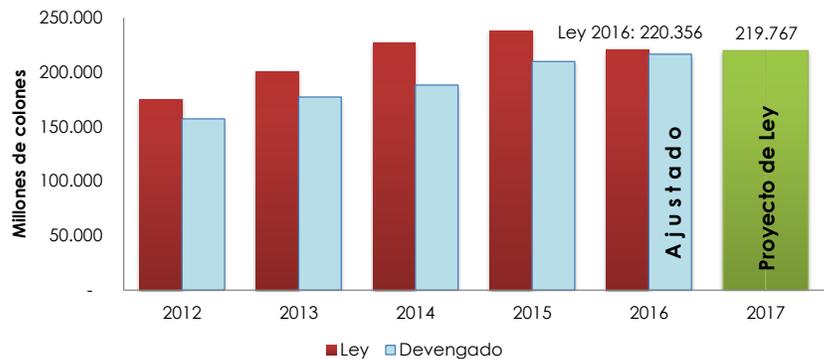
2015 corresponde al devengado, 2016 al presupuesto ajustado y 2017 al proyecto de Ley



Compromisos del PND 2015-2018:

135 nuevas plazas para la puesta en marcha de la Escuela Nacional de Policía

Se le asigna al MSP el 2,5% del total del Proyecto de Ley 2017



- El Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 destina al Ministerio de Seguridad Pública ¢219.767 millones, cifra que equivale a un 2,5% del total de dicho Proyecto de Ley.
- El monto asignado presenta un incremento nominal de 1,5% con respecto al presupuesto ajustado al mes de agosto del año 2016.
- El presupuesto está financiado con ingresos corrientes, dentro de los cuales se encuentran los impuestos al banano, casinos y a personas jurídicas; así como por colocación de títulos valores y superávit específico proveniente de la donación de la Unión Europea.

- El 95,1% del presupuesto 2017 se destina a gasto corriente para las partidas de Remuneraciones 75,3%, Servicios 10,5% y Materiales y Suministros 9,3%. Se propone la creación de 135 plazas por cargos fijos (60 policiales y 75 administrativas), las cuales se requieren para la entrada en funcionamiento de la nueva Escuela Nacional de Policía ubicada en Guápiles, a partir de marzo de 2017.

CUADRO 45
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA: PRESUPUESTO POR PARTIDA, 2012-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% Estruct
	Devengado				Presupuesto ajustado	Proyecto de Ley	
TOTAL EGRESOS	157.191	177.179	188.206	209.809	216.499	219.767	100,0%
% variación nominal	10,2%	12,7%	6,2%	11,5%	3,2%	1,5%	
% Ejecución	82,7%	89,3%	88,1%	93,7%	52,2%	na	
0- Remuneraciones	111.533	126.043	138.762	149.476	160.283	165.485	75,3%
% variación nominal	10,7%	13,0%	10,1%	7,7%	7,2%	3,2%	
% Ejecución	97,8%	96,7%	94,0%	82,3%	60,7%	na	
1 - Servicios	10.883	12.280	16.497	19.085	23.487	23.076	10,5%
% variación nominal	14,4%	12,8%	34,3%	15,7%	23,1%	-1,7%	
% Ejecución	89,1%	80,8%	75,8%	83,9%	51,0%	na	
2 - Materiales y Suministros	15.913	19.680	19.052	21.740	23.004	20.444	9,3%
% variación nominal	4,5%	23,7%	-3,2%	14,1%	5,8%	-11,1%	
% Ejecución	69,7%	80,4%	81,8%	77,6%	31,2%	na	
5- Bienes Duraderos	7.772	16.319	11.343	16.228	5.529	6.728	3,1%
% variación nominal	-24,2%	110,0%	-30,5%	43,1%	-65,9%	21,7%	
% Ejecución	26,4%	65,6%	67,9%	83,9%	41,2%	na	
6- Transferencias Corrientes	9.196	2.836	2.529	3.241	4.158	3.988	1,8%
% variación nominal	33,7%	-69,2%	-10,8%	28,2%	28,3%	-4,1%	
% Ejecución	96,7%	81,5%	70,9%	100,0%	52,2%	na	
7- Transferencias de Capital	1.876	0	0	0	0	0	0,0%
% variación nominal	1876,0%	-1876,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
% Ejecución	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	na	
9- Cuentas Especiales	18	21	23	39	38	46	0,0%
% variación nominal	-0,3%	16,7%	9,5%	69,6%	-2,6%	21,1%	
% Ejecución	77,8%	95,5%	2,9%	83,9%	80,5%	na	

Nota: El porcentaje de ejecución del 2016 es con corte al 31 de agosto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 destina al Ministerio de Seguridad Pública (MSP) ₡219.767 millones, cifra igual a la solicitada por el Ministerio, la cual equivale a un 2,5% del total de dicho Proyecto de Ley. El monto asignado presenta un incremento nominal de 1,5% con respecto al presupuesto ajustado al mes de agosto del año 2016.

El presupuesto está financiado con ingresos corrientes, dentro de los cuales se encuentran los impuestos al banano, casinos y a personas jurídicas; así como por colocación de títulos valores y superávit específico proveniente de la donación de la Unión Europea.

En el cuadro anterior se observa que para 2017 el 95,1% del presupuesto del MSP se destina a financiar las partidas de Remuneraciones, Servicios y Materiales y suministros, con 75,3%, 10,5% y 9,3%, respectivamente.

La partida de Remuneraciones, presenta una variación nominal de 3,2% con respecto al presupuesto ajustado al mes de agosto de 2016; lo cual obedece principalmente, al crecimiento anual de la planilla y a la creación de 135 plazas por cargos fijos (60 policiales y 75 administrativas), que se requieren para la entrada en funcionamiento de la nueva Escuela Nacional de Policía ubicada en Guápiles, a partir de marzo de 2017.

Los principales gastos en Servicios y Materiales y suministros se destinan a los pagos de alquiler de edificios, los servicios básicos de utilidad pública, seguros, mantenimiento y reparaciones de equipo y maquinaria; así como para la compra de combustible, alimentos y bebidas, repuestos, uniformes y útiles y materiales de resguardo. Todo lo anterior es indispensable para proporcionarle a los cuerpos policiales, los instrumentos requeridos para realizar su labor de servir y proteger a toda la sociedad.

El gasto de capital ha venido perdiendo relevancia; para el año 2017 será destinado principalmente a la construcción de un complejo policial antidrogas en Puntarenas, compra de equipo de cómputo, obras para la Escuela Nacional de Policía y construcción y mejoras en delegaciones policiales.

Estructura programática

El MSP mantiene la estructura programática desde el año 2014, donde el programa más relevante corresponde al de Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales¹⁴⁰ con un 93,0% del presupuesto total asignado, y el subprograma de Seguridad Ciudadana¹⁴¹ es al que se le destina mayor cantidad de recursos, como se muestra en el siguiente cuadro.

Para el período comprendido entre los años 2012-2015 la ejecución de los programas del MSP ha oscilado entre el 82,2% y el 90,7% y para el año 2016, considerando el gasto al mes de agosto, se puede deducir que la ejecución tendrá el mismo comportamiento.

Con respecto de los indicadores presentados para el año 2017 relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo, se determina que se incorporan un total de 25, donde se descartan cinco de los ocho contemplados en el año 2016 en el subprograma de Seguridad Ciudadana; en el de Servicio de Vigilancia Aérea se excluye uno, y la Policía de Fronteras también elimina uno; lo cual obedece, de acuerdo con las justificaciones brindadas por el Ministerio, a que otros indicadores considerados estratégicos y de mayor impacto, incluyen las variables eliminadas.

Por otra parte, el MSP nuevamente establece solo indicadores relacionados con la eficacia, limitando la medición de su gestión, por cuanto no se consideran dimensiones relacionadas con la calidad, la economía y eficiencia.

¹⁴⁰ Encargado de prevenir y reprimir la comisión de hechos delictivos, luchar contra el tráfico local e internacional de drogas no autorizadas y actividades conexas, la protección de las fronteras marítimas, terrestres y aéreas para asegurar el ejercicio de las garantías constitucionales, la protección de la soberanía nacional, el orden público, la seguridad e integridad de los habitantes y sus bienes, brindando la formación y capacitación necesaria para el desempeño de las funciones policiales, en apego del ordenamiento jurídico.

¹⁴¹ Encargado de asegurar, mediante acciones de prevención, el ejercicio de las garantías constitucionales, la soberanía nacional, la protección del orden público, la seguridad e integridad de los habitantes y sus bienes, posibilitando la preservación de la paz social.

CUADRO 46
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA: PRESUPUESTO POR PROGRAMA
2012-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Programa/Subprograma	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
	Presupuesto Ajustado					Proyecto de Ley	% Estruct
TOTAL EGRESOS	189.980	198.344	213.710	233.438	216.499	219.767	100,0%
% Ejecución	82,7%	89,3%	88,1%	89,9%	56,3%		
Gestión Administrativa de los Cuerpos Policiales	13.651	14.369	15.347	15.994	15.308	15.407	7,0%
% Ejecución	89,3%	86,0%	90,7%	89,6%	55,9%		
Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales	176.329	183.975	198.363	217.444	201.191	204.360	93,0%
% Ejecución	82,2%	89,6%	87,9%	89,9%	56,3%		
01 Policía Control de Drogas	4.300	4.957	5.346	5.912	5.477	6.221	2,8%
% Ejecución	85,6%	79,7%	80,0%	84,8%	49,6%		
02 Escuela Nacional de Policía	3.271	4.563	7.988	5.991	5.746	8.528	3,9%
% Ejecución	76,8%	60,5%	50,5%	71,7%	51,7%		
03 Seguridad Ciudadana	150.336	157.751	165.401	181.632	166.702	167.579	76,2%
% Ejecución	81,3%	91,3%	91,0%	92,0%	58,0%		
04 Servicio Nacional de Guardacostas	7.801	8.300	9.332	9.878	10.228	9.801	4,5%
% Ejecución	81,2%	83,6%	74,0%	78,8%	48,4%		
05 Servicio de Vigilancia Aérea	10.621	8.404	9.275	10.942	10.307	9.578	4,4%
% Ejecución	96,9%	84,8%	86,6%	80,8%	50,0%		
06 Policía de Fronteras	0	0	1.021	3.089	2.730	2.653	1,2%
% Ejecución	0,0%	0,0%	58,7%	76,6%	33,7%		

Nota: El porcentaje de ejecución del 2016 es con corte al 31 de agosto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.



Contraloría General de la República

Sabana Sur, Mata Redonda

Apartado Postal 1179-1000

San José, Costa Rica

Tel.: (506) 2501-8000 / Fax: (506) 2501-8100

correo: contraloria.general@cgr.go.cr

<http://www.cgr.go.cr/>

*Elaborado en la Contraloría General de la República,
todos los derechos reservados. Setiembre 2016 .
La edición consta de 90 ejemplares.*

Publicaciones
●●●●● Cgr