

Costa Rica: Evaluación de Transparencia Fiscal

Esta Evaluación piloto de Transparencia Fiscal de Costa Rica fue preparada por un equipo de funcionarios del Fondo Monetario Internacional como documentación de antecedentes para la consulta periódica con el país miembro. Se basa en la información disponible en el momento en que se completó el informe en marzo de 2013. Las opiniones expresadas en este documento son las del equipo de funcionarios y no reflejan necesariamente los puntos de vista del gobierno de Costa Rica o del Directorio Ejecutivo del FMI.

La política de divulgación de los informes del personal y otros documentos del FMI permite la supresión de información que sea considerada confidencial frente al mercado.

Para solicitar ejemplares de este informe, diríjase a:

International Monetary Fund • Publication Services
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Teléfono: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201
Correo electrónico: publications@imf.org Internet: <http://www.imf.org>

Precio por ejemplar: US\$18,00

Fondo Monetario Internacional
Washington, D.C.



FONDO
MONETARIO
INTERNACIONAL

Departamento de
Finanzas Públicas



Costa Rica

Evaluación de la Transparencia Fiscal

Octubre de 2013

**Mario Pessoa, Apolinar Veloz, Ana Teresa Albuquerque
y Maria Eugenia Benavides Legarda**

**Exclusivamente para
Uso Oficial**

Contenido	Página
Abreviaturas y Siglas	4
Resumen Ejecutivo	5
I. Presentación de Informes Fiscales.....	10
A. Introducción	10
B. Calidad	16
C. Integridad	23
D. Recomendaciones.....	24
E. Conclusiones.....	25
II. Elaboración de Proyecciones Fiscales y Presupuestos.....	27
A. Introducción	27
B. Alcance.....	28
C. Puntualidad.....	32
D. Orientación de las Políticas.....	34
E. Credibilidad.....	38
F. Recomendaciones	41
G. Conclusiones	42
III. Análisis y Gestión de los Riesgos Fiscales.....	44
A. Introducción	44
B. Análisis de los Riesgos Fiscales.....	44
C. Gestión de los Riesgos Fiscales	52
D. Coordinación Fiscal	59
E. Recomendaciones	61
F. Conclusiones.....	61
Anexo 1. Costa Rica: Recomendaciones y Plan de Acción para Mejorar las Informaciones de Transparencia Fiscal y el Análisis de Riesgos	63
 Cuadros	
1. Costa Rica: Resumen de la Evaluación de Transparencia Fiscal	8
2. Recomendaciones para Mejorar la Transparencia Fiscal y el Análisis de Riesgos	9
3. Relación de los Principales Informes Fiscales en Costa Rica.....	10
4. Sector Público: Total de Ingresos y Gastos por Categoría Institucional – 2011	12
5. Sector Público: Activos, Pasivos y Patrimonio Neto – 2011	13
6. Estimativas de los Gastos Tributarios en porcentaje del PIB 2010-2013	15
7. Sectorización: Clasificación MEFP 2001 vs. Clasificación de Costa Rica	17
8. Clasificación: Normas Nacionales vs. Normas Internacionales	19
9. Informes Fiscales Publicados en Relación a Cobertura Institucional y Periodicidad.....	20
10. Conciliación Cifras Fiscales Ejecución Presupuestaria 2012 Poder Ejecutivo	22
11. Observaciones de la CGR a los Estados Financieros del Poder Ejecutivo 2011	25
12. Sumario de la Evaluación de las Prácticas de los Informes Fiscales	25
13. Relación de Documentos Presupuestarios y de evaluación de las propuestas.....	27

14. Proyecciones del PIB real y la Tasa de Inflación	30
15. Proyección y Ejecución de Ingresos del Gobierno Central Presupuestario	32
16. Tiempo transcurrido entre la presentación del presupuesto anual y la aprobación	34
17. Grado de Rigidez del Presupuesto por Porcentaje del Gasto.....	35
18. Pérdida de Ingresos Debido a no Aprobación de la Reforma Tributaria.....	35
19. Recursos asignados a metas relevantes del PND 2011-2014 para el Sector Educativo	36
20. Cambios en el Presupuesto Anual.....	40
21. Proyecciones y Ejecución de Ingresos, Gastos y Financiamiento	41
22. Sumario de la Evaluación de las Prácticas de Proyecciones Fiscales y Presupuestación..	42
23. Informes de Riesgos Fiscales.....	44
24. Elasticidad Puntual de los Ingresos Tributarios GC-PIB.....	45
25. Ejemplos de Leyes con Destinos Específicos.....	49
26. Prima Media Calculada del Sistema de Pensiones	52
27. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	52
28. Estructura Patrimonial y de Solvencia de las Instituciones Financieras 2011	56
29. Características de las Asociaciones Público-Privadas	58
30. Ejemplo de Simulación de Cálculo de Riesgo de Contrato de Concesión	58
31. Sumario de la Evaluación de las Prácticas de Análisis y Gestión de Riesgos.....	61

Figuras

1. Cobertura de los Flujos en los Informes Fiscales	12
2. Sector Público: Entidades Consolidadas y No Consolidadas en los Estados Financieros...14	
3. Sector Público: Activos del Sector Público Consolidados y No Consolidados en %.....14	
4. Tamaño Revisiones de los Datos Históricos antes y después de 2005	21
5. Discrepancia entre las Bases de los Informes Estadísticos y Contables en 2012	22
6. Ejecución Presupuestaria 2011 – Cobertura Institucional	28
7. PIB e Inflación: Proyecciones y Datos Ejecutados.....	31
8. Sectores beneficiados por número de metas con avance satisfactorio PND - 2011	37
9. Perfil de Largo Plazo de la Deuda Pública Costarricense.....	38
10. Cantidad de Documentos Legales para Modificación del Presupuesto	40
11. Resultado Fiscal del SPNF, % del PIB	45
12. Brecha del PIB, % PIB Potencial.....	47
13. Tasa de Interés Pasiva, Bancos Estatales y Privados.....	48
14. Deuda Pública del SPNF y el BCCR como % del PIB.....	48
15. Evolución del Vencimiento de la Deuda Total	54
16. Distribución de la Deuda en las Principales Municipalidades en 2012	59
17. Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2012.....	60

Recuadro

1. El Sistema Presupuestario Dual de Costa Rica.....	29
--	----

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CGR	Contraloría General de la República
CNC	Consejo Nacional de Concesiones
COFOG	<i>Classification of the Functions of the Government</i>
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
DCP	Dirección de Crédito Público
DGCN	Dirección General de Contabilidad Nacional
DGCP	Dirección General de Crédito Público
DGPN	Dirección General de Presupuesto Nacional
EFP	Estadísticas de finanzas públicas
ETF	Evaluación de Transparencia Fiscal
FMI	Fondo Monetario Internacional
GT	Gasto Tributario
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
INS	Instituto Nacional de Seguros
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ISSAI	Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IT	Ingreso Tributario
LARFPP	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos
MEFP 1986	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 1986
MEFP 2001	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
MH	Ministerio de Hacienda
MPMP	Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo
NIA	Normas Internacionales de Auditoría
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
NIIF	Normas Internacionales para Instituciones Financieras
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
ROSC	Report on Observance of Standards and Codes
SDDS	<i>Special Data Dissemination Standard</i>
SIBINET	Sistema de Administración de Bienes del Estado
SIGAF	Sistema integrado de gestión de la administración financiera
SIPP	Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos
SPNF	Sector Público No Financiero
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
UASF	Unidad de Análisis y Seguimiento Fiscal

RESUMEN EJECUTIVO

Uno de los aspectos más importantes para una buena gestión fiscal es la capacidad del gobierno de formular y comunicar las políticas fiscales. La producción y publicación de informes fiscales oportunos, completos y en un lenguaje accesible es fundamental. Lo mismo con relación a la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto. También la identificación y gestión de riesgos fiscales se ha tornado crecientemente importante considerando las recientes crisis internacionales que demuestran que parte de los riesgos estaban fuera de las áreas tradicionales de atención del gobierno central.

El nuevo Código de Evaluación de Transparencia Fiscal (ETF) de 2013 desarrollado por el Departamento de Finanzas Públicas (FAD) del Fondo Monetario Internacional (FMI) es un instrumento que busca revelar la situación de transparencia fiscal en un país y ayudar a prevenir crisis fiscales.

El nuevo Código de Transparencia Fiscal sustituye el Código ROSC de Transparencia Fiscal de 1998, actualizado en 2007. La estructura del Código anterior se ha basado en cuatro pilares (i) la claridad de los roles y responsabilidades de las instituciones públicas, (ii) el nivel de apertura y transparencia de los procesos presupuestarios, (iii) la disponibilidad de la información fiscal al público, y (iv) las garantías de integridad de las informaciones fiscales. Así, tenía un carácter más institucional y buscaba identificar si el marco legal e institucional era pródigo de los mecanismos adecuados a una buena gestión fiscal. Este Código se ha utilizado. El FMI ha evaluado 93 países y el Código de 1998 ha cumplido un rol importante en promover las mejoras de las normas, instituciones e informes fiscales.

Los objetivos del nuevo Código son amplios. Buscan proporcionar a las autoridades del país, a los organismos internacionales, a los mercados y al público en general: (i) una mejor comprensión de las diferencias o discrepancias más importantes de los datos fiscales publicadas por el gobierno; (ii) una descripción más completa de los principales riesgos para la previsión fiscal del gobierno; (iii) una imagen más clara de cómo las prácticas de gestión de información fiscal del país se comparan con los estándares internacionales, y (iv) un plan de acción más específico y secuenciado para abordar las principales deficiencias de transparencia identificadas.

La evaluación está dividida en tres pilares. Son ellos: (i) presentación de informes fiscales; (ii) elaboración de proyecciones fiscales y presupuestos; y (iii) análisis y gestión de riesgos fiscales. Los Capítulos I, II y III del informe siguen esta misma secuencia. En nuevo Código se divide en 38 dimensiones. Para cada dimensión se evalúa la situación según la práctica sea considerada “**BÁSICA**” (color amarillo), “**BUENA**” (color verde claro), o “**AVANZADA**” (color verde oscuro). Caso la práctica no alcance la evaluación “**BÁSICA**”, se adopta la denominación de “**MENOS QUE BÁSICA**” (color rojo).

Costa Rica ha participado de una evaluación ROSC de transparencia fiscal en noviembre de 2007 según la versión anterior del código de transparencia fiscal. Las

conclusiones de aquella evaluación fueron que Costa Rica cumplía con los requisitos del código de transparencia en varias áreas. Las responsabilidades de los poderes y niveles de gobierno estaban claramente especificados y el banco central era operativamente independiente. El marco jurídico que subyace a los procesos de gestión de las finanzas públicas era sano y se ha hecho un progreso significativo en la gestión de la deuda y la mejora de la centralización y gestión de los recursos financieros, la actualización de las normas de contabilidad y la actualización de los sistemas de administración financiera. El proceso presupuestario estaba bien especificado y era público. Las leyes que regían la regulación del sector privado suelen ser claras, la legislación fiscal era buena y disponible al público y los derechos de los contribuyentes estaban claramente definidos en la ley. Los marcos de auditoría interna y externa eran sólidos, y la oficina de la Contraloría General de la República era independiente y técnicamente fuerte.

En otras áreas se necesitaban mayores esfuerzos para mejorar la transparencia. Estas se referían principalmente a la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación fiscal en general en relación a las instituciones gubernamentales, mejorar la cobertura y calidad de los documentos presupuestarios, así como de los informes fiscales, la introducción de un marco fiscal de mediano plazo, y desarrollar informes y análisis de riesgos fiscales. En particular:

- Había espacio para mejorar la claridad de las responsabilidades de las instituciones públicas para evitar la duplicación de funciones y mejorar la coordinación.
- La formulación y presentación del presupuesto se podría mejorar, entre otras cosas (i) la integración de las instituciones autónomas del gobierno en el presupuesto; (ii) la adopción de un marco presupuestario a mediano plazo, (iii) el desarrollo de un programa de inversión pública y el establecimiento de principios claros para la evaluación y aprobación de proyectos de inversión, (iv) la eliminación de los mandatos de gastos asignados, y (v) la inclusión de un informe de riesgos fiscales en los documentos presupuestarios.
- La ejecución del presupuesto y la presentación de los informes fiscales se podrían reforzar, entre otras cosas: (i) la armonización de las normas contables y los procesos de contratación en todas las instituciones públicas; (ii) el fortalecimiento de la supervisión y presentación de informes de ejecución dentro del ejercicio de la ejecución del gobierno general, y (iii) mejorar la supervisión parlamentaria sobre la ejecución presupuestaria.

La presente evaluación de transparencia fiscal confirma que Costa Rica tiene diversas prácticas de transparencia fiscal que son avanzadas y buenas. Son ellas: (i) cobertura institucional considerando que hay información presupuestaria consolidada anual para todo el sector público y mensual para el Poder Ejecutivo; (ii) se produce información sobre gastos tributarios; (iii) la Contraloría General de la República es independiente y audita los balances presupuestario hasta mayo del año siguiente; (iv) el marco presupuestario de mediano plazo y las proyecciones presupuestarias tiene pronósticos de las variables macroeconómicas claves y los supuestos en que se basan; (v) el presupuesto del Gobierno Central Presupuestario es

presentado y aprobado de forma oportuna; (vi) la Contraloría evalúa la credibilidad del pronóstico fiscal del gobierno; (vii) la Superintendencia General de Entidades Financieras publica anualmente amplia información sobre la estabilidad del sector financieros; (viii) hay amplia divulgación de la información sobre las transferencias entre el gobierno y las empresas públicas; y (ix) información sobre el desempeño.

Sin embargo, aún persisten algunas debilidades en las siguientes prácticas: (i) las informaciones fiscales y presupuestarias son mayoritariamente base caja; (ii) no hay suficiente conciliación y comparabilidad entre las informaciones contables, presupuestarias y estadísticas y de los pronósticos de ingresos, gastos y financiamiento; (iii) el sistema presupuestario es muy fragmentado y dual considerando que parte del presupuesto es aprobado por la Asamblea (41% de los gastos) y otra parte es aprobada por la Contraloría General de la República (59%); (iv) el gobierno no hace una revisión del marco presupuestario del año el curso; (v) no hay una declaración de objetivos numéricos para los principales agregados fiscales; (vi) las proyecciones fiscales cubren apenas 5 años; y (vii) no se produce un informe agregado sobre los riesgos fiscales tales como los macroeconómicos, pasivos contingentes, garantías, contratos de concesiones, y endeudamiento de los gobiernos municipales.

El resumen de la evaluación se presenta en el Cuadro 1. Con el propósito de mejorar la transparencia fiscal con relación a los principios menos desarrollados se proponen las siguientes acciones resumidas en el Cuadro 2 y plan de acción detallado en el Anexo 1.

Cuadro 1. Costa Rica: Resumen de la Evaluación de Transparencia Fiscal

1. Informes Fiscales	2. Proyecciones Fiscales y Presupuestos	3. Análisis y Gestión de Riesgos Fiscales
Cobertura institucional (Avanzada)	<i>Unidad del Presupuesto (Menos que Básica)</i>	Riesgos Macroeconómicos (Básica)
Cobertura de Ingresos y Gastos y Otros Flujos (Básica)	Presupuestación Bruta (Avanzada)	<i>Riesgos Fiscales Específicos (Menos que Básica)</i>
Cobertura de Activos y Pasivos (Buena)	<i>Proyecciones Macroeconómicas (Buena)</i>	<i>Reservas para Contingencias (Menos que Básica)</i>
<i>Gasto Tributario (Buena)</i>	Marco Presupuestario de Mediano Plazo (Básica)	Gestión de Activos y Pasivos (Avanzada)
Frecuencia Informes Fiscales en el Curso del Ejercicio (Avanzada)	Informe de Estrategia Fiscal (Básica)	Garantías (Básica)
Puntualidad de los Informes Fiscales Anuales Auditados (Básica)	Propuesta del Presupuesto (Avanzada)	Exposición del Sector Financiero (Avanzada)
Clasificación (Básica)	<i>Aprobación del Presupuesto (Buena)</i>	Contratos a Largo Plazo (Básica)
<i>Consistencia Interna (Menos que Básica)</i>	<i>Objetivos de Política Fiscal (Menos que Básica)</i>	Derivados Financieros (No Aplicable)
Consistencia Histórica (Avanzada)	<i>Separación de Políticas Vigentes y Nuevas (Buena)</i>	Gobiernos Subnacionales (Básica)
Comparabilidad de los Informes Fiscales (Básica)	Información sobre el Desempeño (Avanzada)	Empresas Públicas (Avanzada)
Independencia Estadística (Básica)	Análisis Distributivo (Básica)	
<i>Auditoría Externa (Buena)</i>	<i>Análisis de Sostenibilidad Fiscal (Menos que Básica)</i>	
Confiabilidad (Básica)	Evaluación Independiente de Pronósticos Fiscales (Avanzada)	
	<i>Presupuesto Suplementario (Buena)</i>	
	<i>Reconciliación de Pronósticos (Menos que Básica)</i>	

Avanzada	- 10 (27%)
Buena	- 7 (18%)
Básica	- 13 (34%)
Menos que Básica	- 7 (18%)
No Aplicable	- 1 (3%)
Total	- 38 (100%)

Prácticas
Avanzada
Buena
Básica
<i>Menos que Básica</i>
No Aplicable

Cuadro 2. Recomendaciones para Mejorar la Transparencia Fiscal y el Análisis de Riesgos

Práctica	Recomendaciones	Plazo
Cobertura de flujos, saldos y clasificación presupuestaria, contables y estadísticas. 1.1.2 y 1.3.1	Concluir la puesta en marcha de las normas internacionales de contabilidad para el sector público, garantizando que las clasificaciones contables y presupuestarias estén armonizadas.	2021
Consistencia y confiabilidad de las informaciones presupuestarias, contables y estadísticas. 1.3.2, 1.3.3 y 1.3.4	Conciliar los informes fiscales y producir informes de auditoría oportunos que garanticen la confiabilidad de las informaciones.	2017
Unidad presupuestaria, propuesta y aprobación del presupuesto. 2.1.1, 2.2.2 y 2.2.3	-Preparar informes presupuestarios con análisis de la situación y perspectivas hasta el final del año, para el sector público, con la siguiente periodicidad: (i) del presupuesto aprobado hasta finales de enero; (ii) de ejecución trimestral hasta 30 días después del final del trimestre; (iii) ejecución consolidada anual hasta 1ro de abril del año siguiente.	2016
	-Modificar la Constitución para responsabilizar a la Asamblea Legislativa por la aprobación del presupuesto de todo el sector público.	2017
Marco presupuestario de mediano plazo, informe de estrategia fiscal y objetivos de políticas fiscales. 2.1.4, 2.2.1 y 2.3.1	En el documento del marco fiscal presupuestario de mediano plazo (MPMP) el gobierno debe resumir la evolución macroeconómica y fiscal desde el último presupuesto y un marco macroeconómico y fiscal revisado para el año en curso en el mediano plazo. En el MPMP se debe declarar los objetivos numéricos de los principales agregados fiscales con precisión en el tiempo y a mediano plazo.	2018
Información sobre el desempeño de los programas. 2.3.3	Establecer vinculación directa entre los programas del Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto. Los ajustes incluyen: uniformización de los conceptos, de las estructuras programáticas y de los indicadores de desempeño; identificación de programas prioritarios; y mejorar las evaluaciones de desempeño para medir resultados de políticas.	2016
Análisis de sostenibilidad fiscal. 2.3.5	En el informe del Estado de la Deuda se debe ampliar el análisis de evolución de la deuda explicitando escenarios múltiples para la evaluación de los principales agregados fiscales e incluyendo la seguridad social con un mínimo de 10 años y publicar información de la deuda consolidada del sector público.	2018
Análisis y gestión de riesgos fiscales. Pilar 3.	El Ministerio de Hacienda debe preparar un documento anual que sea parte de los documentos presupuestales informando sobre los riesgos fiscales. Este documento debe contener información sobre los riesgos macroeconómicos, deuda pública, empresas públicas, garantías de deuda, pasivos contingentes, contratos de concesiones, desastres naturales, instituciones financieras, gobiernos municipales, y seguridad social y salud.	2017

I. PRESENTACIÓN DE INFORMES FISCALES

A. Introducción

Cuadro 3. Relación de los Principales Informes Fiscales en Costa Rica

Informe	Área Responsable	Contenido
Consolidación cifras del sector público	MH - Secretaría de Técnica de la Autoridad Presupuestaria	Cifras anuales de ingresos, gastos, déficits primario y financiero del sector público, comparadas al año anterior.
Informe sobre la ejecución del presupuesto	MH - Dirección General de Presupuesto Nacional	Comparación anual entre la ejecución y el presupuesto autorizado para el gobierno central presupuestario.
Informe de resultados físicos de los programas ejecutados	MH – Dirección General de Presupuesto Nacional	Evolución anual del presupuesto comparado a los montos autorizados; avance global de indicadores operativos y estratégicos.
Estimación del Gasto Tributario	MH - Dirección General de Hacienda, División de Política Fiscal	Estimación anual de gasto tributario por tipo de impuesto y sector económico.
Estado de la deuda pública	MH - Dirección de Crédito Público	Evaluación anual de la deuda del sector público y de su estrategia de colocación; proyectos financiados con deuda externa; análisis de sustentabilidad y de riesgo de la deuda.
Informe evaluación del plan nacional de desarrollo PND	MIDEPLAN – Ministerio de Planificación	Informe anual sobre el grado de avance de las metas del gobierno central y otras entidades.
Memoria anual	CGR – Controlaría General de la República	Informe sobre las finanzas públicas, ejecución presupuestaria, evaluación del PND y gestión del gobierno general.
Cifras de ingresos, gastos y financiamiento del Gobierno Central	MH - Secretaría de Técnica de la Autoridad Presupuestaria	Cifras mensuales de ingresos, gastos, déficits primario y financiero, comparadas al mismo periodo del año anterior.
Gestionando la deuda	MH - Dirección de Crédito Público	Informe trimestral sobre la colocación de bonos de deuda interna.
Seguimiento de gestión presupuestaria	MH - Dirección General de Presupuesto Nacional	Comparación semestral de la ejecución con el presupuesto; cantidad de indicadores físicos realizados.
Evolución fiscal y presupuestaria del sector público	CGR – Controlaría General de la República	Comparación semestral de los flujos fiscales de los presupuestos consolidados del sector público con el primer semestre del año anterior; observaciones sobre las metas del PND y de metas sectoriales disponibles; índice de vulnerabilidad institucional.
Informe semestral evaluación PND	MIDEPLAN – Ministerio de Planificación	Avance de las metas sectoriales del PND.

1.1. Cobertura

Cobertura de las instituciones del sector público (1.1.1)

1. **Las estadísticas fiscales a nivel de ejecución presupuestaria consolidan anualmente 225 de 229 entidades del sector público (99,7% del gasto total) y están ampliamente disponibles al público (AVANZADA).** La Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) publica a finales de junio del año siguiente un informe con cifras de la ejecución presupuestaria según la clasificación económica de ingresos, gastos y financiamiento compatibles con el MEFP 1986 y funcional de acuerdo con el COFOG¹. El calendario de divulgación de los informes está disponible en la página Web de STAP. Solamente cuatro entidades (superintendencias) no fueron incluidas en las estadísticas en 2011. Mensualmente el Ministerio de Hacienda (MH) publica la ejecución presupuestaria del gobierno central presupuestario. Las entidades que componen en resto del gobierno central (órganos desconcentrados e instituciones descentralizadas no empresariales), las municipalidades y las empresas públicas financieras y no financieras presentan en forma individual, no consolidada, sus informes de ejecución presupuestaria a la Contraloría General de la República (CGR) trimestralmente. Estas informaciones están disponibles de forma individualizada por entidad en el sistema de información sobre planes y presupuestos (SIPP) de la CGR y se encuentra disponible al público en su página en la Internet². La información presupuestaria desde 2006 está detallada por clasificación económica por cuenta contable de ingresos, gastos y financiamiento y es actualizada diariamente. Para 2012 la STAP va incluir todas las entidades en el informe consolidado. El Cuadro 4 y Figura 1 presentan los datos consolidados de 2011 por nivel de categoría institucional.

Cobertura de los ingresos, gastos y otros flujos (1.1.2)

2. **Los informes fiscales cubren 99.7% de todos los ingresos y gastos del sector público en base contable de caja (BÁSICA).** Como se observa en el Cuadro 2 y la Figura 2, la cobertura de las estadísticas fiscales cubre casi la totalidad de los ingresos, gastos y financiamiento de las entidades del sector público. Las únicas excepciones son 4 superintendencias (de las entidades financieras, pensiones, seguros y valores) que no fueron consolidadas en 2011 (representan 0,3% de los gastos). Para 2012 todas las entidades van ser incluidas en el informe consolidado anual.

¹ <https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/Secretaria+Tecnica+de+la+Autoridad+Presupuestaria/Consosecpub.htm>

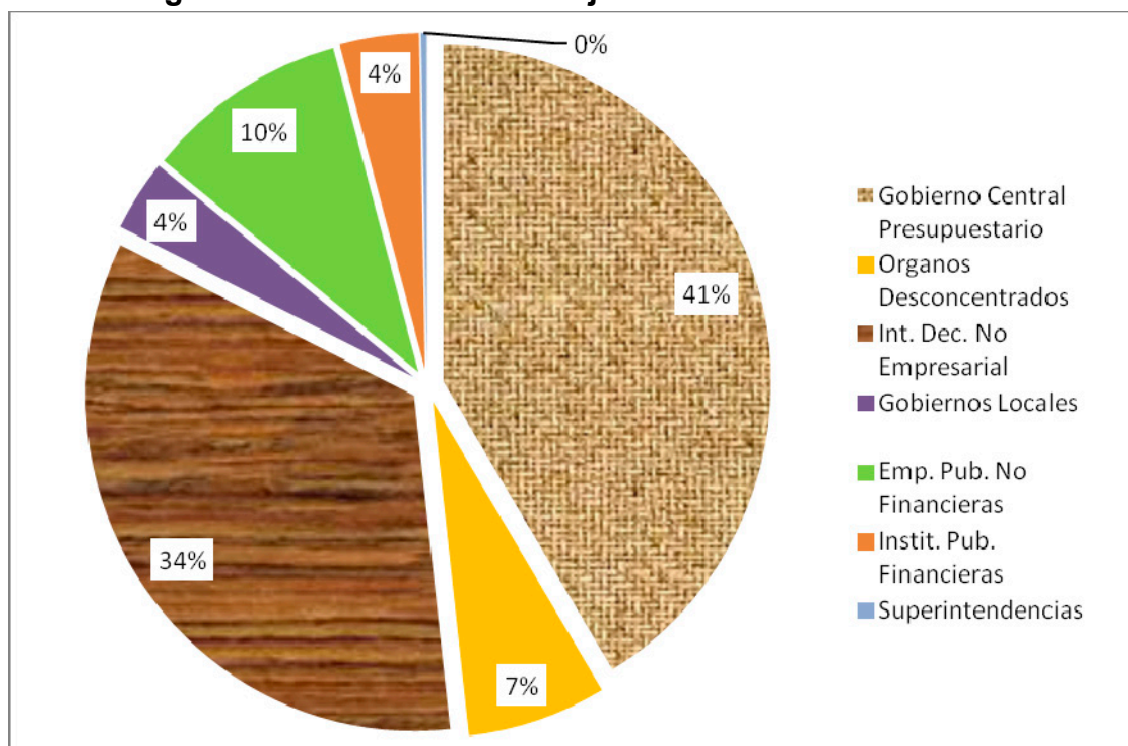
² www.cgr.go.cr

Cuadro 4. Sector Público: Total de Ingresos y Gastos por Categoría Institucional – 2011
valores en millones de colones

Clasificación Institucional	No. Instit.	Ingresos	Gastos	% Gastos	% PIB
Sector Público	225	5,607,619	6,521,050	99.7	31.5
Gobierno General	197	4,826,283	5,613,828	85.8	27.2
Gobierno Central	110	4,626,601	5,387,097	82.4	26.1
Gobierno Central Presupuestario	27	2,844,267	2,706,528	41.4	13.1
Órganos Desconcentrados	53	267,161	448,541	6.9	2.2
Inst.DescentralizadaNoEmpresarial	30	1,515,174	2,232,029	34.1	10.8
Gobiernos Locales	87	199,682	226,731	3.5	1.1
Empresas Públicas	28	781,335	907,222	13.9	4.3
Empresas Públicas No Financieras	15	419,922	652,153	10.0	3.1
Instituciones Públicas Financieras	13	361,413	255,069	3.9	1.2
Superintendencias	4	18,978	18,978	0.3	-
Total Sector Público	229	5,626,597	6,540,028	100.0	31.5

Fuente: Ministerio de Hacienda - Consolidación de Cifras de Ingresos, Gastos y Financiamiento del Sector Público - 2011

Figura 1. Cobertura de los Flujos en los Informes Fiscales



Cobertura de activos y pasivos (1.1.3)

3. **Los informes fiscales cubren todos los activos financieros y pasivos del sector público no financiero (BUENA).** La Dirección General de Contabilidad Nacional (DGCN) del MH es responsable de la consolidación de los estados financieros en varios niveles: (i) Poder Ejecutivo; (ii) Gobierno Central; y (iii) Sector Público No Financiero. Se preparan por la DGCN o STAP cuatro balances: (i) demostrativo de situación patrimonial de activos, pasivos y patrimonio neto; (ii) ingresos, gastos, financiamiento (Estado de Rendimiento Financiero) y resultados (Resultado Económico); (iii) flujo de caja; y (iv) de variaciones patrimoniales. Los demostrativos financieros del Poder Ejecutivo son preparados y enviados a la CGR el 1 de marzo (60 días). La CGR audita algunos de los balances hasta el final del año (12 meses). Los estados financieros auditados de las empresas públicas bancarias y banco central no hacen parte de la consolidación, todavía son publicados en las respectivas páginas de la Web³.

Cuadro 5. Sector Público: Activos, Pasivos y Patrimonio Neto – 2011
Valores en millones de colones

Entidades	Activo	Pasivo	Patrimonio Neto	%GDP
Instituciones Públicas Financieras Bancarias	11,995,602	12,387,359	(391,756)	57.8
Administración Central y Poderes	14,136,860	7,635,447	6,501,414	68.1
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	3,536,006	399,085	3,136,922	17.0
Empresas Publicas No Financieras Nacionales	6,493,721	2,369,360	4,124,362	31.3
Instituciones Públicas Financieras No Bancarias	1,589,427	867,118	722,309	7.7
Empresas Públicas No Financieras Municipales	174,160	56,920	117,240	0.8
Municipalidades	508,186	64,152	444,033	2.4
Total	26,438,360	11,392,082	15,046,280	
Porcentaje del PIB	127.4	54.9	72.5	

Fuente: MH, Dirección General de Contabilidad Nacional y Instituciones Financieras Bancarias

³ Banco Central www.bccr.fi.cr; Banco de Costa Rica www.bancobcr.com; Banco Nacional de Costa Rica, Banco Crédito Agrícola de Cartago y Banco Popular y de Desarrollo Comunal

Figura 2. Sector Público: Entidades Consolidadas y No Consolidadas en los Estados Financieros

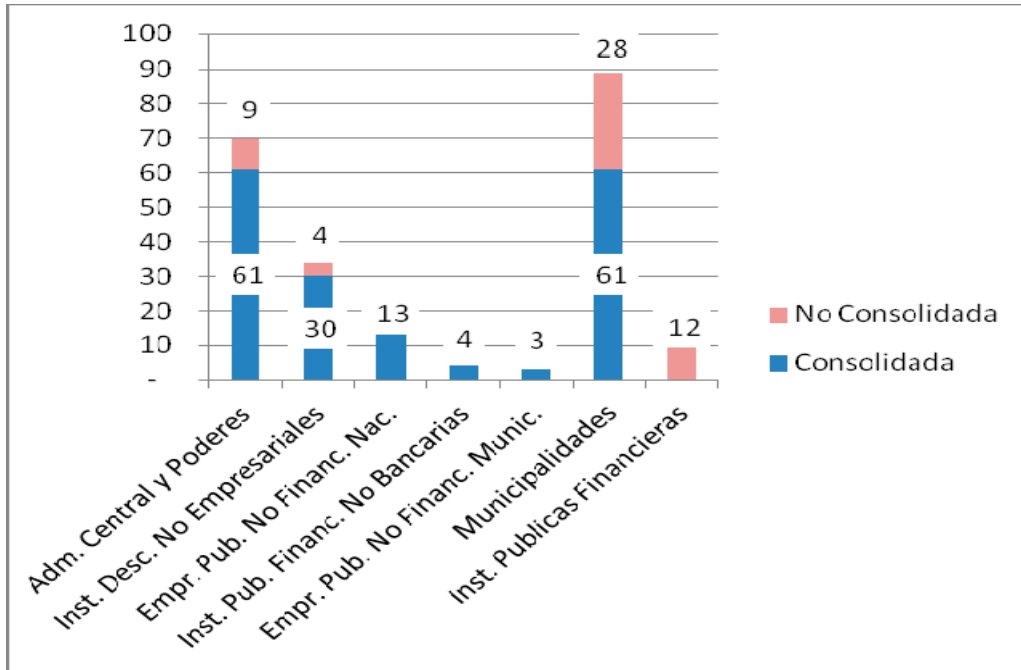
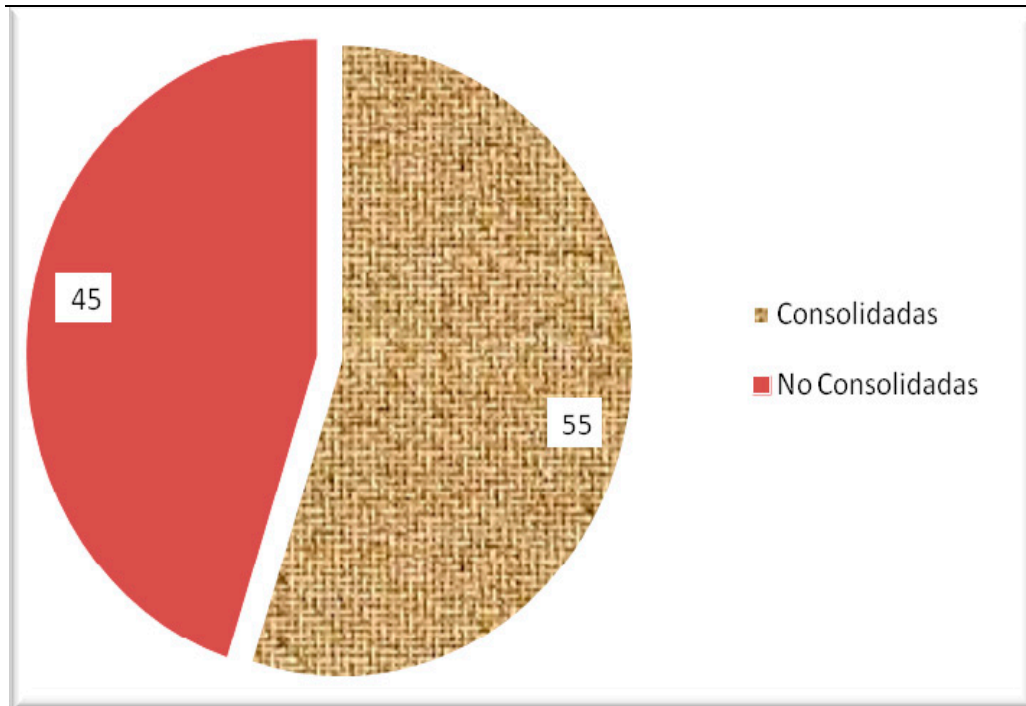


Figura 3. Sector Público: Activos del Sector Público Consolidados y No Consolidados en %



Gasto tributario (1.1.4)

4. **Los gastos tributarios se autorizan mediante ley, la pérdida de ingresos se estima por tipo de tributo y en general se publica anualmente como parte de los documentos presupuestarios (BUENA).** La Dirección General de Hacienda del MH, División de Política Fiscal, prepara un informe con la estimación de gasto tributario. Los informes de 2010 y 2011 fueron publicados pero no del 2012. El gasto tributario total para el año 2011 se estima en 5,79% del PIB, de los cuales el 3,69% es relativo al impuesto general sobre las ventas, 1,8% al impuesto sobre la renta y 0,30% a otros tributos. Para 2012 y 2013 se estiman los gastos tributarios en 5,76% del PIB. El informe explica la metodología adoptada, presenta la base legal que soporta las exenciones y discrimina las informaciones por sector económico. Todavía no se definen metas ni objetivos presupuestarios sobre el gasto tributario.

Cuadro 6. Estimativas de los Gastos Tributarios en porcentaje del PIB 2010-2013

Categoría	2010	2011	2012	2013
Ventas	3,68	3,69	3,66	3,66
Renta	1,80	1,80	1,80	1,80
Otros	0,33	0,30	0,30	0,30
Total	5,81	5,79	5,76	5,76

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estimación del Gasto Tributario (GT) para Costa Rica en el 2010⁴.

1.2. Frecuencia y Puntualidad

Frecuencia de los informes fiscales en el curso del ejercicio (1.2.1)

5. **Desde 2010 los informes fiscales de ejecución presupuestaria del Poder Ejecutivo se publican mensualmente y el consolidado del sector público anualmente (AVANZADA).**⁵ Todavía, no existe un calendario uniforme de publicación de informes por parte de las otras entidades del sector público. La CGR publica los informes de ejecución presupuestaria de cada entidad de forma: (i) trimestral, para las municipalidades y entidades descentralizadas; (ii) semestral, para los fideicomisos; y (iii) anual, para las entidades privadas que reciben recursos públicos. Esta diferencia de periodicidad impide que se consolide periódicamente la ejecución presupuestaria del sector público.

⁴ <https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/Direccion+General+de+Presupuesto+Nacional/proyleyptto2012.htm>
0057C30246CC/28791/Gasto_Tributario_CostaRica.pdf

⁵ <https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/Secretaria%20Tecnica%20de%20la%20Autoridad%20Presupuestaria/Ingresos%20y%20Gastos%20Gobierno>

Puntualidad de los informes fiscales anuales auditados (1.2.2)

6. **Los estados financieros anuales del Poder Ejecutivo se publican el 1 de marzo del año siguiente (AVANZADA) pero son auditados hasta 12 meses después del fin del ejercicio (BÁSICA).** Todas las entidades públicas presentan los informes de ejecución presupuestaria a la CGR hasta el 1 de marzo del año siguiente. La CGR prepara un informe hasta el 30 de mayo y lo envía a la Asamblea Legislativa. El MH prepara y presenta los estados financieros consolidados del Poder Ejecutivo a la CGR hasta el 1ro de marzo del año siguiente. Este balance es auditado por la CGR hasta el 31 de diciembre.

B. Calidad

Clasificación (1.3.1)

7. **Los informes fiscales incluyen una clasificación institucional y económica que concuerda parcialmente con las normas internacionales que informan separadamente los ingresos y gastos presupuestarios inclusive con información de todas las fuentes de ingresos (BÁSICA).** Los clasificadores presupuestales institucionales son diferentes de los clasificadores contables y estadísticos del *MEFP 2001*. Costa Rica sectoriza las instituciones del sector público no financiero en: (i) Gobierno de la República⁶, (ii) resto del sector público y (iii) empresas públicas no financieras. A su vez, el Gobierno de la República contiene a la Administración Central⁷ y al Gobierno Central según definición interna. La clasificación nacional presenta algunas divergencias sectoriales y conceptuales con el *MEFP 2001* y particularmente en considerar como entidades: (i) el servicio de la deuda pública; (ii) el régimen de pensiones con cargo al presupuesto de la república y (iii) las obras específicas; los que representan en promedio el 44% de los presupuestos aprobados del gobierno de la república en los 3 últimos años. Sin embargo, esto no impide la comprensión de la estructura del sector público y no es una barrera para la producción de estadísticas según el *MEFP 2001*. El Cuadro 7 presenta la correlación entre el clasificador institucional usado en Costa Rica y el del MEFP 2001.

⁶ Gobierno de la República : ministerios, instituciones autónomas y los poderes de la República (Judiciario, CGR, Procuraduría, Defensoría, Asamblea Legislativa)

⁷ Administración Central: ministerios e instituciones desconcentradas.

Cuadro 7. Sectorización: Clasificación MEFP 2001 vs. Clasificación de Costa Rica

MEFP 2001	NACIONAL	Reclasificación nacional a MEFP 2001
SECTOR PÚBLICO	SECTOR PUBLICO	
Gobierno General	Gobierno de la República	
<i>Gobierno Central</i>	Ministerios	Presupuestario
Presupuestario	Desconcentradas	Extrapresupuestario
Extrapresupuestario	Poderes de la República	Extrapresupuestario
Fondos de Seguridad Social		
<i>Gobiernos Estatales</i>		
<i>Gobiernos Locales</i>		
Corporaciones Públicas	Resto del sector Público	
<i>No financieras</i>	<i>Instituciones Descentralizadas no empresariales</i>	
<i>Financieras</i>	Entidades autónomas	
	Universidades estatales	Extrapresupuestario
	Colegios Universitarios	Extrapresupuestario
	Caja Costarricense de Seguro Social	Fondos de Seguridad Social
	Gobiernos locales	Gobiernos locales
	<i>Instituciones financieras no bancarias</i>	Corporaciones públicas financieras
	Empresas Públicas no Financieras	
	Nacionales	Corporaciones públicas no financieras
	Municipales	Corporaciones públicas no financieras
	Empresas Públicas Financieras	Corporaciones públicas financieras

Obs: En el caso de la STAP en sus estadísticas, los Poderes forman parte del Gobierno Central Presupuestario. Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Sector Público Costarricense y su organización. Mayo 2010. Informe misión de EFP. STA, junio 2012 e Informe misión de EFP. STA, febrero 2013.

8. **Los clasificadores presupuestales están unificados en todas las instituciones del sector público a partir de la Ley 8131 de 2001, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LARFPP) (Cuadro 8).** Los clasificadores de ingresos atienden la fuente del recurso y para los gastos se tienen clasificadores económicos, por objeto de gasto, funcionales de gastos y por fuente de financiamiento. Los clasificadores presupuestales son amplios excepto en agrupar bajo un mismo conceptos transferencias, donaciones y subsidios, los cuales bajo el *MEFP 2001* tienen connotaciones diferentes. Por otra parte, no se apertura los valores en poder de la tesorería.

9. **Se dispone de un Catálogo General de Cuentas contables no utilizado de forma plena y uniforme por parte de algunos entes públicos, pues su implementación que estaba prevista para el año 2012⁸ se postergó hasta el año 2016⁹; actualmente ésta**

⁸ Publicado en la Gaceta 238 del martes 9 de diciembre de 2008. Decreto 34918

⁹ Decreto 36961-H

deficiencia que se suple con una tabla de conversión diseñada por la Dirección General de Contabilidad Nacional (DGCN). Algunos clasificadores contables como los gastos por asignaciones globales no son inconsistentes con el rigor técnico de la contabilidad. El nivel de detalle de los clasificadores presupuestales no es suficiente a los requerimientos de los clasificadores contables y los del MEFP 2001, dificultándose su vinculación y armonización, limitando los procesos de agregación y consolidación; así como la revelación de información consistente. Por lo anterior sería adecuado armonizar, a un cierto nivel, los conceptos y clasificadores presupuestales y contables, que podrían tener una menor desagregación en la etapa de elaboración del presupuesto y un mayor detalle en lo concerniente a la ejecución presupuestal y su registro en la contabilidad. El MH está haciendo una reforma para llevar a cabo la contabilidad por base devengo y las normas internacionales de contabilidad para el sector público. Se prevé que el uso obligatorio de las normas internacionales ocurra en 2016 y cubra todo el sector público no financiero. Las instituciones financieras bancarias ya adoptaron las normas internacionales para instituciones financieras (NIIF). En el Cuadro 8 se presenta un resumen del Catálogo de Cuentas (CC), contenido en el Plan Contable de la Contabilidad Nacional, actualizado a 10 de febrero de 2013, comparado con los requerimientos del MEFP 2001.

Consistencia interna (1.3.2)

10. **Los informes fiscales no incluyen una conciliación de agregados ya sea de flujos o saldos *(MENOS QUE BÁSICA)*.** Como se puede ver en el Cuadro 9 a seguir, no existe un criterio estándar en la periodicidad ni en la sectorización para la presentación de la información fiscal. Los informes fiscales se elaboran a partir de información de diversas fuentes y algunos procesos se hacen de forma manual, efectuando algunos ajustes, procesando y revelando los resultados atendiendo a múltiples sectores y sin una periodicidad regular, lo que no permite cruces de información y dificulta su interpretación. La uniformización de las periodicidades y de la cobertura por sectores sería benéfica a la transparencia de las informaciones fiscales y facilitaría la conciliación; así como la creación de una base de datos única para EFP.¹⁰

¹⁰ Ver recomendaciones de Informe misión de EFP. STA, febrero 2013.

Cuadro 8. Clasificación: Normas Nacionales vs. Normas Internacionales

CATÁLOGO GENERAL DE CUENTAS			MANUAL DE ESTADÍSTICAS 2001
1000		ACTIVO	6 ACTIVOS
1000	1100	110 Disponibilidades	6202 Billetes y monedas y depósitos
1000	1100	1120 Derechos reconocidos por cobrar	6208 Otras cuentas por cobrar
1000	1100	1130 Inversiones financieras	6203 Valores distintos de acciones
1000	1100	1140 Créditos	6204 Préstamos
1000	1100	1150 Inventario de mercancías	612 Existencias
1000	1200	1210 Inversiones y créditos	6203 Valores distintos de acciones
1000	1200	1220 Bienes de dominio privado	611 Activos fijos
1000	1200	1230 Bienes de dominio público	611 Activos fijos
1000	1200	1240 Intangibles	6144 Intangibles
1000	1300	Otros activos	614 Activos no producidos
1000	1300	1320 Gastos pagados por adelantado	6208 Otras cuentas por cobrar
1000	1300	1330 Valores en poder de Tesorería	6213 Valores distintos de acciones
		No aperturado	6205 Acciones y otras participaciones de capital
		No aperturado	6206 Reservas técnicas de seguros
		No aperturado	6207 Derivados financieros
		No aperturado	623 Oro monetario y DEG
2000		PASIVO	63 PASIVOS
2000	2100	2111 Ordenes de pago pendientes	6308 Otras cuentas por pagar
2000	2100	2112 Colocación de títulos valores deuda interna-corto plazo	6313 Valores distintos de acciones
2000	2100	2113 Obligaciones reconocidas presupuestarias corto plazo	6308 Otras cuentas por pagar
2000	2100	2114 Gastos financieros por pagar	6308 Otras cuentas por pagar
2000	2100	2115 Obligaciones reconocidas no presupuestarias	6308 Otras cuentas por pagar
2000	2100	2116 Deuda bonificada corto plazo	6313 Valores distintos de acciones
2000	2100	2117 Deuda externa a corto plazo	6323 Valores distintos de acciones
2000	2100	2118 Depósitos diversos corto plazo	6302 Billetes y monedas y depósitos
2000	2100	2119 Intereses cupón corrido	6308 Otras cuentas por pagar
2000	2100	2120 Impuestos retenidos	6318 Otras cuentas por pagar
2000	2100	2121 Préstamos a corto plazo	6304 Préstamos
2000	2100	2199 Impuestos al valor agregado	6318 Otras cuentas por pagar
2000	2200	2211 Colocación de títulos valores largo plazo	6303 Valores distintos de acciones
2000	2200	2212 Depósitos diversos a largo plazo	6302 Billetes y monedas y depósitos
2000	2200	2213 Obligaciones reconocidas	6308 Otras cuentas por pagar
2000	2200	2214 Deuda externa a largo plazo	6324 Préstamos
2000	2200	2215 Deuda bonificada a largo plazo	6303 Valores distintos de acciones
2000	2200	2216 Préstamos a largo plazo	6304 Préstamos
2000	2200	2217 Acciones y otras participaciones de capital	6305 Acciones y otras participaciones de capital
2000	2200	2218 Reserva técnica de seguro	6306 Reservas técnicas de seguros
2000	2200	2219 Deuda irredimible	6303 Valores distintos de acciones
2000	2200	2220 Derivados financieros	6307 Derivados financieros
2000	2200	2221 Ingresos cobrados por anticipado	6308 Otras cuentas por pagar
2000	2200	2222 Prima en interés fijo	6308 Otras cuentas por pagar
3000		PATRIMONIO	6 PATRIMONIO NETO
4000		INGRESO	1 INGRESO
4000	4100	4111 Ingreso tributario	11 Impuestos
4000	4100	4112 Ingreso no tributario	14 Otros ingresos
4000	4100	4113 Transferencias	13 Donaciones
4000	4100	4114 Donaciones	14 Otros ingresos
4000	4100	4115 Otros ingresos	14 Otros ingresos
4000	4100	4116 Contribuciones sociales	12 Contribuciones sociales
4000	4200	4211 Intereses sobre préstamos renegotiados	1411 Intereses
4000	4200	4213 Diferencia positiva tipo de cambio	42 Activos financieros
4000	4200	4214 Reintegros	14 Otros ingresos
4000	4200	4215 Incorporación de activo	31 Adquisición neta de activos no financieros
4000	4200	4216 Liquidación de pasivos	33 Incurrenceo neto de pasivos
4000	4200	4217 Otros ingresos no presupuestarios	14 Otros ingresos
5000		GASTOS	2 GASTO
5000	5100	5111 Gastos por servicios personales	21 Remuneración a los empleados
5000	5100	5112 Gastos por servicios no personales	22 Uso de bienes y servicios
5000	5100	5113 Gastos por materiales y suministros	22 Uso de bienes y servicios
5000	5100	5114 Gastos por transferencias	26 Donaciones
5000	5100	5115 Gastos financieros	24 Intereses
		No aperturado	25 Subsidios
		No aperturado	27 Prestaciones sociales
5000	5100	5116 Gastos de ejercicios anteriores	28 Otros gastos
5000	5100	5117 Gastos por asignaciones globales	28 Otros gastos
5000	5300	5311 Gastos por depreciación	23 Consumo de capital fijo

Cuadro 9. Informes Fiscales Publicados en Relación a Cobertura Institucional y Periodicidad

MINISTERIO DE HACIENDA INFORMES FISCALES PUBLICADOS 2010 -2012																										
INFORMES FISCALES	Poder Ejecutivo			Órganos Desconcentrados			Poderes de la República			Administración Central			Ad. Central y Poderes			Gobierno Central			Consolidado Sector Público			Por cada Ministerio				
	2012	2011	2010	2012	2011	2010	2012	2011	2010	2012	2011	2010	2012	2011	2010	2012	2011	2010	2012	2011	2010	2012	2011	2010		
CONTABLES																										
Balances	X	X-L	X	X-L	X-L		L	L					x	x					x	X						
Estados	X	X-L	X	X-L	X-L		L	L					x	x					x	x						
Notas	X	X-L	X									X	x	x	X				x	x	X					
PRESUPUESTALES																										
Informe presupuestario de Ingresos	X																									
Recaudación anual por tipo de impuestos																X	X	X								
Liquidación presupuestaria																						X	X	X		
DEUDA																										
Deuda Pública																X	X	X								
ESTADÍSTICAS																										
Consolidado Anual																			X	X	X					
Consolidado mensual																X	X	X								

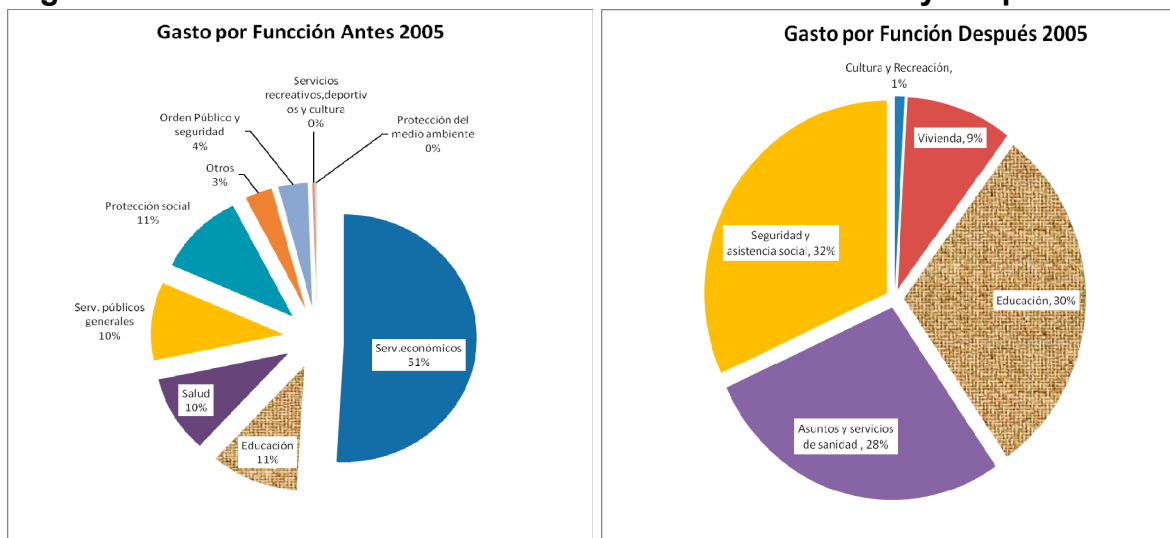
X Con corte a diciembre 31

L Con corte a Junio 30

Obs.: la “deuda pública” cubre el sector público no financiero y el banco central

Consistencia histórica (1.3.3)

11. Los datos fiscales históricos no han sido objeto de revisiones materiales pero se han visto impactados por cambios metodológicos (AVANZADA). Desde mediados de los años 1980 se dispone de series estadísticas bajo el *MEFP 1986* y estados financieros publicados a partir del 2007. Los datos fiscales históricos no han sido objeto de revisiones materiales pero se han visto impactados por cambios metodológicos, recalculando las series 4 años atrás para lograr la consistencia histórica y manteniendo paralelamente los datos originales. A partir del año 2005 se asumió el clasificador funcional del gasto del *MEFP 2001* que especifica 10 sectores, para reemplazar el clasificador por función social desagregado en 5 sectores, impactando en la composición del gasto (Figura 4).

Figura 4. Tamaño Revisiones de los Datos Históricos antes y después de 2005

Fuente: STAP

Comparabilidad de los informes fiscales (1.3.4)

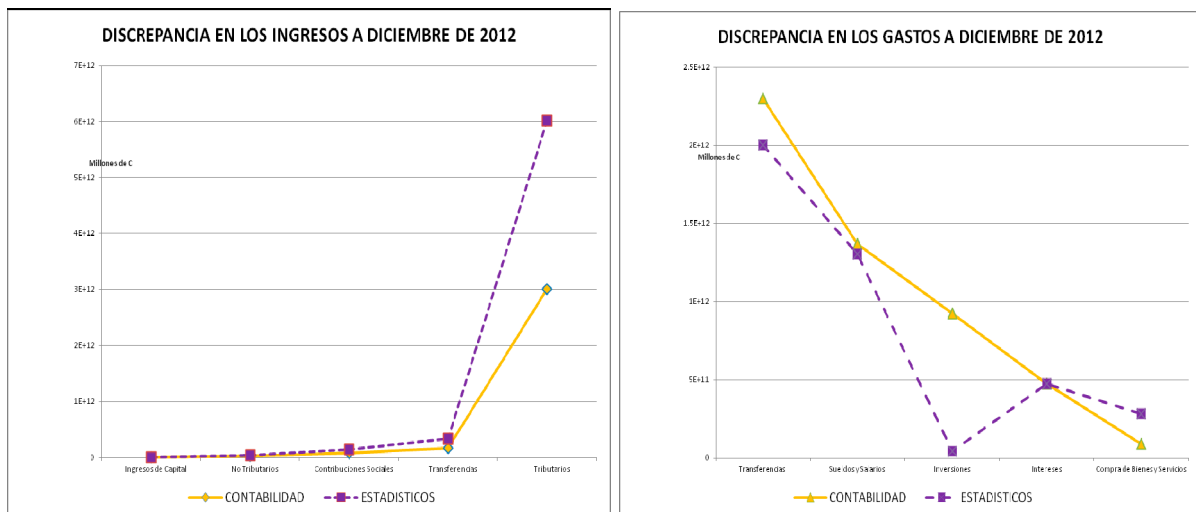
12. **El informe mensual de ejecución presupuestaria del MH es directamente comparable con el presupuesto, sin embargo, los informes fiscales a niveles más amplios no son fácilmente comparables dada la complejidad de la sectorización del sector público (BÁSICA).** Anualmente se elabora el Balance General Consolidado del Sector Público no Financiero (SPNF). La cobertura institucional ha sido del 60% en promedio de los tres últimos años al incorporar los balances de nueve de las instituciones no financieras más grandes como: el Instituto Costarricense de Electricidad, la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. y la Caja Costarricense de Seguro Social. Sin embargo, no se dispone de información presupuestal y de deuda con la misma sectorización institucional haciendo que los informes fiscales no sean fácilmente comparables. El Balance General Consolidado del SPNF no es auditado y no se publican todas las notas contables en la página Web de la DNCP. El último Balance correspondiente al 31 de diciembre de 2012 contiene información de base mixta (caja y devengo).

13. **Los registros de los hechos económicos emergen a partir de los presupuestales y generan registros contables del Poder Ejecutivo.** Sin embargo, a pesar de tener una misma clasificación y base (caja para los ingresos y devengo para los gastos), se presentan divergencias entre los reportes de la contabilidad (DNCP) y los ingresos y gastos utilizados para las estadísticas (STAP) debido a coberturas disimiles, como es el caso de los informes del Cuadro 9. Los de STAP abarcan solo lo presupuestario mientras que los de la contabilidad tienen una cobertura más amplia.

14. **Igualmente, existen diferencias entre los saldos contables de cuentas deudoras y acreedoras, tal como el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).** Estas entidades registran cuentas por cobrar a la

administración central por los valores pendientes de transferencia asignada por ley, las cuales no están registradas como pasivos en la administración central.

Figura 5. Discrepancia entre las Bases de los Informes Estadísticos y Contables en 2012



Cuadro 10. Conciliación de Cifras Fiscales de la Ejecución Presupuestaria a Diciembre de 2012 del Poder Ejecutivo

CONCEPTO	CONTABILIDAD		ESTADÍSTICA FISCAL*		DIFERENCIA	
	MILLONES DE COLONES	% PIB	MILLONES DE COLONES	% PIB	MILLONES DE COLONES	% PIB
INGRESOS TOTALES	3.274.216,49	14,43	3.271.868,09	14,42	2.348,40	0,01
Tributarios	3.007.922,21	13,26	3.007.360,13	13,26	562,09	0,00
No Tributarios	22.210,13	0,10	20.700,32	0,09	1.509,81	0,01
Transferencias	170.000,70	0,75	165.746,24	0,73	4.254,45	0,02
Ingresos de Capital	0,00	0,00	3.977,95	0,02	-3.977,95	-0,02
Contribuciones Sociales	74.083,45	0,33	74.083,45	0,33	0,00	0,00
GASTO TOTAL	4.227.830,56	18,64	3.934.170,78	17,34	293.659,78	1,29
Sueldos y Salarios	1.356.388,34	0,06	1.138.212,60	5,02	218.175,74	0,96
Gastos Cuota CCSS	10.110,12	0,04	0,00	0,00	10.110,12	0,04
Contribución a la Seguridad Social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Compra de Bienes y Servicios	87.843,89	0,39	280.280,94	1,24	-192.437,04	-0,85
Intereses	473.460,09	2,09	471.765,80	2,08	1.694,29	0,01
Intereses	472.115,27	2,08	471.765,80	2,08	349,47	0,00
Intereses CCSS-Estatales	1.344,82	0,01	0,00	0,00	1.344,82	0,01
Transferencias	2.300.028,11	10,14	2.001.144,17	8,82	298.883,94	1,32
Gasto de capital Inversión Real	-19.557,57	-0,09	41.473,99	0,18	-61.031,56	-0,27
Maquinaria y Equipo	16.380,18	0,07	14.625,13	0,06	1.755,04	0,01
Formación de Capital	-35.937,75	-0,16	26.848,85	0,12	-62.786,61	-0,28
Inversión Financiera	905.199,10	3,99	1.293,29	0,01	903.905,81	3,98
Compra de Terrenos	881.159,82	3,88	629,36	0,00	880.530,46	3,88
Compra de Edificios	24.039,28	0,11	663,93	0,00	23.375,36	0,10
Materiales y suministros	36.290,10	0,16	0,00	0,00	36.290,10	0,16
Cuentas especiales	150,70	0,00	0,00	0,00	150,70	0,00

FUENTE: DNCP y STAP

15. Para efecto de la conciliación de las cifras fiscales se tomaron los valores revelados en la contabilidad y en las estadísticas fiscales en cada uno de los conceptos. Algunas diferencias se explican por divergencias conceptuales, ajustes no realizados y transacciones no incorporadas en alguna de las dependencias productoras de los datos fiscales. A pesar de que los montos no son significativos, el trabajo de conciliación visa

precisamente hacer los ajustes necesarios, acordar criterios comunes y prevenir discrepancias más grandes.

C. Integridad

Independencia estadística (1.4.1)

16. **La elaboración y preparación de las estadísticas fiscales del sector público está a cargo de una unidad colegiada que opera con las normas del MEFP 1986 (BÁSICA).**

La Autoridad Presupuestaria es un ente colegiado con funciones propias, asesor de la Presidencia de la República, compuesto por los jefes de los Ministerios de Hacienda, Planificación y un ministro designado por el Presidente de la República, actualmente es el Ministro de Trabajo. La Autoridad Presupuestaria, tomando en consideración las variables macroeconómicas, las necesidades de las instituciones y sus acciones estratégicas, elabora la propuesta de lineamientos generales y específicos de política presupuestaria del siguiente ejercicio económico para los órganos de la Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias y la Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado. Los lineamientos de política presupuestaria y salarial son conocidos por el Consejo de Gobierno y la aprobación definitiva corresponde al Presidente de la República. La Autoridad Presupuestaria cuenta con un órgano ejecutivo: la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) al que le corresponde la verificación del cumplimiento de los lineamientos y directrices y la elaboración de las estadísticas fiscales. La Unidad de Análisis y Seguimiento Fiscal (UASF) es la encargada de llevar a cabo la compilación y divulgación de las estadísticas fiscales. Elabora y publica: (i) mensualmente, en base caja, un reporte de Ingresos, Gasto y Financiamiento del Gobierno Central¹¹; (ii) anualmente las Estadísticas de Finanzas Públicas del Gobierno General¹², que lo remite al FMI; y (iii) anualmente el Consolidado de Cifras de Ingresos, Gastos y Financiamiento del Sector Público, siendo éste el reporte estadístico de mayor cobertura en Costa Rica, sobre el cual efectúa un documento de análisis solo para uso interno.

Auditoría Externa (1.4.2)

17. **Los informes fiscales anuales del Poder Ejecutivo están sujetos a una auditoría realizada y publicada por la institución suprema nacional de auditoría, la CGR, que es un órgano independiente de auditoría, ciñéndose a las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 1 y 2 (BUENA).** La CGR ejerce su labor fiscalizadora con base a regulación interna, las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) y las ISSAI emitidas por la INTOSAI. Son sujetos de control todas las entidades del sector

¹¹ Último reporte a febrero de 2012 publicado en la página web del MH.

¹² Correspondientes al Yearbook.

público y las entidades privadas que reciban recursos públicos¹³. Su labor se concentra en la fiscalización previa y posterior de la ejecución presupuestaria y de forma limitada auditorías financieras, recomendando a las entidades autónomas a acudir a auditores externos.

Confiabilidad (1.4.3)

18. **La CGR emite una opinión sobre la razonabilidad de las cifras de los estados financieros validando su confiabilidad, aunque se abstuvo de opinar sobre la razonabilidad de las cifras en los últimos años (BÁSICA).** La abstención de opinión de la CGR se fundamentó en falta de evidencias de auditorías suficientes y apropiadas. La CGR identificó inconsistencias de carácter general referidas a: (i) debilidades del marco normativo; (ii) desviación de los principios contables; (iii) no aplicación del devengo; y (iv) omisión de registros. El 13,49% del total registrado en el activo fue objetado y el 2.6% de los pasivos; numerosos activos fijos aún no se han incorporado a la contabilidad. Existen inconsistencias significativas entre los registros de los bienes en el Sistema de Administración de Bienes del Estado (SIBINET) y los revelados en la contabilidad que no han podido ser conciliados. En el Cuadro 11 se relacionan las principales cuentas y los valores que fueron cuestionados de manera particular por la CGR.

D. Recomendaciones

- Concluir la puesta en marcha de las normas internacionales de contabilidad para el sector público, garantizando que las clasificaciones contables y presupuestarias estén armonizadas..
- Conciliar los informes fiscales y producir informes de auditoría oportunos que garanticen la confiabilidad de las informaciones.

¹³ Ley 7428 de 1998. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.. “Artículo 6.- Alcance del control sobre fondos y actividades privados. En materia de su competencia constitucional y legal, el control sobre los fondos y actividades privados, a que se refiere esta Ley, será de legalidad, contable y técnico y en especial velará por el cumplimiento del destino legal, asignado al beneficio patrimonial o a la liberación de obligaciones. La Contraloría General de la República podrá fiscalizar el cumplimiento, por parte de los sujetos privados beneficiarios, de reglas elementales de lógica, justicia y conveniencia, para evitar abusos, desviaciones o errores manifiestos en el empleo de los beneficios recibidos...”

Cuadro 11. Observaciones Específicas de la CGR a los Estados Financieros del Poder Ejecutivo a 31 de diciembre de 2011

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS DE LA CGR A LOS ESTADOS FINANCIEROS DEL PODER EJECUTIVO A DICIEMBRE DE 2011		
Grupo	Observación	millones de C
ACTIVOS		1.776.981
<i>Financieros</i>	Cuentas por cobrar sin respaldo	259
	Valores contabilizados correspondientes a otra cuenta contable	1.540.443
	Devengamientos correspondiente al año 2012 y posteriores	1.266
	Incorporación de cuentas con alto grado de incobrabilidad	24.736
	Contabilización de títulos entregados en garantía	10.068
	Bienes registrados como activos y pasivos	30.767
	Provisiones inadecuadamente calculadas	1.473
<i>No Financieros</i>	Bienes no incorporados	4.621
	Activos sin soporte legal	42.354
	Inconsistencias entre registros de la contabilidad y el SIBINET	106.917
	Sobrevaluación en la actualización de los bienes	14.061
	Otros	16
PASIVOS		205.989
	Valores diferentes entre contabilidad y la fuente primaria	2.320
	SalDOS no verificables	13.072
	Cuentas mal clasificadas	15.174
	Amortizaciones e intereses de deuda no registrados	3.524
	Primas y descuento en títulos valores no causados	9.404
	Reclasificaciones no realizadas de largo a corto plazo	162.494

E. Conclusiones

Cuadro 12. Sumario de la Evaluación de las Prácticas de los Informes Fiscales

Ítem	DIMENSIÓN	PRINCIPIO	EVALUACIÓN
1	Presentación de informes fiscales	Los informes fiscales deben ofrecer un panorama general completo, pertinente, puntual y fiable de la posición financiera del gobierno, así como de su desempeño financiero.	
<i>1.1</i>	<i>Cobertura</i>	<i>Los informes fiscales deben brindar un panorama general exhaustivo de las actividades fiscales del gobierno</i>	
1.1.1	Cobertura de las institucional del sector público	Los informes fiscales cubren todas las entidades que participan en la actividad pública conforme a lo establecido en normas internacionales.	Las estadísticas fiscales a nivel de ejecución presupuestaria consolidan anualmente 225 de 229 entidades del sector público (99,7% del gasto total) y están ampliamente disponibles al público (AVANZADA).
1.1.2	Cobertura de los ingresos, gastos y otro flujos	Los informes fiscales cubren todos los ingresos, gastos y otros flujos del gobierno.	Los informes fiscales cubren 99.7% de todos los ingresos y gastos de caja del sector público (BÁSICA).
1.1.3	Cobertura de activos y pasivos	Los informes fiscales cubren un balance de los activos y pasivos del gobierno.	Los informes fiscales cubren todos los activos financieros y pasivos del sector público no financiero (BUENA).

1.1.4	Gasto tributario	El gobierno gestiona y divulga todas las pérdidas de ingresos resultantes del gasto tributario.	Los gastos tributarios se autorizan mediante ley, la pérdida de ingresos se estima por tipo de tributo y en general se publica anualmente como parte de los documentos presupuestarios (BUENA).
1.2	Frecuencia y puntualidad	Los informes fiscales deben publicarse en forma frecuente y puntual	
1.2.1	Frecuencia de los informes fiscales en el curso del ejercicio	Los informes fiscales se publican en forma frecuente y regular.	Desde 2010 los informes fiscales de ejecución presupuestaria del Poder Ejecutivo se publican mensualmente y el consolidado del sector público anualmente (AVANZADA).
1.2.2	Puntualidad de los informes fiscales anuales auditados	Los informes fiscales anuales auditados se publican en forma puntual.	Los estados financieros anuales del Poder Ejecutivo se publican el 1 de marzo del año siguiente (AVANZADA) pero son auditados hasta 12 meses después del fin del ejercicio (BÁSICA).
1.3	Calidad	La información de los informes fiscales debe ser pertinente, comparable a nivel internacional, y tener congruencia interna e histórica	
1.3.1	Clasificación	En los informes fiscales se clasifica la información de modo claro el uso de los recursos públicos por parte del gobierno conforme normas internacionales.	Los informes fiscales incluyen una clasificación institucional y económica que concuerda parcialmente con las normas internacionales que informan separadamente los ingresos y gastos presupuestarios inclusive con información de todas las fuentes de ingresos (BÁSICA).
1.3.2	Consistencia interna	Los informes fiscales deben ser internamente consistentes e incluir conciliaciones entre medidas alternativas de los agregados fiscales resumidos.	Los informes fiscales no incluyen una conciliación de agregados ya sea de flujos o saldos (MENOS QUE BÁSICA).
1.3.3	Consistencia histórica	Las revisiones materiales de los datos fiscales históricos deben ser divulgadas y explicadas.	Los datos fiscales históricos no han sido objeto de revisiones materiales pero se han visto impactados por cambios metodológicos (AVANZADA).
1.3.4	Comparabilidad de los informes fiscales	Los informes fiscales son comparables, con explicaciones de toda desviación.	El informe mensual de ejecución presupuestaria del MH es directamente comparable con el presupuesto, sin embargo, los informes fiscales a niveles más amplios no son fácilmente comparables dada la complejidad de la sectorización del sector público (BÁSICA).
1.4	Integridad	Los informes fiscales deben ser confiables y sujetos a escrutinio externo	
1.4.1	Independencia estadística	La responsabilidad de preparar y divulgar las estadísticas fiscales se asigna a un organismo concreto que es independiente y garantiza consistencia con normas internacionales de estadísticas.	La elaboración y preparación de las estadísticas fiscales del sector público está a cargo de una unidad colegiada que opera con las normas del MEFP 1986 (BÁSICA).

1.4.2	Auditoría externa	La institución suprema nacional de auditoría audita los informes fiscales anuales del gobierno y el dictamen de auditoría se ciñe a las normas internacionales de auditoría.	Los informes fiscales anuales del Poder Ejecutivo están sujetos a una auditoría realizada y publicada por la institución suprema nacional de auditoría, la CGR, que es un órgano independiente de auditoría, ciñéndose a las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 1 y 2 (BUENA).
1.4.3	Confiabilidad	La confiabilidad de los informes fiscales del gobierno es confirmada por una evaluación independiente.	La CGR emite una opinión sobre la razonabilidad de las cifras de los estados financieros validando su confiabilidad, aunque se abstuvo de opinar sobre la razonabilidad de las cifras en los últimos años (BÁSICA).

II. ELABORACIÓN DE PROYECCIONES FISCALES Y PRESUPUESTOS

A. Introducción

Cuadro 13. Relación de Documentos Presupuestarios y de evaluación de las propuestas

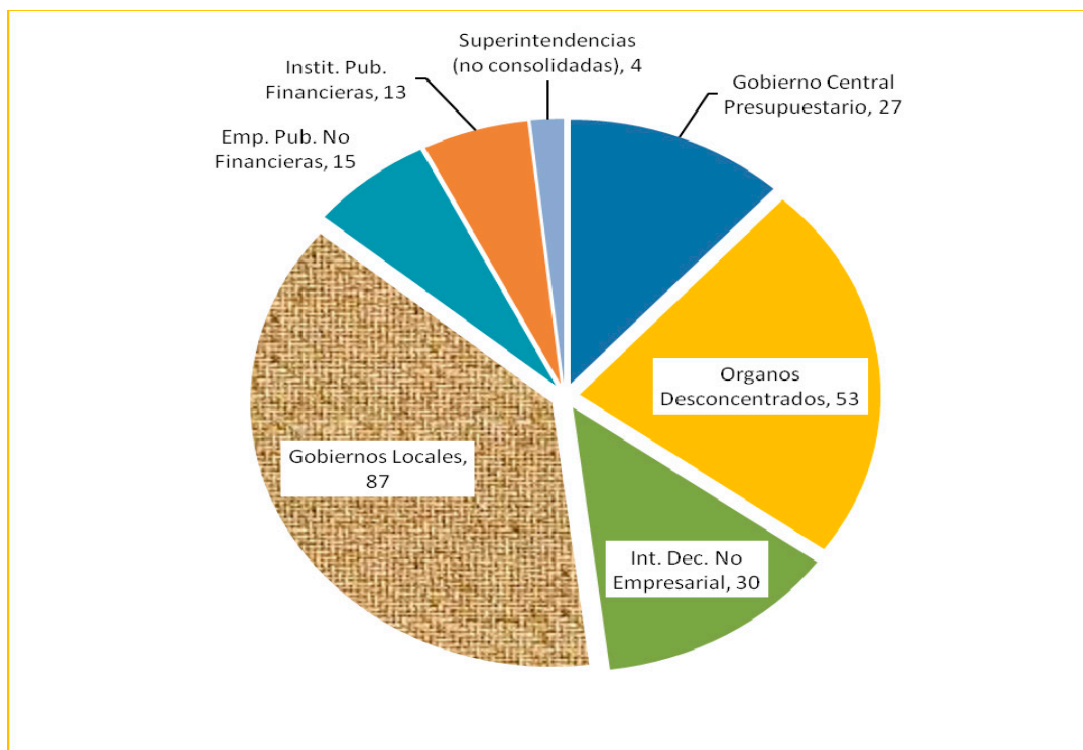
Informe	Área Responsable	Contenido
PND - Plan Nacional de Desarrollo (4 años)	MIDEPLAN – Ministerio de Planificación	Prioridades del gobierno, objetivos y metas nacionales y estrategias para alcanzarlas.
Ley de presupuesto	MH - Dirección General de Presupuesto Nacional	Montos presupuestados por institución, programa, clasificación funcional y económica y fuente de financiamiento.
Marco Presupuestario de Mediano Plazo	MH - Dirección General de Presupuesto Nacional	Visión general de la política fiscal del año anterior, acciones de política, proyecciones de déficits y deuda para los próximos 4 años
Presentación del presupuesto	MH - Dirección General de Presupuesto Nacional	Resumen del marco presupuestario, detalle de las proyecciones de ingresos y gastos.
Informe técnico: proyecto de ley	CGR – Contraloría General de la República	Evaluación de las proyecciones fiscales de la propuesta enviada a la Asamblea, situación de la deuda y vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo.
Presupuestos públicos : situación y perspectivas	CGR – Contraloría General de la República	Cálculo flujos fiscales, ingresos y gastos de los presupuestos consolidados del sector público y evaluación de entidades descentralizadas más importantes.
Informe de Seguimiento de la Gestión Presupuestaria del Poder Ejecutivo	MH - Dirección General de Presupuesto Nacional	Informe semestral que presenta un análisis de la ejecución del presupuesto del Poder Ejecutivo y los principales inconvenientes que han tenido para ejecutar el presupuesto.

B. Alcance

Unidad del presupuesto (2.1.1)

19. **La legislación presupuestaria es fragmentada: los ingresos y gastos del Gobierno Central Presupuestario son aprobados por la Asamblea Legislativa, mientras que los ingresos y gastos de las entidades adscritas a los Ministerios y descentralizadas, empresas públicas financieras y no financieras, banco central, municipalidades y seguridad social son aprobadas por la CGR *(MENOS QUE BÁSICA)*.** La aprobación de los presupuestos en Costa Rica es dual: la parte aprobada por la Asamblea Legislativa incluye la Presidencia, los Ministerios y los Poderes y las otras entidades tienen sus propios presupuestos (Recuadro 1). El presupuesto enviado a la Asamblea incluye la totalidad del endeudamiento del gobierno central presupuestario, mientras que las otras entidades registran en sus presupuestos sus endeudamientos con la banca. La deuda externa es aprobada por la Asamblea durante el ejercicio y constituye el presupuesto extraordinario, que es igualmente enviado a ella para su revalidación. En 2011, el gobierno central presupuestario abarcó cerca de 41% de los gastos representando 27 de un total de 229 entidades. Los otros 198 presupuestos fueron aprobados por la CGR. Solamente cuatro superintendencias no tuvieron los presupuestos aprobados ni por la Asamblea ni por la CGR. La Figura 6 presenta la cobertura institucional presupuestaria en 2011.

Figura 6. Ejecución Presupuestaria 2011 – Cobertura Institucional



Recuadro 1. El Sistema Presupuestario Dual de Costa Rica

El sistema presupuestario dual costarricense remonta a los efectos de las reformas de 1948 poco después de las perturbaciones políticas y sociales causadas por la guerra civil. El sistema presupuestario anterior era considerado muy centralizado con una concentración de poderes amplios en la Presidencia de la República. La Constitución Política aprobada en 1949 abolió el ejército, creó el Tribunal Supremo de Elecciones, eliminó la reelección de diputados y disminuyó las atribuciones del Poder Ejecutivo, con el objetivo de mantener la estabilidad política. Además, se estableció el régimen de instituciones autónomas, la Contraloría General de la República (CGR) y el Servicio Civil. El sistema bancario fue nacionalizado y las empresas públicas tuvieron autonomía institucional y presupuestaria con el objetivo de profesionalizar la gestión y disminuir la interferencia partidaria. La Constitución designó la responsabilidad por la aprobación de los presupuestos de las entidades autónomas a la CGR. En la actualidad, el Poder Ejecutivo posee una baja influencia sobre los asuntos de competencia de esas entidades y la política de ampliación de la autonomía presupuestaria continúa expandiéndose. Desde 2001, fueron excluidos del presupuesto del gobierno central las universidades estatales, las municipalidades, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), los bancos públicos, los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público, las entidades privadas que reciben fondos públicos, el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), entre otras empresas públicas. En 2011 los presupuestos de las entidades autónomas representaron más de 58% de los gastos del sector público.

Presupuestación bruta (2.1.2)

20. Todos los ingresos internos y externos, exceptuando las devoluciones y exenciones fiscales, y los gastos asociados se presentan en términos brutos

(AVANZADA). El registro de los ingresos toma en cuenta los valores brutos efectuados y son registrados netos de devoluciones y de exenciones. El monto de gastos tributarios es significativo y está estimado en 5,76% del PIB en 2012. Los gastos y financiamientos son registros en términos brutos.

Proyecciones macroeconómicas (2.1.3)

21. El Banco Central de Costa Rica (BCCR) prepara el Programa Macroeconómico en el primero trimestre en que se publican las proyecciones de las principales variables macroeconómicas y además informa sobre los supuestos que las sustentan (BUENA).

Las variables de mayor relevancia proyectadas por el BCCR para fines presupuestarios son el producto interno bruto (PIB) y la tasa de inflación, medida por la variación del índice de precios al consumidor (IPC). Los resultados de estos pronósticos se relacionan con otras variables que abarcan desde la evolución de la economía internacional (principalmente de los socios comerciales más importantes para Costa Rica), el tipo de cambio, los agregados monetarios y el déficit fiscal, entre otras. Las desviaciones de estas proyecciones respecto a las realizadas por organizaciones internacionales son poco significativas, particularmente la tasa de crecimiento del PIB y la inflación (2014 y 2015), las cuales podrían considerarse normales en este tipo de ejercicio. Cabe señalar que el caso de la proyección de la tasa de inflación, el BCCR asume que cumplirá con su objetivo de inflación (5% +/- 1pp), por eso entre 2013-2015 se asume que la misma sería igual a 5%.

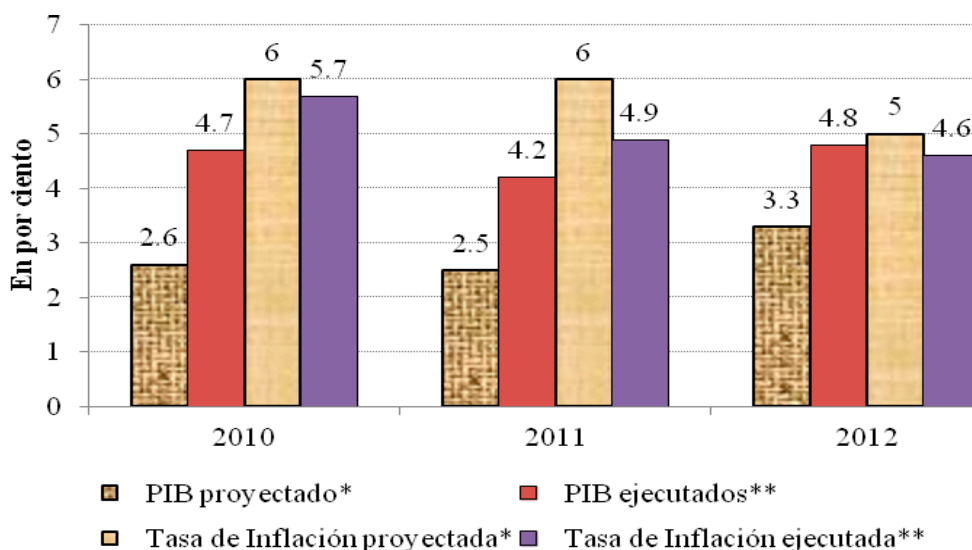
Cuadro 14. Proyecciones del PIB real y la Tasa de Inflación¹⁴

Institución	2013	2014	2015
BCCR			
PIB	4.3	4.0	4.0
Tasa de inflación	5.0	5.0	6.0
FMI			
PIB	5.0	4.2	4.4
Tasa de inflación	4.6	5.0	5.0

Fuente: FMI, MH y BCCR

22. **Cuando se comparan los datos ejecutados con los proyectados, como ocurrió durante el período de 2010-2012, la inflación pronosticada era mayor a que efectivamente se obtuvo y, de igual manera, el PIB proyectado fue siempre menor al que efectivamente se ejecutó.** La tasa de crecimiento del PIB registró una desviación promedio de 1.8% durante el período que se comenta. En cuanto a la inflación, la desviación promedio de las proyecciones respecto a los valores ejecutados fue de 0.6% entre 2010-2012. En el caso del PIB, su desviación puede considerarse como significativa y respecto de la inflación la desviación es moderada (ver Figura 7).

¹⁴ Fondo Monetario Internacional (FMI): Consulta del Artículo IV correspondiente al 2012, febrero 2013, página 28. Ministerio de Hacienda y el BCCR: Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo 2012-2016, Agosto 2012, página 9.

Figura 7. PIB e Inflación: Proyecciones y Datos Ejecutados

Fuente: BCCR y World Economic Outlook, FMI

*Proyecciones tomadas del Programa Macroeconómico del BCCR

**Datos ejecutados tomados del WEO, FMI

23. **Los métodos de proyección utilizados por el BCCR provienen básicamente de dos fuentes: de un modelo macro-económico tipo IS-LM y del modelo de programación financiera tipo FMI, con este último se analiza la consistencia entre las políticas monetaria y fiscal.** Estas proyecciones se comentan en el reporte de Proyecciones Macroeconómicas que se presenta conjuntamente con el proyecto de presupuesto anual a la Asamblea Nacional. Esas informaciones están disponibles para el público tanto en la red del BCCR como en la Asamblea Legislativa.

24. **Las proyecciones macroeconómicas producidas por el BCCR, particularmente el PIB y la tasa de inflación, son utilizadas por el MH para proyectar los ingresos fiscales; el gasto público crece con la inflación, de forma que los ingresos del gobierno no representan un límite al gasto.** Los ingresos corrientes y tributarios proyectados por el MH presentan desviaciones poco significativas respecto a la ejecución de esas variables. Esto sugiere que esas metodologías son robustas y capturan bastante bien el comportamiento de los ingresos públicos. No obstante, la estimación de los gastos se obtiene aplicándole al gasto público del período anterior la tasa de inflación proyectada por el BCCR. En otras palabras, el gasto público se incrementará por lo menos un 5% todos los años considerando que el BCCR consiga la meta de inflación trazada, lo cual plantea cierta inflexibilidad en el manejo del gasto, presionando al alza continua de los ingresos tributarios y del financiamiento.

Marco presupuestario de mediano plazo (2.1.4)

25. **En la documentación del presupuesto se incluyen proyecciones a mediano plazo de los ingresos y gastos agregados por entidad y financiación (BÁSICA).** El MH proyecta las principales variables fiscales en un marco presupuestario de mediano plazo (MPMP) para

un periodo de 4 años (2012-2015) e informa a la Asamblea Legislativa durante sus deliberaciones sobre el proyecto de presupuesto anual. Estas proyecciones de mediano plazo se sustentan en un conjunto de supuestos, entre los cuales se encuentra los riesgos asociados a la desaceleración de la economía mundial, especialmente la zona Euro. Además, en el mismo documento se explica los supuestos respecto a variables macroeconómicas domésticas utilizadas para proyectar las variables fiscales. Este reporte abarca las proyecciones de los ingresos, los gastos y contiene también un perfil del financiamiento a medio plazo. Por otra parte, evalúa la situación fiscal en el mediano plazo, así como la sostenibilidad fiscal considerando el estado actual de la política fiscal y termina con un conjunto de recomendaciones de políticas fiscales. Sin embargo, el MPMP no contiene los gastos de mediano plazo proyectados por ministerio, tampoco contiene el financiamiento por categoría económica ni por programa.

Cuadro 15. Proyección y Ejecución de Ingresos del Gobierno Central Presupuestario¹⁵

	2009	2010	2011	2012
Proyecciones				
Ingresos Corrientes	2,944.0	2,666.9	3,038.7	3,270.6
Ingresos Tributarios	2,852.1	2,556.4	2,769.9	3,004.9
Ejecutado				
Ingresos Corrientes	2,359.1	2,741.6	3,024.1	3,267.9
Ingresos Tributarios	2,316.6	2,491.6	2,769.3	3,007.4
Diferencia				
Ingresos Corrientes	-584.9	74.7	-14.6	-2.7
Ingresos Tributarios	-535.5	-64.8	-0.6	2.5
Ingresos Corrientes % del PIB	-3.5	0.392	-0.071	-0.012
Ingresos Tributarios % del PIB	-3.2	-0.340	-0.003	0.011

Fuente: Ministerio de Hacienda, Marco Presupuestario de Mediano Plazo 2012-2016

C. Puntualidad

Informe de estrategia fiscal (2.2.1)

26. El MH prepara y publica, a mediados de cada año, un Informe de Seguimiento de la Gestión Presupuestaria del Poder Ejecutivo, el cual remite para su conocimiento a la Asamblea Legislativa (**BÁSICA**), aunque no produce una revisión del marco macroeconómico y fiscal para el año en curso (**MENOS QUE BÁSICA**). Este reporte informa sobre la ejecución presupuestaria del Poder Ejecutivo en los primeros seis meses del

¹⁵Estas informaciones se encuentran en la red del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, cuya dirección electrónica es la siguiente: www.hacienda.go.cr

año comparado con el presupuesto. Ofrece asimismo un estado de la deuda pública y provee un conjunto de indicadores para evaluar la gestión presupuestaria. Esta evaluación de medio año está contemplada como parte de las atribuciones que le corresponden al MH, ordenadas por la Ley 8131, en los Artículos 55, 56 y sus Reformas en los artículos 73 y 74.

27. Este reporte de ejecución presupuestaria enfatiza en el nivel alcanzado de la ejecución presupuestaria durante el primer semestre del año y, en segundo lugar, analiza la ejecución de las instituciones que utilizan deuda pública para financiar proyectos. Sin embargo, no presenta la ejecución de las recaudaciones de impuestos y en lo referente a la deuda se limita a decir que porcentaje de la misma es de origen interno. Cada una de las instituciones tiene un número de indicadores operativos y estratégicos, los cuales están relacionados con las prioridades definidas por el gobierno. Se reporta el nivel de cumplimiento con los indicadores institucionales, pero no se ofrecen detalles relativos a la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos para el cumplimiento de las metas propuestas. Tampoco, este reporte pasa balance a las proyecciones macroeconómicas y fiscales para los restantes seis meses; no ofrece revisiones sobre las proyecciones fiscales de mediano plazo.

Propuesta del presupuesto (2.2.2)

28. El presupuesto es publicado y presentado a la Asamblea y a la CGR 4 meses antes del comienzo del ejercicio (AVANZADA). El gobierno envía la propuesta a la Asamblea el 1ro de septiembre, que debe aprobarla antes del 29 noviembre y enviarla al Poder Ejecutivo para que proceda a su sanción. Las informaciones referentes a las propuestas de las demás entidades se incluyen en el sistema de datos de la CGR hasta el 30 de agosto y son aprobadas por la CGR el 31 de diciembre. La fijación de techos presupuestarios para los Ministerios y Poderes de la República la realiza la Dirección General de Presupuesto Nacional.

Aprobación del presupuesto (2.2.3)

29. La ley de presupuesto del gobierno central presupuestario se aprueba y publica hasta un mes antes del inicio del ejercicio y los presupuestos de las otras entidades son aprobados y publicados antes del final del ejercicio (BUENA). La propuesta presupuestaria enviada por el Ejecutivo a la Asamblea es aprobada antes del 29 de noviembre al paso que la CGR aprueba las demás propuestas hasta el 31 de diciembre. Los plazos se cumplen con rigor y no hay registro de atrasos en las últimas décadas. Si la presentación no se hace hasta la fecha definida por la CGR, se aplica el presupuesto del año anterior para las entidades con autonomía presupuestaria.

Cuadro 16. Tiempo transcurrido entre la presentación del presupuesto anual y la aprobación

Fechas	Aprobación por la Asamblea Legislativa	Aprobación por la Contraloría General de la República
30 de marzo	Publicación mediante Decreto Ejecutivo de las Directrices Generales de Política Presupuestaria para el sector público.	
15 abril	Comunicación de los techos de gasto.	
Abril	Lineamientos técnicos y metodológicos para la formulación.	Divulgación a las otras entidades de los techos de gastos definidos por la autoridad presupuestaria.
15 junio	Recepción de anteproyectos de los órganos de gobierno.	
30 agosto		Recepción de las propuestas de presupuesto
1 setiembre	Presentación del presupuesto a la Asamblea Legislativa.	
29 noviembre	Aprobación del presupuesto a la Asamblea y envío a la sanción del Ejecutivo.	
31 diciembre		Aprobación de las propuestas de presupuesto.

D. Orientación de las Políticas

Objetivos de política fiscal (2.3.1)

30. **El gobierno no declara ni reporta objetivos para los principales agregados fiscales *(MENOS QUE BÁSICA)*.** Eso se debe a un fuerte carácter inercial y de pre asignaciones legales que retiran del Poder Ejecutivo la plena capacidad de formular la política fiscal y presupuestaria. En el documento “Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo”, que acompaña la propuesta enviada a la Asamblea, el gobierno presenta un cuadro consolidado de ingresos, gastos, balances primario y financiero del año anterior y de los 4 años siguientes, así como el análisis de la sostenibilidad de la deuda, que refleja la situación fiscal del gobierno central presupuestario. Las proyecciones fiscales toman como base un techo de gastos, que se define en detrimento a la estimativa de ingresos. Del total de gastos, unos 44% están relacionados a obligaciones legales y unos 52% son prácticamente ineludibles, como los gastos con remuneraciones, intereses y pensiones. Los restantes siguen un porcentual de incremento base a la inflación estimada.

Cuadro 17. Grado de Rigidez del Presupuesto por Porcentaje del Gasto

Ítem	2010	2011	2012	2013
Total de gastos	100.0	100.0	100.0	100.0
Por mandato legal o constitucional	40.1	40.1	42.0	43.5
Ineludibles ^{1/}	54.6	54.7	52.2	51.6
Otros gastos	5.3	5.2	5.7	4.9

^{1/} remuneraciones, pensiones, servicios de deuda.

Fuente: Presentación de Proyecto de Ley 2013 y Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo 2011.

Separación de políticas vigentes y nuevas (2.3.2)

31. **En la documentación del presupuesto se incluyen estimaciones sobre el rendimiento o costo de las decisiones políticas más importantes (BUENA).** En el análisis de ingresos y gastos en el documento MPMP, el gobierno presenta un análisis sobre las medidas económicas adoptadas en años anteriores y propuestas cualitativa y cuantitativa de las medidas fiscales con impacto para lo año siguiente. Esas medidas están incluidas en las proyecciones fiscales. En 2011 el gobierno presentó una propuesta de reforma tributaria con particular énfasis en los impuestos sobre valor agregado y renta. La propuesta fue aprobada por la Asamblea pero por cuestiones procedimentales fue declarada inconstitucional por el Judiciario. El Cuadro 18 presenta las proyecciones por pérdida de ingresos en relación a la no aprobación de la reforma tributaria.

Cuadro 18. Pérdida de Ingresos Debido a no Aprobación de la Reforma Tributaria Porcentaje del PIB

Concepto	2010	2011	2012	2013
Impuesto sobre Valor Agregado		1,2	1,2	1,2
Impuesto sobre la Renta			1,11	1,11
Impuesto a las personas jurídicas		0,3	0,3	0,3
Impuesto a los casinos	0,3	0,3	0,3	0,3
TOTAL % PIB	0,3	1,8	2,91	2,91

Fuente: Marco Fiscal Presupuestario Mediano Plazo 2013.

Información sobre el desempeño (2.3.3)

32. **En la documentación del presupuesto se incluyen objetivos anuales de resultados a entregar en cada área principal de la política gubernamental (AVANZADA)** Están incluidas informaciones sobre los objetivos institucionales de cada ministerio, descripción y valor de los programas presupuestarios, los objetivos estratégicos

institucionales con indicadores de resultados y de productos, además de informaciones por función, fuente de recurso y clasificación económica de los gastos.

33. **El Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) elabora y envía a la Asamblea el PND el 1ro de marzo del año siguiente al inicio del mandato presidencial.** El PND contiene acciones estratégicas, los objetivos y metas para 4 años, los costos globales para todo el periodo e identificación de la entidad ejecutora. El PND abarca todos los sectores del sector público. El seguimiento del PND se realiza a cada 6 meses, al término de los cuales se rinde un informe y balance ante el Consejo de Gobierno. En marzo de cada año se evalúa el cumplimiento de las metas del año anterior conforme a la programación sectorial y, cada 2 años, de los avances en el cumplimiento de las metas propuestas. Un informe de evaluación anual es enviado a los consejos municipales y publicado en la **Web**.

34. **Los proyectos presupuestarios no presentan para todos los programas una vinculación de los recursos asignados al cumplimiento de las metas del PND.** En algunos casos los conceptos de programas, metas e indicadores no son claros y uniformemente aplicados. El Cuadro 19 presenta un ejemplo de la asignación de recursos en el presupuesto de 2013 a las principales metas del PND para el sector educativo. En este ejemplo, no hay indicadores de resultados vinculados a las acciones estratégicas, sino para las metas de mediano plazo. Asimismo, no hay metas físicas anuales.

Cuadro 19. Recursos asignados a metas relevantes del PND 2011-2014 para el Sector Educativo

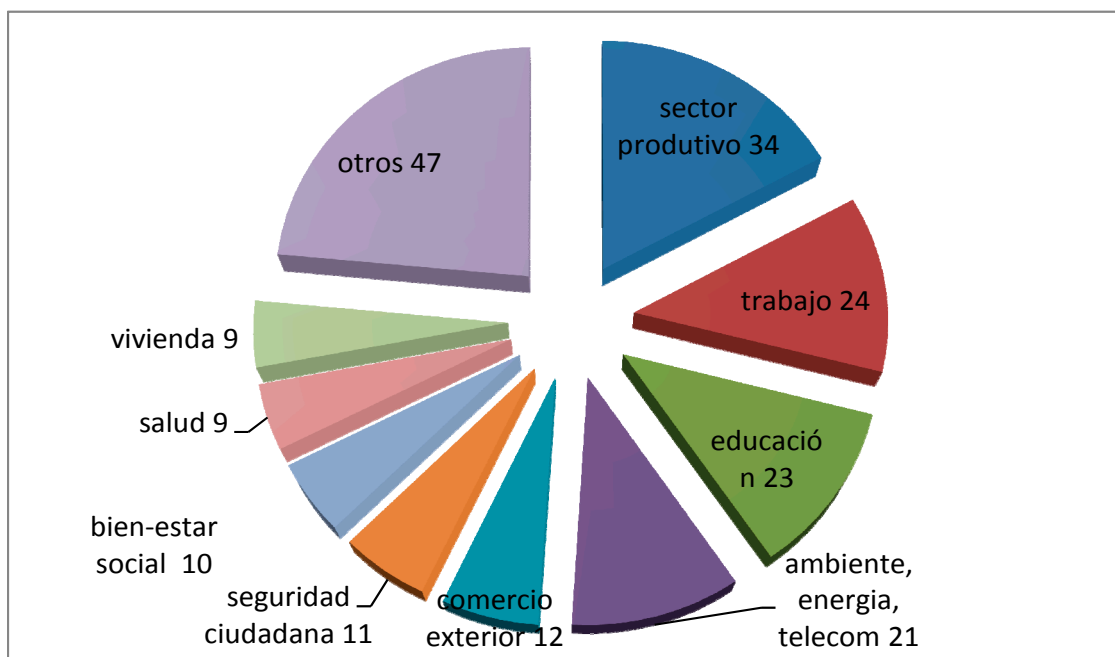
Acción Estratégica	Meta 2011-2014	Recursos 2013 mil millones de colones
Proceso de evaluación para el mejoramiento de la calidad de la educación	Implementación del Sistema Nacional de la Calidad de la Educación - % centros educativos - Incremento de la tasa bruta en educación diversificada secundaria en 85% ate 2014	2,2
Plan de mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento	Inversión efectiva en obras construidas: 90,3 mil millones de colones	30,5
	Inversión efectiva en compra de terrenos: 19,9 mil millones de colones	5,3
	Inversión efectiva en mobiliario: 6,9 mil millones de colones	1,6
Reducción de las desigualdades en el acceso efectivo al derecho a la educación	Incrementar a 623 mil el número de estudiantes con servicio de comedor	57,1
	Otorgar 175 mil becas a estudiantes de escasos recursos	20,0
	Incrementar a 96 mil el número de beneficiarios de transporte gratuito	23,9

Fuente: Elaboración de la CGR con base en el PND 2011-2014 y el Proyecto de Presupuesto Nacional.

Análisis distributivo (2.3.4)

35. El gobierno proporciona informaciones detalladas sobre el avance del cumplimiento de metas a los ciudadanos **(BÁSICA)**. El “Informe Anual de Cumplimiento de Metas PND”, publicado en marzo de cada año, presenta informaciones detalladas sobre el avance de las metas del año anterior. La CGR dispone en la red una página para consulta de los ciudadanos sobre la evolución de los presupuestos del sector público por institución, programas y metas, ingresos y gastos detallados. El MH y cada uno de los ministros sectoriales y la CGR van a la Asamblea Legislativa a explicar la propuesta presupuestaria. Las autoridades del Poder Ejecutivo van a las comisiones sectoriales cuando son convocados. Los informes de evaluación del MH tienen amplio potencial de desarrollo en cuanto al principio de publicidad. Todavía, la información disponible no es de fácil comprensión para los ciudadanos y diputados. La Figura 8 presenta la información agregada sobre el número de metas con avance satisfactorio por sectores.

Figura 8. Sectores beneficiados por número de metas con avance satisfactorio PND - 2011



Fuente: MIDEPLAN, Informe Anual de Cumplimiento de Metas PND

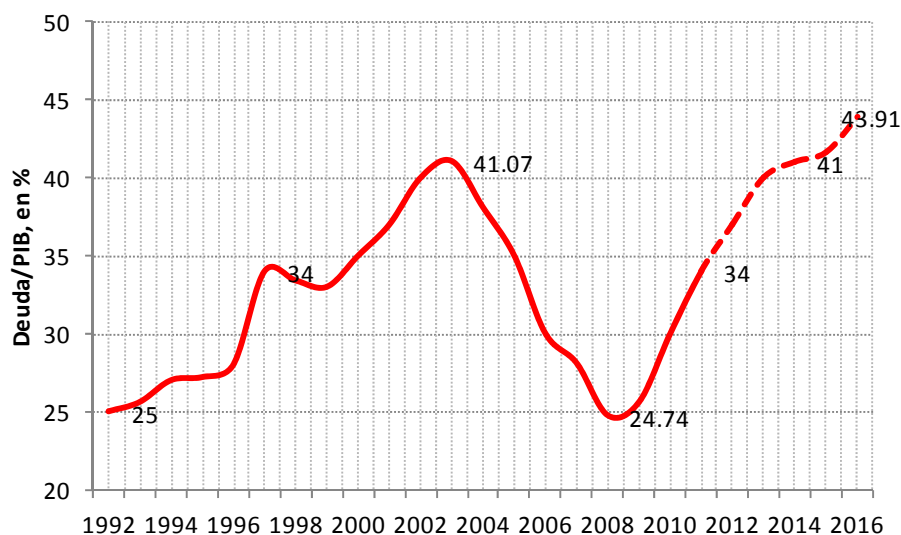
Análisis de sostenibilidad fiscal (2.3.5)

36. Las proyecciones fiscales son publicadas y cubren un horizonte de 5 años **(MENOS QUE BÁSICA)**. En el 2012, el BCCR preparó y divulgó un estudio sobre sostenibilidad fiscal, considerando una variedad de shocks, tales como el de tasas de interés, depreciación del tipo de cambio y endeudamiento de las municipalidades. El MH no tiene publicaciones sobre proyecciones de las principales variables fiscales, con múltiples escenarios y con horizontes temporales de 10 o más años. De la misma manera, no hay

estudios del MH con escenarios de proyección de las variables fiscales que incluyesen variables tales como de la seguridad social, cambios poblacionales o de recursos naturales, con una discusión detallada de los supuestos sobre la evolución de las variables macroeconómicas y fiscales a 30 años.

37. **El MH dispone de estudios publicados acerca de la evolución de la deuda pública.** Pero no se especifica el diseño de una política presupuestaria que persiga estabilizar la deuda pública a largo plazo y, por tanto, el balance presupuestario del gobierno. En efecto, este mismo documento sostiene que el perfil actual de la deuda pública no es sostenible en el largo plazo. En este mismo informe se sugiere¹⁶ que la deuda puede seguir creciendo hasta alcanzar un 60% del PIB sin experimentar problemas de sostenibilidad; sin embargo no se establecen las políticas fiscales que mantendrían la sostenibilidad del actual perfil de la deuda, considerando el saldo primario como esfuerzo público para detener el crecimiento y estabilización de la deuda pública¹⁷.

Figura 9. Perfil de Largo Plazo de la Deuda Pública Costarricense



Fuente: MH, Informe Anual sobre el estado de la deuda pública interna y externa de Costa Rica, pág. 77.

E. Credibilidad

Evaluación independiente (2.4.1)

¹⁶ Existe un análisis de la sostenibilidad de la deuda costarricense (Oviedo, 2007), que establece que la deuda es sostenible hasta llegar a un 60% del PIB.

¹⁷ En el año del 2009, el cociente deuda/PIB era de 24% y en el 2012 alcanzó el 43% y se proyecta que alcance 50% en el 2013, lo que sugiere que la política fiscal tiene una tendencia al alza.

38. **Una entidad independiente, la CGR, evalúa la credibilidad del pronóstico económico del gobierno y propone cambios en las proyecciones de ingresos en caso de que las considere necesarias (AVANZADA).** La CGR dentro de sus atribuciones establecidas en la Ley No. 7428, artículo 37-1, debe proveer a la Asamblea Legislativa estudios permanentes sobre la efectividad fiscal de los ingresos corrientes estimados. La CGR discute con cada entidad las proyecciones de ingresos. No obstante, no se publican informes que expliquen las divergencias de los ingresos proyectados. Por otra parte, la Autoridad Presupuestaria¹⁸ (AP), tiene a su cargo el diseño de la política presupuestaria general y específica del gobierno que deberá ser cumplida por los órganos de la Administración Central Presupuestaria para el próximo período. La Autoridad Presupuestaria cuenta con una Secretaría Técnica (STAP), que actúa como órgano ejecutivo. Dentro de sus atribuciones legales está dictaminar los documentos presupuestarios remitidos por las entidades y órganos desconcentrados, para verificar el cumplimiento de las Directrices y lineamientos de política presupuestaria y dar seguimiento a la ejecución del gasto presupuestario del Gobierno Central, y realizar estimaciones mediante el estudio del comportamiento histórico de los rubros principales. No hay reportes publicados de la CGR ni de la AP que analicen el comportamiento de las proyecciones fiscales, tanto de ingresos como de gastos.

Presupuesto suplementario (2.4.2)

39. **Se requiere un presupuesto suplementario antes de ejecutar gastos presupuestarios sectoriales que no debe afectar al presupuesto global (BUENA).** Las modificaciones que afectan los ingresos y deuda del Gobierno Central Presupuestario deben ser aprobadas por la Asamblea Legislativa durante el año y constituyen presupuestos extraordinarios. La ley prohíbe modificaciones para financiar gastos corrientes con ingresos de capital y para incrementar el gasto corriente como producto de rebajar los gastos de capital. No hay grandes modificaciones al presupuesto del Gobierno Central Presupuestario en comparación con los montos aprobados inicialmente. En 2011, el gasto varió en un 4% a lo presupuestado.

40. **Durante el año, los Decretos del Poder Ejecutivo pueden autorizar:** (i) trasposos de partidas entre sub-programas dentro de un mismo programa, sin modificar su monto global; (ii) revalidación de programas a ser ejecutados con endeudamiento externo, aprobados por la Asamblea en años anteriores; y (iii) gastos de compromisos no devengados (obligaciones no pagadas en el año anterior), que concurren con el monto autorizado en el

¹⁸ El 18 de octubre de 1982, se crea la Autoridad Presupuestaria por medio de la Ley 6821, el 4 de setiembre de 2001, se promulga la Ley N° 8131, derogando la Ley N° 6821 y establece que la Autoridad Presupuestaria será un Órgano Colegiado encargado de asesorar al Presidente de la República en materia de política presupuestaria. La AP es un organismo de dirección colegiada, conformado por el Ministro de Hacienda (quien la preside), el Ministro de Planificación y el ministro que escoja el Presidente de la República.

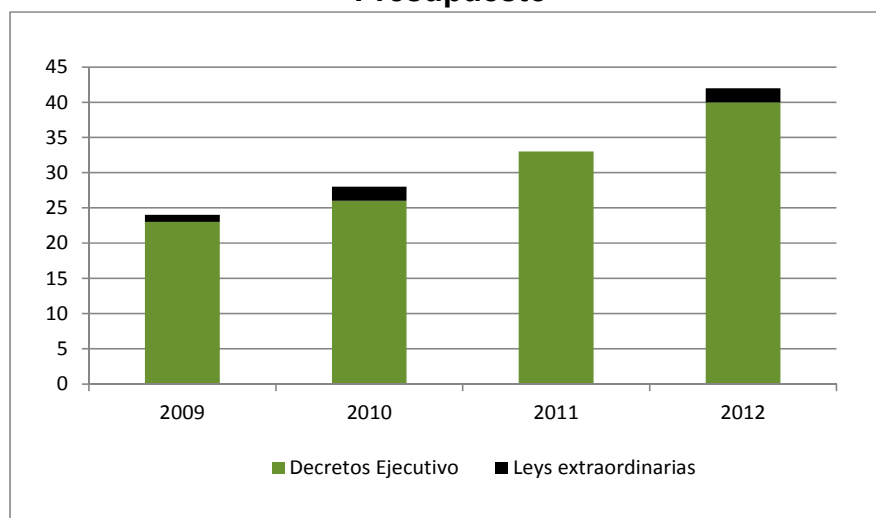
año siguiente. La mayor parte de las alteraciones se refieren a cambios internos aprobados por decreto (Figura 10).

Cuadro 20. Cambios en el Presupuesto Anual
Mil millones de colones

Descripción	2009			2010			2011		
	Ley	Modificación	Ley %	Ley	Modificación	Ley %	Ley	Modificación	Ley %
Gasto total	4.125	185	4,5	4.720	206	4,4	5.485	228	4,1
- ingresos	2.950	-278	-9,4	2.804	6	0,2	3.039	1	0,0
- deuda interna	1.154	446	38,6	1.915	98	5	2.446	0	0,0
- deuda externa	21	17	81,0	0	102		0	227	

Fuente: Memoria Anual CGR varios años, cuadro 2.1.

Figura 10. Cantidad de Documentos Legales para Modificación del Presupuesto



Fuente: MH, www.hacienda.go.cr

Conciliación de pronósticos (2.4.3)

41. No se preparan versiones sucesivas de los pronósticos de ingresos, gastos y financiamientos del gobierno (**MENOS QUE BÁSICA**). El proyecto de presupuesto anual¹⁹ tiene una sección en la que se evalúa el comportamiento de los ingresos, gastos y financiamiento, aunque no explica las discrepancias materiales en las proyecciones de los

¹⁹ Ministerio de Hacienda: “Presentación de Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2013”, San José, 2012.

mismos. Sí se hace referencia, no obstante, a las discrepancias de las certificaciones de ingresos que realiza la CGR; pero como se mencionó previamente estas certificaciones no ponen en evidencia diferencias materiales de las proyecciones fiscales. Este documento describe el comportamiento del monto de los ingresos públicos, por fuente, durante el año recién transcurrido con el propósito de ilustrar a la Asamblea Legislativa. Similarmente se detalla el monto de los gastos y del financiamiento del presupuesto. Cabe destacar que la Presentación del Proyecto de Presupuesto para el 2013 valoró los factores nacionales e internacionales que eventualmente incidirían en las recaudaciones fiscales, el gasto y el financiamiento, así como en el comportamiento de las variables macroeconómicas. Pero estas informaciones no fueron insumo para explicar las discrepancias en las proyecciones fiscales. Finalmente, este documento no detalla los cambios en la política fiscal y sus efectos sobre las variables macroeconómicas. Con lo cual la determinación de las diferencias materiales en las proyecciones fiscales no se reconcilia.

**Cuadro 21. Proyecciones y Ejecución de Ingresos, Gastos y Financiamiento
Percentage del PIB**

	2010	2011	2012
Proyecciones			
Ingresos Totales	14.8	16.3	17.5
Gastos Totales	19.8	20.0	20.3
Financiamiento	4.9	3.8	2.8
Ejecución			
Ingresos Totales	13.6	13.5	13.5
Gastos Totales*	25.1	23.7	23.7
Intereses	2.3	2.5	2.5
Financiamiento	5.0	3.7	3.7

Fuente: Marco Presupuestario de Mediano Plazo,
2009-2013, pág. 39

*Excluyendo intereses

F. Recomendaciones

- Preparar informes presupuestarios con análisis de la situación y perspectivas hasta en final del año, para el sector público, con la siguiente periodicidad: (i) del presupuesto aprobado hasta finales de enero; (ii) de ejecución trimestral hasta 30 días después del final del trimestre; (iii) ejecución consolidada anual hasta 1ro de abril del año siguiente.
- Modificar la Constitución para responsabilizar a la Asamblea Legislativa por la aprobación del presupuesto de todo el sector público.
- En el documento del marco fiscal presupuestario de mediano plazo (MPMP) el gobierno debe resumir la evolución macroeconómica y fiscal desde el último

presupuesto y un marco macroeconómico y fiscal revisado para el año el curso en el mediano plazo. En el MPMP se debe declarar los objetivos numéricos de los principales agregados fiscales con precisión en el tiempo y a mediano plazo.

- Establecer vinculación directa entre los programas del Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto. Los ajustes incluyen: uniformización de los conceptos, de las estructuras programáticas y de los indicadores de desempeño; identificación de programas prioritarios; y mejorar las evaluaciones de desempeño para medir resultados de políticas.
- En el informe del Estado de la Deuda se debe ampliar el análisis de evolución de la deuda explicitando escenarios múltiples para la evaluación de los principales agregados fiscales e incluyendo la seguridad social con un mínimo de 10 años y publicar información de la deuda consolidada del sector público.

G. Conclusiones

Cuadro 22. Sumario de la Evaluación de las Prácticas de Proyecciones Fiscales y Presupuestación

Ítem	DIMENSIÓN	PRINCIPIO	EVALUACIÓN
2	Elaboración de proyecciones fiscales y presupuestos	Las proyecciones y presupuestos fiscales deben proporcionar, con claridad, los objetivos e intenciones de políticas del gobierno central, así como proyecciones exhaustivas, puntuales y creíbles sobre la evolución de las finanzas públicas	
2.1	<i>Alcance</i>	<i>Los pronósticos y presupuestos fiscales deben brindar un panorama general exhaustivo de las perspectivas fiscales</i>	
2.1.1	Unidad del presupuesto	La legislatura autoriza los ingresos, gastos y el financiamiento del gobierno central.	La legislación presupuestaria es fragmentada: los ingresos y gastos del Gobierno Central Presupuestario son aprobados por la Asamblea Legislativa, mientras que los ingresos y gastos de las entidades adstritas a los Ministerios y descentralizadas, empresas públicas financieras y no financieras, banco central, municipalidades y seguridad social son aprobadas por la CGR (MENOS QUE BÁSICA).
2.1.2	Presupuestación bruta	En la documentación del presupuesto los ingresos y gastos se presentan en términos brutos.	Todos los ingresos internos y externos, exceptuando las devoluciones y exenciones fiscales, y los gastos asociados se presentan en términos brutos (AVANZADA).
2.1.3	Proyecciones macroeconómicas	Los pronósticos macroeconómicos en los que se basan las proyecciones presupuestarias deben divulgarse y explicarse.	El Banco Central de Costa Rica (BCCR) prepara el Programa Macroeconómico en el primero trimestre en que se publican las proyecciones de las principales variables macroeconómicas y además sobre los supuestos que las sustentan (BUENA).

2.1.4	Marco presupuestario de mediano plazo	En la documentación del presupuesto se incluyen proyecciones de los ingresos, gastos y financiación a medio plazo.	En la documentación del presupuesto se incluyen proyecciones a mediano plazo de los ingresos y gastos agregados por entidad y financiación (BÁSICA).
2.2	<i>Puntualidad</i>	<i>El gobierno debe proporcionar actualizaciones oportunas sobre las perspectivas fiscales</i>	
2.2.1	Informe de estrategia fiscal	El gobierno proporciona un informe de mitad de año que resume la evolución macroeconómica y fiscal desde el último presupuesto y el marco macroeconómico y fiscal para la preparación del próximo presupuesto	El MH prepara y publica, a mediados de cada año, un Informe de Seguimiento de la Gestión Presupuestaria, el cual remite para su conocimiento a la Asamblea Legislativa (BÁSICA), aunque no produce una revisión del marco macroeconómico y fiscal para el año en curso (MENOS QUE BÁSICA).
2.2.2	Propuesta del presupuesto	A la legislatura y al público debe dárseles consistentemente tiempo suficiente para examinar y aprobar el presupuesto anual antes del comienzo del ejercicio.	El presupuesto es publicado y presentado a la Asamblea y a la CGR 4 meses antes del comienzo del ejercicio (AVANZADA).
2.2.3	Aprobación del presupuesto	La aprobación y publicación de la ley de presupuesto proporciona consistentemente el tiempo suficiente para la ejecución efectiva del presupuesto.	<i>La ley de presupuesto del gobierno central presupuestario se aprueba y publica hasta un mes antes del inicio del ejercicio y los presupuestos de las otras entidades son aprobados y publicados antes del final del ejercicio (BUENA).</i>
2.3	<i>Orientación de las políticas</i>	<i>Los pronósticos y presupuestos fiscales deben presentarse de modo tal que faciliten el análisis de políticas y la rendición de cuentas</i>	
2.3.1	Objetivos de política fiscal	El gobierno declara y reporta objetivos para las finanzas públicas claros y medibles.	<i>El gobierno no declara ni reporta objetivos para los principales agregados fiscales (MENOS QUE BÁSICA).</i>
2.3.2	Separación de políticas vigentes y nuevas	En la documentación del presupuesto se distingue entre el rendimiento o costo de las políticas vigentes y el impacto fiscal de toda nueva política.	<i>En la documentación del presupuesto se incluyen estimaciones sobre el rendimiento o costo de las decisiones políticas más importantes (BUENA).</i>
2.3.3	Información sobre el desempeño	En el presupuesto se proporciona información de los objetivos y resultados planeados y logrados de las políticas gubernamentales en las áreas más relevantes.	En la documentación del presupuesto se incluyen objetivos anuales de resultados a entregar en cada área principal de la política gubernamental (AVANZADA).
2.3.4	Análisis distributivo	El gobierno proporciona un resumen claro, accesible y útil de las consecuencias del presupuesto para los ciudadanos.	El gobierno proporciona informaciones detalladas sobre el avance del cumplimiento de metas a los ciudadanos (BÁSICA).
2.3.5	Análisis de sostenibilidad fiscal	El gobierno publica regularmente proyecciones de la evolución de las finanzas públicas a largo	<i>Las proyecciones fiscales son publicadas y cubren un horizonte de 5 años (MENOS QUE BÁSICA).</i>

		plazo.	
2.4	Credibilidad	Los pronósticos y presupuestos fiscales deben ser creíbles	
2.4.1	Evaluación independiente	Los pronósticos del gobierno están sujetos a evaluación externa, de ser posible.	Una entidad independiente, la CGR, evalúa la credibilidad del pronóstico económico del gobierno y propone cambios en las proyecciones de ingresos en caso las considere necesarias (AVANZADA).
2.4.2	Presupuesto suplementario	Cualquier cambio en el presupuesto aprobado debe ser debidamente autorizado por el legislativo.	Se requiere un presupuesto suplementario antes de ejecutar gastos presupuestarios sectoriales que no debe afectar al presupuesto global (BUENA).
2.4.3	Conciliación de pronósticos	En la documentación del presupuesto se explican los cambios materiales en los pronósticos previos del gobierno de los ingresos, gastos y financiamientos.	No se preparan versiones sucesivas de los pronósticos de ingresos, gastos y financiamientos del gobierno (MENOS QUE BÁSICA).

III. ANÁLISIS Y GESTIÓN DE LOS RIESGOS FISCALES

A. Introducción

Cuadro 23. Informes de Riesgos Fiscales

Informe	Área Responsable	Contenido
Muestra Entidades Sector Descentralizado y Desconcentrado: Estimaciones de Mediano Plazo 2012-2017	MH – Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria	Análisis de las tendencias de déficit/superávit a mediano plazo de las principales entidades descentralizadas y empresas públicas
Memoria Anual del Banco Central	Banco Central de Costa Rica	Dictámenes de certificación de endeudamiento de entidades públicas
Memoria Anual de la SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras	Análisis sobre estado patrimonial y de solvencia de las instituciones financieras

B. Análisis de los Riesgos Fiscales

Riesgos macroeconómicos (3.1.1)

42. **En la documentación del presupuesto se incluye una explicación sobre la sensibilidad de la deuda, pero no de los pronósticos fiscales y los principales supuestos macroeconómicos (BÁSICA).** El MH publica un reporte anual sobre el estado y la evolución de la deuda pública. En él detalla los riesgos del endeudamiento público. Aparte de esta publicación solamente existen discusiones ministeriales sobre los riesgos macroeconómicos, principalmente relacionados con las tasas de interés y el tipo de cambio.

43. **Existen otros riesgos que no son evaluados por las entidades públicas, como los efectos de las actuales políticas macroeconómicas sobre la dinámica del producto, las recaudaciones fiscales y nivel del financiamiento público.**

Crecimiento Económico

44. **Durante los últimos años la economía costarricense ha experimentado una aceleración del crecimiento, a partir de la crisis financiera internacional del 2008.** No obstante, entre 2009 y 2011, los ingresos tributarios crecieron menos que el PIB; en cambio en el 2012 las recaudaciones crecieron más a prisa que el producto, sugiriendo cierta mejoría en la administración tributaria del MH. En 2009, la elasticidad ingresos tributarios-PIB fue de 0.3 y aumentó significativamente en 2010 y 2011, alcanzado 1.19 en 2012, el mayor nivel alcanzado durante este período (ver Cuadro 24).

Cuadro 24. Elasticidad Puntual de los Ingresos Tributarios GC-PIB

Ítem	2009	2010	2011	2012
Variación del PIB Nominal	7.60	9.80	12.50	8.50
Variación Ingreso Tributario (IT)	-2.30	9.70	12.00	10.10
Elasticidad IT-PIB	-0.30	0.99	0.96	1.19

Fuente: Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo, pág. 24

Figura 11. Resultado Fiscal del SPNF, % del PIB

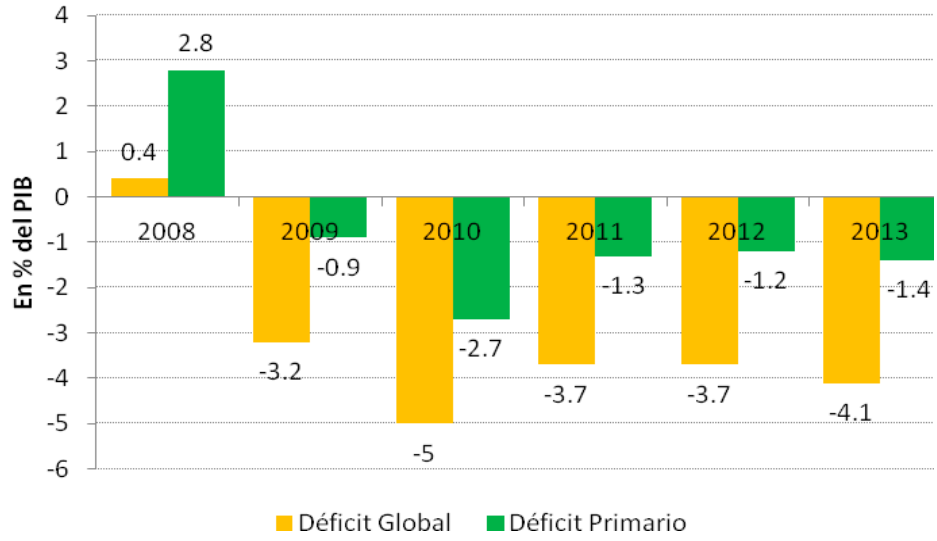
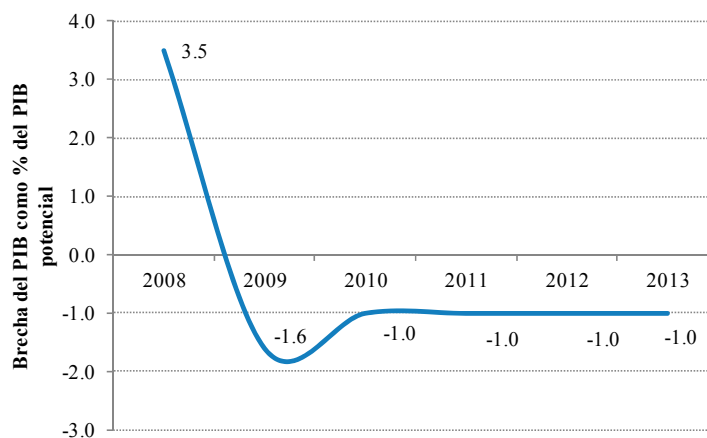


Figura 12. Brecha del PIB, % PIB Potencial

Fuente: Cálculos del personal del FMI, Artículo IV, 2012

Deuda Pública

45. **El gobierno, en el Informe Anual sobre el Estado de la Deuda Pública Interna y Externa, reconoce parcialmente los riesgos de la política de endeudamiento.** En la DCP se realizan análisis de sensibilidad con periodicidad mensual o bien cuando alguna de las variables macro presenta algún cambio importante. También se realizan análisis de riesgo con periodicidad mensual. Semestralmente se elabora la Estrategia de deuda la cual es presentada al medio y la cual también se sensibiliza. De los tres ejercicios el único que se publica a nivel del sitio Web de la página del Ministerio de Hacienda es el de Estrategia. En cambio, los riesgos asociados a la política monetaria y cambiaria no se analizan en la publicación de la Programación Macroeconómica, ya que se limita a la proyección de las variables macroeconómicas.

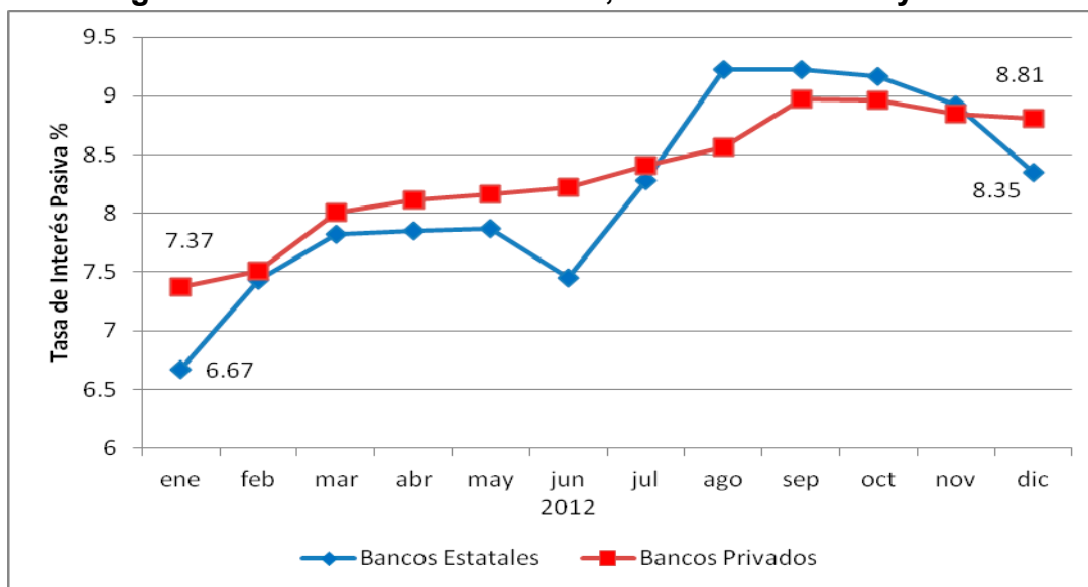
Tasa de Cambio

46. **Las variaciones de tipo de cambio también pueden representar un riesgo para el financiamiento de las actividades gubernamentales, aunque la política cambiaria actual garantiza, por el momento, una relativa estabilidad.** La política cambiaria actual es de tipo fluctuante dentro de una banda. El gobierno se financia parcialmente con títulos denominados en dólares (19.6% del total de la deuda en el 2011), con lo cual la depreciación del tipo de cambio puede representar un encarecimiento del financiamiento del gobierno, ya que tiene que buscar más colones para cumplir con las obligaciones financieras denominadas en monedas extranjeras. Corrientemente, la holgura en la oferta de fondos en los mercados financieros internacionales y los elevados rendimientos de los títulos internos, permite que el país reciba ahorro externo, fortaleciendo el tipo de cambio, mediante la acumulación de reservas internacionales en el sistema financiero.

Riesgos fiscales específicos (3.1.2)

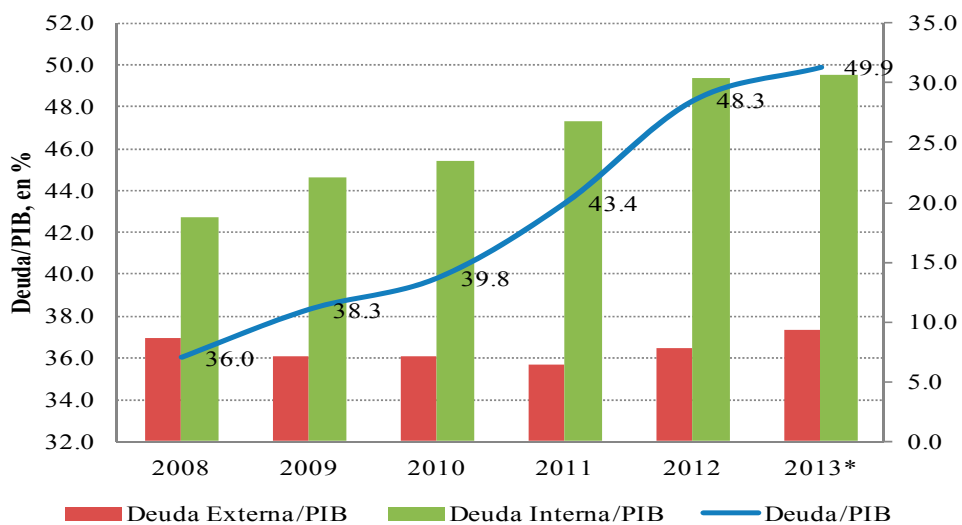
47. No se explican los principales riesgos específicos de los pronósticos fiscales en términos cualitativos tales como los relacionados con las pensiones, desastres naturales y demandas judiciales (**MENOS QUE BÁSICA**). En Costa Rica se tienen riesgos sistémicos como el envejecimiento de la población –lo que afectaría el financiamiento de las futuras pensiones–, así como la rigidez legal y constitucional en el ejercicio de la política fiscal y presupuestaria.

Figura 13. Tasa de Interés Pasiva, Bancos Estatales y Privados



Fuente: BCCR

Figura 14. Deuda Pública del SPNF y el BCCR como % del PIB



Fuente: FMI, Artículo IV, pág. 34, 2012

Marco Legal y Presupuestario

48. **Otro de los riesgos de largo plazo consiste en la inflexibilidad legal y constitucional de la política presupuestaria.** Existen leyes que especializan tributos destinados a ciertas instituciones y, de la misma manera, lo hace también la Constitución de la República. Un ejemplo de esto es la especialización de los tributos provenientes de los combustibles, la tenencia de vehículos y una proporción de los peajes para financiar al CONAVI. Por otro lado, está el caso de la especialización del equivalente al 8% del PIB destinado al sector de la educación establecido por la Constitución. De la misma manera, las universidades son entes autónomos, cuyo presupuesto depende también de leyes especiales. Asimismo, existen instituciones desconcentradas a las que se les transfiere recursos a través del presupuesto de algunos ministerios y lo ejecutan bajo la supervisión de la CGR. En el Cuadro 25 se citan algunas leyes que destinan ingresos a instituciones específicas.

Cuadro 25. Ejemplos de Leyes con Destinos Específicos

IV. Entidad	V. Destino Específico	VI. Base Legal
Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior	1.5 % del PIB	Comisión enlace quinquenal ministros rectores
Poder Judicial	6% de los ingresos corrientes	Constitución Política, Art. 177
Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) de red cantonal	75% del 29% de los tributos recibidos: combustibles, propiedad de vehículos y peajes	Ley de Simplificación y Eficiencias Tributarias, No. 8114, Art. 5
CONAVI mantenimiento red vial	50% de lo recaudado del impuesto sobre la propiedad de vehículos	Ley de Creación de CONAVI, Art. 20
Municipalidades	25% del 29% de los tributos recibidos: combustibles, propiedad de vehículos y peajes	Inciso b) Art. 5, Ley 8114 Ley de Simplificación y Eficiencias Tributarias
Consejo Técnico de Aviación Civil	\$12.85 de \$26	Art. 1, Ley 8316, Reguladora de los Derechos de salida del Territorio Nacional y sus reformas de ley
Gasto Electoral	0.11% del PIB	Numeral 1) Art. 96 de la Constitución Política

Fuente: Marco Presupuestario de Mediano Plazo, 2009-2012, página13.

49. **El sistema presupuestario dual que hace que la Asamblea sea responsable de apenas un 41% del total del gastos público y el nivel de rigidez presupuestaria conlleva a que un 80% de los presupuestos enviados a la Asamblea Nacional tienen vinculación con mandatos legales o constitucionales, que limitan muy fuertemente la capacidad del MH para hacer política fiscal y la supervisión de la Asamblea. En este sentido, institucionalmente resulta muy difícil definir la política fiscal, concretamente la política de inversión del gobierno o la política de remuneraciones o de contratación en el sector público.** Existe muy poco espacio de maniobra para establecer reglas fiscales que fortalezcan, consoliden y preserven la estabilidad macroeconómica mediante la ejecución de una política fiscal más flexible. Por otra parte, es muy difícil establecer principios de eficacia y efectividad en el uso de los recursos públicos porque el control de la ejecución presupuestaria es difuso.

50. **Los riesgos de corto plazo están asociados al desempeño de las políticas públicas, especialmente en el ámbito de la coordinación de la política fiscal y monetaria, aunque esos riesgos son estudiados por las autoridades, pero no son divulgados.** Por ejemplo, la política fiscal contra-cíclica podría afectar el crecimiento económico²⁰ y por lo tanto los ingresos públicos. El déficit fiscal global del sector público no financiero (SPNF) promedió 3.9% del PIB entre 2009-2013²¹, lo que indica un empeoramiento respecto del superávit conseguido en el 2008 (0.4%). Este incremento del gasto del gobierno cerró la brecha entre el producto potencial y el producto corriente²², produciendo presiones inflacionarias e induciendo al BCCR a desacelerar la demanda para mantener la meta de inflación. De la misma manera ocurre con la evaluación de los riesgos externos que enfrenta la economía costarricense por mantener el crecimiento del gasto público.

51. **Varios informes oficiales señalan la necesidad de la consolidación fiscal para evitar el crecimiento del déficit público.** Pero los informes no incluyen en el análisis el ajuste automático que anualmente experimenta el gasto. En efecto, existe una meta de inflación anual establecida por el BCCR de 5% (± 1 pp), esta tasa es la que se utiliza para definir el gasto público en el próximo presupuesto, independientemente de la proyección de los ingresos. Este mecanismo deja poco espacio para ajustes presupuestarios conforme a los cambios de variables macroeconómicas relevantes nacionales e internacionales. En vista de la expansión contra-cíclica del gasto público, el BCCR —cuyo propósito fundamental es mantener la estabilidad de los precios— incrementó las tasas de interés, persiguiendo

²⁰ Los beneficios de la expansión fiscal son limitados, en la medida en que el gasto público sobre el PIB es bajo, por cuanto el multiplicador del gasto es significativamente menor que la unidad (0.3), FMI Artículo IV, 2012, página 17.

²¹ Proyección del personal técnico del FMI, Artículo IV de Costa Rica, febrero 2013, página 32.

²² La brecha del PIB se mide como $(Y^* - Y)/Y^*$, de manera que si Y (producto efectivo) es mayor que Y* (producto potencial) la brecha es negativa y, por tanto, hay presiones inflacionarias.

desacelerar la absorción interna (inversión y consumo duradero), contraer el producto y reducir los niveles de inflación. No obstante, el producto ha continuado creciendo y el incremento de las tasas de interés se mantiene, encareciendo el financiamiento interno del gobierno y aumentando el servicio de la deuda, especialmente de la deuda interna que equivale al 84% del endeudamiento total. Esta es una de las razones por las cuales el financiamiento al gobierno creció rápidamente y casi se duplica durante el período comprendido entre 2009-2012.

Sistema de Pensiones

52. Existen tres estudios actuariales, con alcances y metodologías diferentes, que intentan calcular los compromisos financieros del sistema de pensiones en el largo plazo y su financiamiento. Cada uno de ellos analiza la sostenibilidad del sistema de pensiones considerando el estado actual de la población y una variación quinquenal de 0.5% de las cuotas que se aportan al sistema. Estos estudios suponen constante la evolución de la población. El estudio actuarial hecho por la CCSS (conocido por las siglas de PRODEFI) no refleja problemas financieros hasta el año 2025. En cambio, otro estudio actuarial realizado por la Organización Internacional de Trabajo (OIT), señala que el régimen de pensiones tendría dificultades financieras sólo a partir del año 2035. Se estima que alrededor de ese año el número de personas aportaría por debajo de la prima media que garantizaría la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

53. La diferencia fundamental entre ambos modelos es la discrepancia de la prima media calculada a partir de la segunda mitad del período seleccionado de 50 años. Estas primas tienen diferencias pequeñas en los primeros 25 años, pero en la segunda mitad de ese período su diferencia es notable. *“El primer indicador corresponde a la Prima Media General a un horizonte de 50 años a partir del año 2008: en el caso de la CCSS (PRODEFI) este valor corresponde a 10.90% en comparación con 11.01% en la proyección de la OIT, 0.11 puntos porcentuales e diferencia. Si se analiza, el comportamiento, del indicador durante los primeros 25 años mediante estimaciones de PRODEFI la Prima es de 7.83% y de 7.56% en el Modelo OIT. Para los segundos 25 años, las diferencias se magnifican, pasando a 15.26% en PRODEFI y 16.67% en OIT”*²³. Un tercer estudio actuarial de la empresa Nathal, Actuarios y Consultores tiene un horizonte temporal de 100 años y la diferencia de la prima media es sustancialmente mayor a la señalada por PRODEFI, pero más cercana al cálculo de OIT a pesar de que los escenarios temporales son distintos.

²³ Organización Internacional del Trabajo (OIT): “Reporte sobre la Validación de la Valuación Actuarial del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM) efectuada por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)”, Ginebra, 2009, página 23.

Cuadro 26. Prima Media Calculada del Sistema de Pensiones

Empresa/Años	25	43	50	100
Nathal		14.00		16.34
OIT	7.56		16.67	
PRODEFI	7.83		15.26	

Fuente: CCSS, OIT y Nathal, Actuarios y Consultores

Precio de Petróleo

54. **Costa Rica depende totalmente de la importación de petróleo y la variación de los precios internacionales es un potencial riesgo para la balanza comercial y corriente de la balanza de pagos, teniendo además un impacto sobre la inflación.** Para evitar subsidios a los combustibles el gobierno ha establecido un mecanismo de precios mediante el cual el aumento de los precios internacionales de los combustibles se traslada por completo a los precios internos, reduciendo la demanda interna de combustibles y afectando, en alguna medida, la recaudación de impuestos por este concepto. Por otra parte, el aumento de los precios de los combustibles se traslada a los costos de las firmas a través del costo de la energía eléctrica, el cual se traspasaría a sus precios de venta, dependiendo de la elasticidad-precio de los bienes que producen. La suma de ambos efectos podría reducir el poder adquisitivo de la población, afectando las recaudaciones fiscales. Sería conveniente que este aspecto se incorpore en los cálculos de riesgos en los documentos presupuestarios.

C. Gestión de los Riesgos Fiscales

Reservas para contingencias (3.2.1)

55. **El presupuesto no incluye una asignación para contingencias, todavía hay un fondo para desastres naturales que es en parte financiado por superávits financieros *(MENOS QUE BÁSICA)*.** La legislación estableció un fondo de emergencia (Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias) para eventos no previstos, como desastres naturales y guerras, pero no abarca otras contingencias, como las derivadas de impactos macroeconómicos sobre los ingresos presupuestarios y de tipo legales, juicios en contra el Estado. El fondo está constituido por 3% de las ganancias de las instituciones públicas empresariales y por el superávit presupuestario de ingresos no asignados a gastos específicos. El Cuadro 27 presenta la ejecución financiera del fondo. No obstante, en la práctica los recursos se han consumido en casi la totalidad a cada año.

Cuadro 27. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
Mil millones de colones

Concepto	2009	2010	2011	2012
Ingresos	9,1	5,9	6,1	6,7
Gastos	8,6	5,4	5,9	6,4
- administración	1,7	2,2	1,9	2,3
- gestión de riesgos	6,9	3,2	4,0	4,1
Balance	0,5	0,5	0,2	0,3

Fuente: sitio del Controladuría General de La República (CRG).

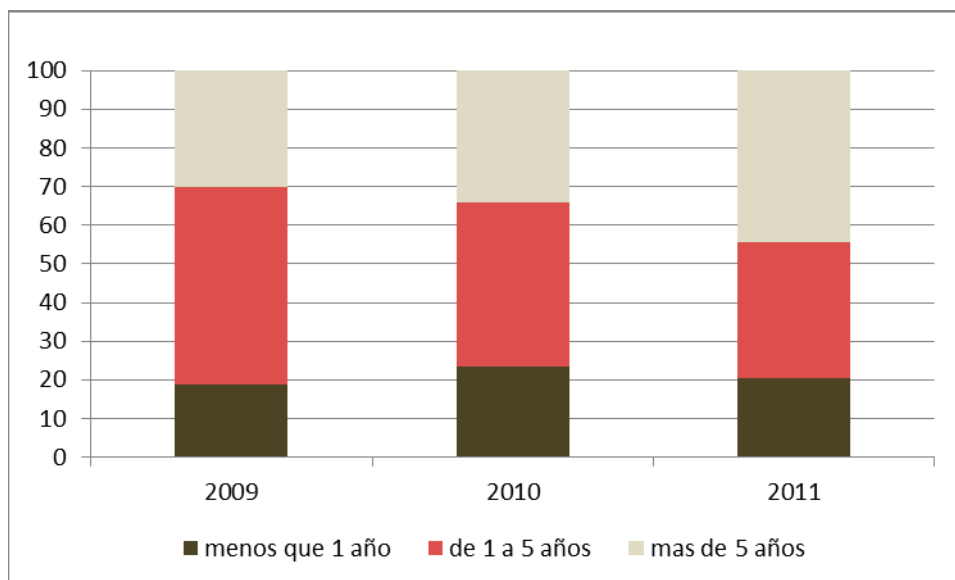
Gestión de activos y pasivos (3.2.2)

56. **Todos los activos y pasivos se autorizan mediante legislación, se divulgan, y se gestionan de acuerdo con una estrategia publicada (AVANZADA).** Todos los aumentos de deuda interna deben ser certificados por el BCCR. La deuda externa debe ser aprobada por la Asamblea Legislativa y son revalidadas por medio de Decretos del Poder Ejecutivo. El gobierno anuncia la estrategia de colocación de deuda interna para el semestre siguiente y evalúa los resultados del semestre anterior comparados con la estrategia anteriormente divulgada. Se informa el calendario de subastas, nuevos proyectos y el cronograma de canjes que se realizarán durante el semestre. El “Informe Anual sobre el Estado de la Deuda Pública Interna y Externa” explica la variación de los principales componentes de la deuda del sector público no financiero y el banco central (deuda pública), los resultados fiscales durante el periodo, los avances físicos y financieros de los proyectos financiados con préstamos externos y el análisis de riesgos y de sostenibilidad de la deuda.

57. **No hay participación del gobierno en empresas privadas o empresas públicas de capital abierto.** Del mismo modo, no hay activos financieros más que los recursos depositados en la caja única administrada por la Tesorería Nacional de la República en el BCCR. La ley recién autorizó el Tesoro a adquirir valores en pequeña monta. El manejo de la caja del Tesoro es limitado por los recursos asignados a destinos específicos en el presupuesto. Las transferencias a entidades desconcentradas y autónomas son efectuadas en base a un cronograma establecido e independiente de la recaudación. Las brechas temporales de caja son cubiertas por deuda de corto plazo, que pueden ser compradas por las instituciones públicas. La caja única no es remunerada por el BCCR.

58. **Los montos agregados de pasivos financieros y de caja del Tesoro son consolidados por el MH en los estados financieros del Poder Ejecutivo y enviados a la CGR, que presenta un informe anual de evaluación a la Asamblea Legislativa.**

**Figura 15. Evolución del Vencimiento de la Deuda Total
Participación porcentual**



Fuente: MH, Informe Anual sobre el Estado de la Deuda Pública Interna y Externa

Garantías (3.2.3)

59. Se publican anualmente en los estados financieros del Poder Ejecutivo los montos garantizados por el gobierno y la legislación exige que el endeudamiento sea certificado previamente por el BCCR con excepción de las municipalidades, el ICE y las universidades (BÁSICA)²⁴. El artículo 7° de la Ley No. 7010 dispone que ninguna institución pública del sector descentralizado del Estado, ni empresa en la que el Estado o sus instituciones posean más del cincuenta por ciento de las acciones, podrá contratar créditos, externos o internos, si no cuenta con la autorización previa del proyecto elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional, así como con el dictamen favorable del BCCR y con la autorización de la Autoridad Presupuestaria. El artículo 80 inciso d) de la ley No.8131 del 2011 establece que compete a la Dirección de Crédito Público recomendar a la Autoridad Presupuestaria la autorización de las solicitudes de las entidades y los organismos del sector público para contratar operaciones de crédito público. La Ley 8131 del 2011 en su artículo 38, define que el gobierno debe presentar como parte de la documentación presupuestaria una certificación del BCCR en cuanto a su capacidad de endeudamiento. Las municipalidades están exentas de esta obligación por una decisión judicial. También están exentas la ICE y las universidades. La Dirección General de Crédito Público (DGCP) de acuerdo con la Ley 8131 debe mantener control sobre la deuda interna y externa. La DGCP prepara y envía a la CGR un informe anual sobre el estado de la deuda pública que cubre todo el sector público,

²⁴ Ver estados financieros en <https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/Contabilidad+Nacional/Bienvenida.htm>

todavía no hay información separada sobre las garantías. El BCCR resume en su memoria anual los criterios emitidos sobre las solicitudes de endeudamiento público. En 2011 el BCCR emitió 15 dictámenes positivos de préstamos. No todo endeudamiento necesita ser garantizado por el gobierno central. La DGCN en la parte de los pasivos contingentes presenta información de los préstamos tanto internos como externos, donde el Estado es garante. Al 31 de diciembre del 2011, el monto ascendió a \$417,37 millones, durante el 2012 el monto fue de \$427,5 millones.

Exposición del sector financiero (3.2.4)

60. **La exposición fiscal potencial del gobierno al sector financiero es informada por evaluaciones cuantificadas de la estabilidad del sector y revelados al menos anualmente (AVANZADA).** La Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) supervisa activamente las entidades financieras y prepara y publica un informe anual con un detallado análisis de los principales indicadores de solvencia bancaria. El informe analiza el riesgo de solvencia según diversos aspectos tales como, la suficiencia patrimonial y la morosidad de pago de préstamos con más de 90 días (Cuadro 28). Las instituciones financieras en general están bien capitalizadas y son rentables.

**Cuadro 28. Estructura Patrimonial y de Solvencia de las Instituciones
Financieras 2011**

Áreas	Indicador	Bancos Públicos	Sector Vivienda	Bancos Privados	Empresas Fin. No Bancarias	Cooperativas de Ahorro y Crédito
Informaciones Patrimoniales - en millones de colones						
	Activo	8,441,636	691,038	4,555,788	135,272	1,324,679
	Pasivo	7,384,084	89,514	4,010,625	118,358	1,042,155
	Patrimonio Neto	1,057,552	101,524	545,163	16,914	282,524
	Resultado	95,903	9,483	45,398	1,604	28,378
	Rentabilidad sobre Patrimonio %	9%	9%	8%	9%	10%
Informaciones de Solvencia						
Suficiencia patrimonial						
	Suficiencia patrimonial	13,89%	52,88%	15.04%	16.12%	23.56%
Capital						
	Compromiso patrimonial	-0.92%	-0.01%	-0.43%	-0.73%	-2.48%
Activo						
	Morosidad > a 90 días/Cart.					
	Directa	2.56%	0.90%	1.12%	2.20%	0.76%
	Perd. Esp.Cart.Total/Cart.Total	1.95%	0.95%	1.27%	0.99%	1.92%
Manejo						
	Act.Prod.Inter./Pasivo con costo	1.11V	1.49V	1.00V	1.02V	1.30V
	Gasto Ad./Util.Operac.Bruta	67.39%	53.68%	67.04%	68.23%	58.87%
Evolución Rendimientos						
	Utilidad o Pérdida Acumulada					
	Trimestral	2.48%	1.75%	2.41%	1.38%	2.31%
Liquidez						
	Calce a un mes ajustado por volatilidad	1.82V	3.52V	1.91V	2.05V	2.41V
	Calce a tres meses ajustado por volatilidad	1.18V	2.07V	1.34V	1.28V	1.35V
	Flujo efectivo proyectado a dos meses	N/A	1.20V	1.91V		
Sensibilidad a Riesgos Mercado						
	Riesgos por Tasas	N/A	N/A	1.34V		
	Riesgos por Tasas de Interés en colones	0.42%	1.92%	0.43%	0.05%	0.30%
	Riesgos por Tasas de Interés en moneda extranjera	0.26%	0.26%	0.22%	0.48%	0.48%
	Riesgo Cambiario	1.00%	0.09%	5.78%	2.71%	0.10%
	Calificación Cuantitativa	1.08	1.00	1.08	1.00	1.08
	Calificación Cualitativa	1.55	1.60	1.45	1.66	1.75
	Calificación Global	1.18	1.12	1.16	1.13	1.22

Fuente: SUGEF, Memoria Anual 2011, www.sugef.fi.cr

Contratos a largo plazo (3.2.5)

61. **El gobierno publica anualmente el total de sus obligaciones por concepto de contratos a largo plazo, aunque no estima los riesgos financieros relacionados a los mismos (BÁSICA).** El Consejo Nacional de Concesiones (CNC) es la entidad responsable por la gestión de los contratos de asociaciones público-privadas. Existen 5 contratos vigentes: dos carreteras, dos terminales portuarios y un terminal de pasajeros aeroportuario. Tres de los dos contratos tienen garantía mínima de flujo de vehículos o pasajeros. Los contratos y otros documentos de las concesiones están disponibles en la página Web del CNC. Hasta el presente el gobierno no tuvo que aportar recursos para cubrir eventuales pérdidas por flujo debajo de la previsión. No hay todavía una evaluación de los riesgos relacionados con eventuales reducciones de flujo o recursos reservados para cubrir tales riesgos. Los 5 contratos suman USD1.7 billones (3.5% del PIB). Las necesidades de inversiones en infraestructura son elevadas. Se estima que sería necesario invertir anualmente en el área de transportes 3.5% del PIB, pero se estima que los déficits anuales de inversión sean de 2% del PIB o que sería atractivo para el gobierno expandir las concesiones. El gobierno no estableció un techo ni para el monto total de concesiones ni un techo anual para riesgos de eventuales coberturas de las garantías dadas a los concesionarios.

62. **Como ejemplo de evaluación de riesgo, se describe el contrato de concesión del terminal aeroportuario Daniel Oduber en que se estableció un flujo mínimo incremental de pasajeros por 15 años.** Todavía, si el flujo se incrementa a una tasa semejante al crecimiento del PIB (4% al año), el gobierno tendría que aportar cerca de US\$3.6 millones en el total del contrato (Cuadro 30). Cálculos más sofisticados de análisis probabilísticos son recomendados para estimar con más precisión los montos que se deberían reservar para eventuales necesidades de aportar las garantías. Del mismo modo se debe publicar **anualmente** un informe con datos del desempeño financiero y operacional de las concesiones y que medidas han sido tomadas para minimizar estos riesgos.

Derivados financieros (3.2.6)

63. **El gobierno central no opera con derivados (NO APLICABLE).** No hay ninguna operación con derivados por parte de las entidades del gobierno central. Solamente el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) tiene 10 contratos con derivados para cubrir riesgos con tasa de cambio y tasa de interés. El total de los contratos con derivados era de USD650 millones en 31/12/2011. Las posiciones de riesgo de mercado están reveladas en los balances financieros anuales de la ICE.

Cuadro 29. Características de las Asociaciones Público-Privadas

Concesión	Valor Total Inversión en miles de US\$	Periodo Concesión (años)	Tipo de Garantía
Corredor Vial San Jose – San Ramón	523.700	25	Volumen mínimo de vehículos por 10 años
Carretera San José – Caldera	265,860	25,5	Volumen mínimo de vehículos por 10 años
Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento de una Terminal de Contenedores de Moín	812,100	33	Sin garantías
Terminal pasajeros aeropuerto Internacional Daniel Oduber	35,000	25	Ingreso mínimo de pasajeros por 15 años
Terminal en Puerto Carrera	40,000		Sin garantías
Total	1,676,660		
Porcentaje del PIB (%)	3.5		

Fuente: Consejo Nacional de Concesiones, www.cnc.go.cr

**Cuadro 30. Ejemplo de Simulación de Cálculo de Riesgo de Contrato de Concesión,
Terminal Pasajeros Aeropuerto Internacional Daniel Oduber**

Año	Contrato Concesión			Simulación 2%		Simulación 4%	
	Volumen Mínimo	%	Ingreso Potencial	Volumen	Costo	Volumen	Costo
2009	208,500		1,459,500	208,500		208,500	
2010	226,000	8.39	1,582,000	212,670	93,310	216,840	64,120
2011	243,000	7.52	1,701,000	216,923	182,536	225,514	122,405
2012	259,500	6.79	1,816,500	221,262	267,667	234,534	174,761
2013	275,000	5.97	1,925,000	225,687	345,190	243,916	217,591
2014	290,000	5.45	2,030,000	230,201	418,594	253,672	254,295
2015	304,500	5.00	2,131,500	234,805	487,866	263,819	284,767
2016	318,500	4.60	2,229,500	239,501	552,993	274,372	308,898
2017	331,500	4.08	2,320,500	244,291	610,463	285,347	323,073
2018	344,500	3.92	2,411,500	249,177	667,262	296,761	334,176
2019	356,000	3.34	2,492,000	254,160	712,878	308,631	331,583
2020	368,000	3.37	2,576,000	259,244	761,295	320,976	329,167
2021	379,000	2.99	2,653,000	264,428	802,001	333,815	316,293
2022	389,500	2.77	2,726,500	269,717	838,481	347,168	296,325
2023	399,000	2.44	2,793,000	275,111	867,221	361,055	265,618
Total			32,847,500		7,607,758		3,623,074

Fuente: CNC, contratos de concesión y simulación de la misión.

D. Coordinación Fiscal

Gobiernos sub-nacionales (3.3.1)

64. **La CGR recopila y publica la situación fiscal de las municipalidades en base trimestral (BÁSICA).** En Costa Rica las municipalidades aportan el 4% del total del ingreso efectivo del sector público concentrado en 7 municipalidades (92%). La CGR aprueba los presupuestos de las municipalidades y ejerce control fiscal sobre ellas; recopila y publica la situación fiscal de las municipalidades detallando los resultados de la liquidación de los presupuestos; los ingresos y los egresos ejecutados. Los ingresos de la municipalidad de San José representan el 36.7% en el total de los gobiernos locales, destacándose por disponer de estados financieros desde el año 2003 y en base a devengos a partir del año 2009. Los estados financieros son objeto de auditorías externas, las cuales reflejan, en los últimos años, que dichos estados presentan razonablemente la situación financiera de la municipalidad; sobre estos estados en particular no ha habido ningún pronunciamiento de la CGR. El monto de la deuda de las municipalidades es de 33,346 millones de colones (1,5% del PIB) al 31 de diciembre del 2012. Las municipalidades no publican en sus páginas Web los presupuestos y estados financieros, excepto el de San José. Además, los presupuestos están disponibles en la página de la CGR.

Figura 16. Distribución de la Deuda en las Principales Municipalidades en 2012



Fuente: CGR

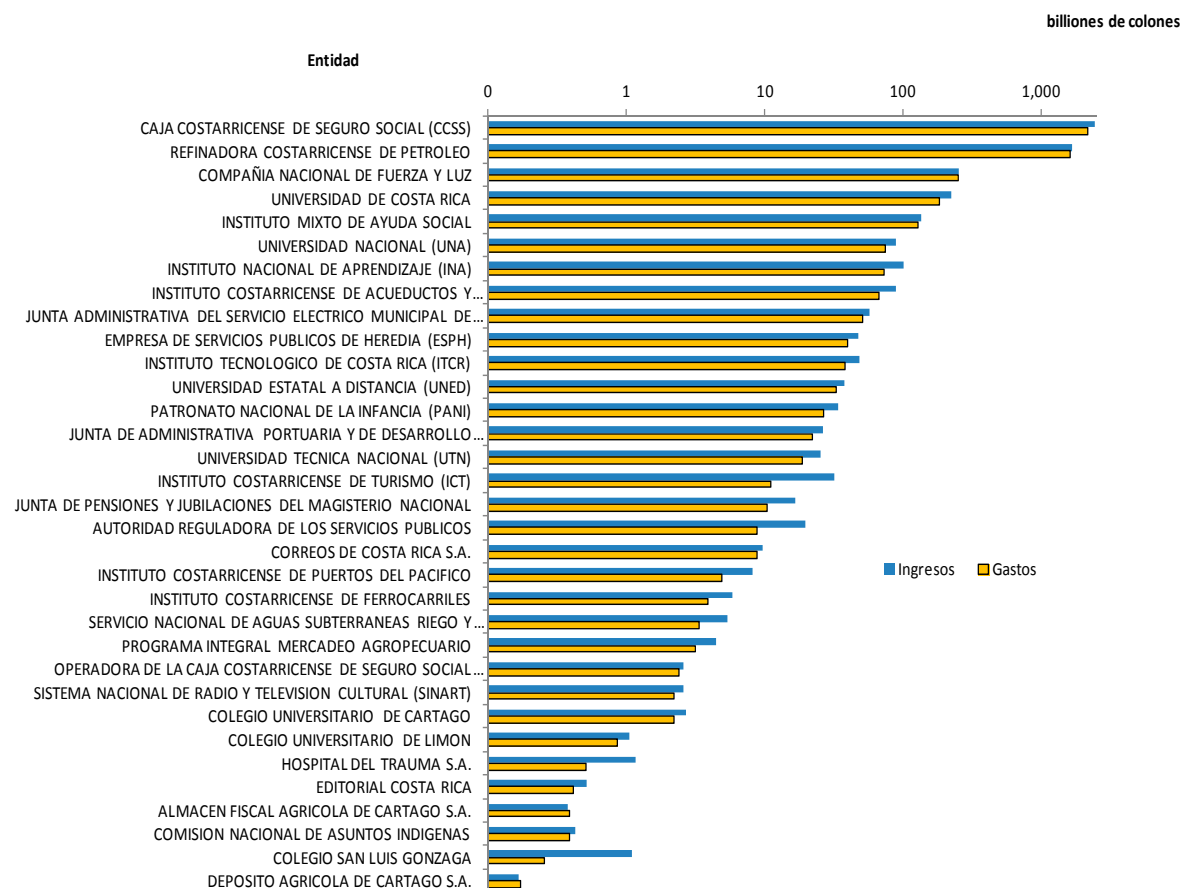
Empresas públicas (3.3.2)

65. **Todas las transferencias directas e indirectas entre el gobierno y las empresas públicas, así como el valor de cualquier actividad cuasi fiscal se divulgan anualmente (AVANZADA).** Las transferencias financieras entre el gobierno central y las empresas públicas constan del presupuesto anual del gobierno presentado a la Asamblea. No hay obligación legal de que las empresas públicas paguen dividendos al gobierno en los casos en

que sus resultados sean superavitarios. Con eso, las empresas públicas pueden acumular superávits a su favor. El MH realiza un estudio para evaluar el comportamiento financiero del sector público y verificar que en el mediano plazo existe acumulación de déficits operacionales y financieros que representaría necesidad de aportes financieros significativos. Los estudios se realizarán cubriendo 12 de las más grandes empresas públicas no financieras para el periodo 2012-2017. La conclusión es que solamente una empresa tiene déficits operacionales continuos y que los déficits financieros se deben a inversiones que todavía se van a financiar por préstamos específicos para inversión en aumento de capacidad de producción de bienes y servicios. Este informe, todavía, es interno al MH y no se publica.

66. **Las empresas públicas realizan limitadas operaciones cuasi fiscales.** La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) es responsable por la autorización de los precios de los servicios públicos de electricidad, combustibles, telecomunicaciones, transportes y agua. Los precios se determinan con base al principio de recuperar los costos. Como se puede ver en la Figura, los ingresos en 2012 fueron casi en su totalidad suficientes para cubrir los gastos.

Figura 17. Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2012



67. De acuerdo con la auditoría anual de la CGR en los estados financieros del Poder Ejecutivo del 2011, no se incluyeron ni se revelaron los valores sobre la propiedad o participación del Estado en las empresas públicas.

E. Recomendaciones

- El Ministerio de Hacienda debe preparar un documento anual que sea parte de los documentos presupuestos informando sobre los riesgos fiscales. Este documento debe contener información sobre los riesgos macroeconómicos, deuda pública, empresas públicas, garantías de deuda, pasivos contingentes, contratos de concesiones, desastres naturales, instituciones financieras, gobiernos municipales, y seguridad social y salud.

F. Conclusiones

Cuadro 31. Sumario de la Evaluación de las Prácticas de Análisis y Gestión de Riesgos

Ítem	DIMENSIÓN	PRINCIPIO	EVALUACIÓN TRANSPARENCIA
3	Análisis y gestión de los riesgos fiscales	Los gobiernos deben analizar y gestionar los riesgos de las finanzas públicas y garantizar la coordinación efectiva de la toma de decisiones fiscales de todo el sector público	
3.1	<i>Análisis de los riesgos fiscales</i>	<i>Los gobiernos deben publicar informes regulares sobre los riesgos a los que están sometidas sus perspectivas fiscales</i>	
3.1.1	Riesgos macroeconómicos	El gobierno informa sobre como los resultados fiscales difieren de los pronósticos a raíz de los riesgos macroeconómicos.	En la documentación del presupuesto se incluye una explicación sobre la sensibilidad de la deuda, pero no de los pronósticos fiscales y los principales supuestos macroeconómicos (BÁSICA).
3.1.2	Riesgos fiscales específicos	El gobierno informa regularmente sobre las principales fuentes de riesgos específicos, tales como los pasivos contingentes, de sus pronósticos fiscales.	No se explican los principales riesgos específicos de los pronósticos fiscales en términos cualitativos tales como los relacionados con las pensiones, desastres naturales y demandas judiciales (MENOS QUE BÁSICA).
3.2	Gestión del riesgo	Los riesgos específicos de las finanzas públicas deben monitorearse y gestionarse con regularidad	
3.2.1	Reservas para contingencias	El presupuesto incluye adecuadas y transparentes provisiones para contingencias que surjan durante la ejecución del presupuesto.	El presupuesto no incluye una asignación para contingencias, todavía hay un fondo para desastres naturales que es en parte financiado por superávits financieros (MENOS QUE BÁSICA).
3.2.2	Gestión de activos y pasivos	La adquisición de los principales activos financieros y la emisión de las principales obligaciones deben ser autorizadas mediante legislación.	Todos los activos y pasivos se autorizan mediante legislación, se divulgan, y se gestionan de acuerdo con una estrategia publicada (AVANZADA).

3.2.3	Garantías	Las garantías del gobierno se divulgan regularmente y se gestionan activamente.	Se publican anualmente en los estados financieros del Poder Ejecutivo los montos garantizados por el gobierno y la legislación exige que el endeudamiento sea certificado previamente por el BCCR con excepción de las municipalidades, el ICE y las universidades (BÁSICA).
3.2.4	Exposición del sector financiero	La exposición fiscal potencial del gobierno con relación al sector financiero es analizada y gestionada.	La exposición fiscal potencial del gobierno al sector financiero es informada por evaluaciones cuantificadas de la estabilidad del sector y revelados al menos anualmente (AVANZADA).
3.2.5	Contratos a largo plazo	Se divulgan y gestionan las obligaciones del gobierno por concepto de contratos a largo plazo, incluidas las asociaciones público-privadas.	El gobierno publica anualmente el total de sus obligaciones por concepto de contratos a largo plazo, aunque no estima los riesgos financieros relacionados a los mismos (BÁSICA).
3.2.6	Derivados financieros	Las posiciones de los derivados del gobierno son reveladas regularmente, evaluadas, y gestionadas en el contexto de los balances financieros del gobierno.	El gobierno no opera con derivados (NO APLICABLE).
3.3	<i>Coordinación fiscal</i>	<i>Las relaciones fiscales de todo el sector público deben ser claras y coordinadas</i>	
3.3.1	Gobiernos sub-nacionales	Se recopila y publica información sobre la situación fiscal del gobierno sub-nacional.	La CGR recopila y publica la situación fiscal de las municipalidades en base trimestral (BÁSICA).
3.3.2	Empresas públicas	El gobierno supervisa y publica regularmente información sobre los resultados fiscales de las empresas públicas.	Todas las transferencias directas e indirectas entre el gobierno y las empresas públicas, así como el valor de cualquier actividad cuasi fiscal se divulgan anualmente (AVANZADA).

**ANEXO 1. COSTA RICA: RECOMENDACIONES Y PLAN DE ACCIÓN PARA MEJORAR LAS INFORMACIONES DE TRANSPARENCIA FISCAL
Y EL ANÁLISIS DE RIESGOS**

Recomendación	2014	2015	2016	2017	2018	Responsable
Cobertura de flujos, saldos y clasificación presupuestaria, contables y estadísticas. 1.1.2 y 1.3.1						
Concluir la puesta en marcha de las normas internacionales de contabilidad para el sector público, garantizando que las clasificaciones contables y presupuestarias estén armonizadas. Esta reforma puede tomar de 6 a 12 años para ser concluida.	Modificar las normas y reglamentos contables para adaptarlos a las normas internacionales. Empezar registro de los gastos de acuerdo con el criterio de devengo	Introducir registro de los ingresos tributarios de acuerdo con el criterio de caja modificado (liquidación de impuestos y reconocimiento de la devolución)	Realizar provisiones para los principales riesgos fiscales. Registrar ingresos tributarios de acuerdo con el criterio de devengo. (1 a 3 años).	Registro de activos y pasivos financieros a largo plazo de acuerdo con el principio del costo amortizado (valor presente) (1 a 3 años).	Hacer registro de los activos fijos e intangibles. Inventariar y valorar todos los activos físicos, incluidas las infraestructuras. (1 a 3 años). La última etapa es la consolidación de los estados financieros del sector público (2 años).	DGPN, DCP, DGCN, DG Tributación, DG Aduanas
Consistencia y confiabilidad de las informaciones presupuestarias, contables y estadísticas. 1.3.2, 1.3.3 y 1.3.4						
Conciliar los informes fiscales y producir informes de auditoría oportunos que garanticen la confiabilidad de las informaciones.	Armonizar el catalogo general de cuentas con el Manual de Estadísticas del Fondo de 2001. Elaborar estadísticas fiscales de acuerdo con el MEFP de 2001 del FMI, conciliadas con los Estados	CGR debe realizar auditoría de informe de ejecución presupuestaria anual consolidado en un período máximo de 9 meses desde el cierre del ejercicio	Hacer los ajustes en los estados financieros identificados por la CGR para evitar la abstención de opinión de la auditoría. Hacer conciliación de las cifras del estado de flujo de efectivo anual con los	Auditar estados financieros anuales consolidados del SPNF		STAP, DGCN, Tesoro Nacional y CGR

	Financieros		resultados presupuestarios (NICSP 24, párrafo 47)			
Unidad presupuestaria, propuesta y aprobación del presupuesto. 2.1.1, 2.2.2 y 2.2.3						
Preparar informes presupuestarios con análisis de la situación y perspectivas hasta el final del año, para el sector público.	Presentar informes de ejecución presupuestaria anuales individuales antes del 31 de enero	Coordinar la periodicidad de los estados de ejecución presupuestaria de las entidades públicas: trimestral. Preparar informes de ejecución trimestral hasta 30 días después del trimestre.	Preparar informe de la ejecución consolidada anual hasta 1ro de abril del año siguiente.			Entidades Públicas, STAP y DGCN
Modificar la Constitución para responsabilizar a la Asamblea Legislativa por la aprobación del presupuesto de todo el sector público.	Realizar estudios para identificar las alternativas legales para realizar la unificación del presupuesto.	Discutir con la Asamblea una propuesta de cambio constitucional.	Proponer el cambio en la constitución y definir plazo de transición.	Implementar la aprobación presupuestaria unificada de todo el presupuesto del sector público.		Ministerio de Hacienda y Asamblea Legislativa
Marco presupuestario de mediano plazo, informe de estrategia fiscal y objetivos de políticas fiscales. 2.1.4, 2.2.1 y 2.3.1						
Mejorar el marco fiscal presupuestario de mediano plazo (MFMP).	Fortalecer el análisis macroeconómico, la preparación y publicación de las proyecciones	Definir reglas fiscales que garanticen la estabilidad de las finanzas públicas en el mediano y	Incluir en el MFMP información por ministerio sectorial para el mediano plazo.	Incluir en el MFMP información por programa para el mediano plazo. Incluir	Hacer una evaluación del MFMP.	DGPN, DCP

	macroeconómicas y fiscales.	largo plazos.		los costos de operación y mantenimiento de los proyectos las inversiones en las proyecciones plurianuales.		
Información sobre el desempeño de los programas. 2.3.3						
Establecer vinculación directa entre los programas del Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto. Los ajustes incluyen: uniformización de los conceptos, de las estructuras programáticas y de los indicadores de desempeño; identificación de programas prioritarios; y mejorar las evaluaciones de desempeño para medir resultados de políticas.	Revisar la metodología del marco lógico y hacer ajustes en los programas de cuatro ministerios piloto. Enviar a la Asamblea Nacional la priorización de las inversiones públicas, los cuales deben corresponderse con las inversiones propuestas en el presupuesto multianual y anual.	Ampliar la metodología y hacer ajustes en otros cuatro ministerios. Empezar las evaluaciones de desempeño en cinco programas.	Ampliar gradualmente la cobertura de los programas hasta completar la revisión de todos los programas. Ampliar la evaluación de los programas.			Ministerio de Planificación, DGPN
Análisis de sostenibilidad fiscal. 2.3.5						
En el informe del Estado de la Deuda se debe ampliar el análisis de evolución de la deuda	Publicar información consolidada de la deuda del sector	Preparar escenarios múltiples y explicitar en el	Ampliar las proyecciones fiscales para 10 años e incluir la	Ampliar las proyecciones fiscales para 20 años.	Ampliar las proyecciones fiscales para 30 años.	BCCR, DCP, DGPN

explicitando escenarios múltiples para la evaluación de los principales agregados fiscales e incluyendo la seguridad social con un mínimo de 10 años y publicar información de la deuda consolidada del sector público.	público. Definir y publicar la política de endeudamiento público en el presupuesto anual, la cual debe contener escenarios alternativos	informe de la análisis de evolución de la deuda.	seguridad social.			
Análisis y gestión de riesgos fiscales. Pilar 3.						
Preparar un documento anual informando sobre los riesgos fiscales. Este documento debe contener información sobre los riesgos macroeconómicos, deuda pública, empresas públicas, garantías de deuda, pasivos contingentes, contratos de concesiones, desastres naturales, instituciones financieras, gobiernos municipales, y seguridad social y salud.	Definir la unidad en el MH que va estar responsable por la preparación del informe de riesgos. Definir estructura de un informe de riesgo fiscal, identificar las unidades responsables por la preparación de informaciones y hacer un informe teste con propósitos de certificar la metodología y consistencia de las informaciones.	Publicar el primer informe de riesgos fiscales con discusión sobre riesgos macrofiscales, empresas públicas, y el sector financiero. Definir políticas para mitigar los riesgos fiscales	Incluir informaciones sobre contratos de pacería público privados, gobiernos subnacionales y garantías de deuda.	Incluir informaciones sobre pasivos contingentes como pensiones, demandas judiciales.		DGPN, BCCR, ARESEP, CNC, INS y otras áreas que manejan potenciales riesgos fiscales.