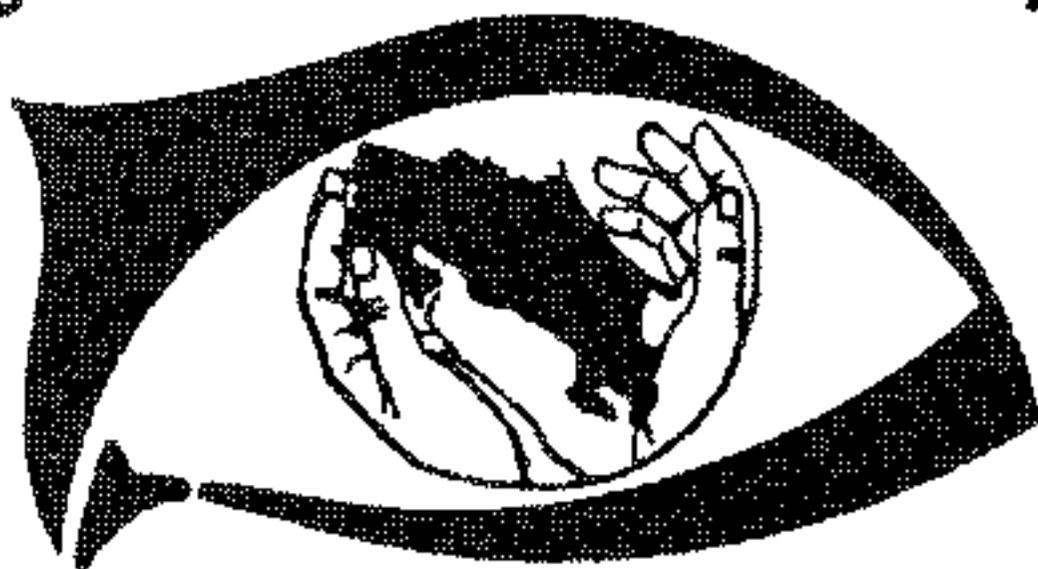


CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



COSTA RICA

1º de mayo de 1984

Señores
Secretarios
Asamblea Legislativa
SU DESPACHO

Estimados señores:

De conformidad con lo estipulado en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de esta Contraloría, cumplimos con el deber de rendir el informe respecto de las principales actividades realizadas por esta oficina durante el año 1983 y sobre la gestión financiera del sector público en el mismo período.

Como complemento al contenido del informe, consideramos oportuno formular los siguientes comentarios:

Nuestras preocupaciones sobre el gasto público y esfuerzos por mejorar su administración:

En anteriores informes, en múltiples comparecencias ante comisiones de la propia Asamblea, en intervenciones diversas, hemos venido expresando grandes inquietudes sobre el gasto público.

No se trata de las preocupaciones surgidas ante las rutinarias deficiencias, irregularidades y corruptelas que a través de la historia ha presentado la actividad administrativa; aunque esas también son motivo de inquietud y atención, las principales han venido girando ante el tema de la eficiencia y la eficacia de la acción estatal, no obstante las astronómicas sumas que día a día, año tras año, administración tras administración, consume el sector público.

Ha habido una constante reiteración, independientemente de gobierno alguno, sobre aspectos relativos a la necesidad de vincular el gasto con la planificación, a efecto de dirigirlo a las verdaderas prioridades nacionales; hemos destacado la incidencia de ese gasto en la pesadísima carga impositiva que genera, pues todo se cubre mediante nuevas imposiciones, nuevos impuestos, recalificaciones de tasas o tarifas, más deuda; se han mencionado también problemas derivados de las duplicidades y la descoordinación, la falta de señalamiento de objetivos claros en mucha dependencia y el no uso de los presupuestos como instrumento de desarrollo de políticas y medición de resultados.

No hemos ocultado nuestras preocupaciones ante la pérdida de valores morales en la función pública, consecuencia en parte del mismo fenómeno en la sociedad costarricense y las gravísimas consecuencias que son de esperar en todos los órdenes de la vida nacional.

Tenemos conciencia de la acumulación de competencias que ha ido absorbiendo el Estado y consecuentemente, de la enorme trascendencia que su acción o inacción tiene en todos los asuntos nacionales.

Convencidos por otra parte de que muchos de los problemas que presenta el sector público no se podrán resolver o al menos tratar de mejorar si no hay un cambio de actitud de los administradores, decidimos realizar, en el mes de noviembre de 1983, una actividad excepcional, dirigida a los más altos funcionarios del Gobierno de la República.

El día 29 de aquel mes, al Auditorio de la Corte Suprema de Justicia, invitamos a los señores Ministros de Gobierno, representantes de otros Poderes, Universidades, altos ejecutivos y directivos de entes autónomos y semiautónomos, corporaciones y empresas mercantiles estatales.

Hicimos un amplio análisis en el que pusimos énfasis en aspectos preocupantes que ha venido observando la Contraloría a través de su historia y buscamos motivarlos en todo sentido y particularmente en la necesidad de poner en ejecución algunos de los mecanismos que ha concebido la Contraloría para mejorar la utilización de los fondos públicos, mecanismos que comprenden desde el establecimiento de metas y objetivos, hasta la evaluación.

En efecto, con base en la experiencia, como lo informáramos en la anterior Memoria, elaboramos y promulgamos (La Gaceta del 31 de mayo de 1982) - un conjunto de normas técnicas sobre control interno y auditoría, para todo el sector público, que de ponerse en ejecución, de lograr un verdadero y sostenido respaldo de los administradores, puede mejorar en mucho, parte de la problemática que presenta el sector público.

Ni en materia de eficacia ni de eficiencia, ni en cuanto al variadísimo campo de las irregularidades que ofrece este vasto sector, se podrá hacer mayor cosa si los administradores no toman plena conciencia sobre sus responsabilidades y sobre la importancia del control interno. Es bastante generalizada la impresión de que el control es algo que compete a la Contraloría, y de ahí el error de muchos de atribuirnos la culpa de cuanto ocurre en el monstruo de mil cabezas que es el Estado. En realidad, la responsabilidad del control es consustancial a la del manejo de los fondos públicos, y en la medi

da en que se organice sistemáticamente, en función del logro de los objetivos con el máximo de eficiencia, se estarán sentando las bases para eliminar muchas de las deficiencias, irregularidades y corruptelas a que hicimos referencia.

El evento resultó muy concurrido y provocó diversas reacciones; muchos comprendieron perfectamente nuestras positivas intenciones y el carácter eminentemente preventivo de las regulaciones dictadas; no faltaron los que no entendieron, algo que no resulta extraño.

Con motivo de las publicaciones de prensa y las reacciones de ciertos funcionarios del Gobierno, ha surgido en la Asamblea el interés de que el Contralor informe. Para tales efectos, concurriré el próximo 8 de mayo, ocasión en que ampliaré lo que aquí hemos dejado consignado.

La Asamblea Legislativa y el mejoramiento del control sobre el gasto:

Como hemos destacado anteriormente, la Contraloría realiza, aparte de muchos otros, esfuerzos dirigidos al mejor aprovechamiento de los fondos que maneja el Estado.

Pero aparte de nuestro esfuerzo y del que corresponde a los administradores, ese Poder tiene una gran responsabilidad en este campo, como no escapa al criterio de los señores Diputados.

Por ahora, refiriéndonos a esta responsabilidad, queremos reiterar las preocupaciones que surgen, al observar que no se han tomado acciones tendientes a dotar de un marco jurídico más apropiado a la actividad de las empresas mercantiles del Estado, aspecto al que hicimos expresa referencia el año anterior.

Recientemente se han puesto a flote nuevos e inquietantes hechos como han sido los relativos a la quiebra de CATSA, posteriormente dejada sin efecto por otro juez. A la Contraloría se han pedido intervenciones en este caso y en su oportunidad se rendirán informes, pero todo esto significa más problemas, mayores dudas sobre estos mecanismos de empresas que posibilitan desembolsos de sumas millonarias y generan reclamos y más reclamos por montos igualmente exorbitantes que, no podemos ocultar, son un insulto ante los mecanismos de remuneración generalmente establecidos.

Con vista de la situación financiera de algunas subsidiarias de CODESA, y las apetecibles sumas que se pueden ganar fácilmente, es perfectamente posible esperar más quiebras, más articulaciones, alegatos y defensas que pa-

gamos los contribuyentes.

La Asamblea es la única que puede, si realmente se lo propone, modificar sustancialmente el marco jurídico que tanto problema ha traído y seguirá generando.

Es cuestión de que se desempolven los expedientes que están ahí, se enriquezcan con las recientes experiencias y se emitan las leyes.

Dentro de este mismo aparte, queremos llamar la atención sobre la tendencia de atribuir a la Contraloría más y más funciones.

Vemos en ello un alto grado de confianza en la Institución, pero teremos que manifestar con sinceridad, que en algunas ocasiones se nos han señalado nuevas cargas de trabajo que técnicamente no están bien ubicadas y que lo que hacen es venir a agregar trámites y procedimientos que no contribuyen realmente al verdadero mejoramiento del control y, lo que es más grave, que difficulta o impide el cumplimiento de otros objetivos trazados por la propia Contraloría, con vista de su experiencia. Consultar no implica subordinar la competencia de la Asamblea; lamentablemente no siempre se hace. Creemos que lo prudente es que se oiga nuestro criterio, se medite en él y luego se decida.

Los últimos años han sido particularmente pródigos en materia de leyes y decretos que nos atribuyen nuevas obligaciones, algunas pueden considerarse reiteraciones de otras apegadas a los objetivos que debemos cumplir, pero otras realmente no.

Control Presupuestario

La aprobación y fiscalización presupuestaria que ejerce la Contraloría, ha permitido comprobar una vez más, el mal endémico que en esta materia presentan las instituciones descentralizadas, municipalidades, y ahora las empresas públicas estructuradas como sociedades anónimas del Estado y algunos otros órganos que someten sus presupuestos a la Contraloría, cual es la falta de criterios técnicos para preparar los documentos conforme a los principios del ciclo presupuestario. La falta más marcada se observa en la etapa de la formulación, en la cual con mucha frecuencia se rompe el sano principio del equilibrio presupuestario que sabiamente recoge la legislación vigente.

Pruebas de fallas en la etapa de formulación se ponen de manifiesto en las constantes modificaciones que se presentan en el período, por necesidades que bien pudieron preverse en los presupuestos ordinarios, si se prepara-

ran atendiendo un estricto orden de prioridades y no contemplaron compromisos para los cuales no se estaba en capacidad de atender.

Son muchas las deficiencias que contienen los presupuestos ordinarios del mencionado subsector; desde la presentación tardía de los documentos hasta la falta de requisitos esenciales y legales que impiden su trámite. Muchas veces se nos remiten documentos presupuestarios que de antemano la Administración sabía que no podían ser aprobados, tratando de trasladar en esa forma responsabilidades a la oficina por la no aprobación.

Todas estas fallas y deficiencias en la presentación de los documentos presupuestarios generan muchas horas de trabajo improductivo de nuestros funcionarios, que para tomar las decisiones procedentes, tienen que estudiarlos en detalle. Además de esa pérdida de valioso tiempo, tenemos que soportar en muchas oportunidades grandes presiones de interesados en la aprobación, especialmente cuando contienen aumentos salariales.

Aunque comprendemos que la grave situación fiscal por que atraviesa el país se hizo muy sensible en todas estas instituciones, corporaciones, empresas y órganos públicos, colocándolas en grandes estrecheces económicas y financieras, es lo cierto que los documentos presupuestarios no se prepararon acomodando el gasto y los compromisos a la realidad financiera que los recursos permitan y a las disposiciones legales que restringen ese gasto o regular la inversión.

A continuación se citan algunos de los principales problemas observados en los documentos presupuestarios presentados a la Contraloría.

a) En las instituciones descentralizadas

Presentación tardía de los documentos

Los presupuestos e informes en gran número no son presentados oportunamente conforme a nuestros requerimientos y los que establece la legislación respectiva.

Deficiencia en la formulación de los presupuestos

En bastantes casos las estimaciones de sus ingresos y de sus gastos no guardan relación con la realidad nacional, ni institucional. Tampoco siempre son coherentes con sus metas y objetivos, dado que no obedecen a estimaciones nacionales y serias, sino que, en su mayoría, se proponen como res-

puesta a un compromiso legal.

Incumplimiento de los requisitos complementarios

Los presupuestos e informes generalmente carecen de información básica y fundamental para un efectivo y fluido análisis de los mismos. Esta información se ha tenido que solicitar reiteradamente en diferentes formas y oportunidades.

Ausencia de control presupuestario interno

No existe prácticamente en ninguna institución un seguimiento o evaluación de la ejecución de sus presupuestos, no se hacen análisis críticos, ni correcciones de sus desviaciones.

Desintegración entre presupuesto y contabilidad y entre presupuesto y organización administrativa.

No existen sistemas que integren el presupuesto con la contabilidad en forma completa, de ahí que exista un divorcio entre los informes que presenta la unidad de presupuesto y los que presenta la Contabilidad, originando atrasos en la elaboración de los informes presupuestarios, dobles registros, etc. Lo anterior origina también una descoordinación entre las acciones que toma la unidad de presupuesto y las que toma la unidad de contabilidad, provocando en algunas instituciones un aislamiento nada recomendable de las funciones presupuestarias, que originan a su vez información incompleta o atrasos en los documentos que nos deben remitir.

No existe además una integración del sistema presupuestario, con la organización administrativa de la institución. Las acciones que toma la administración en muchos casos no guardan relación con los resultados que muestran sus presupuestos. No hay asignación de responsabilidades para cumplir los planes que se han propuestos; inclusive las mismas Juntas Directivas no informan con regularidad sobre los resultados de los presupuestos que ellas mismas aprueban.

Todos estos problemas y deficiencias, aunados a la falta de interés de las autoridades superiores de mejorar sus sistemas presupuestarios, originan que las instituciones año con año incurran en los mismos defectos, violaciones y omisiones a tal grado que no se nos permite, por estar corrigiendo los mismos defectos y omisiones, ahondar más en otros tipos de análisis de mayor relevancia en el control de sus presupuestos.

Las fallas y deficiencias comentadas se observaron en el estudio de 260 presupuestos ordinarios y 693 modificaciones a esos presupuestos.

Con respecto a los primeros, se recibieron 260 presupuestos ordinarios, de los cuales se aprobaron 216, se improbaron 39, se devolvieron sin ningún trámite 49 y 50 permanecían en estudio al 31 de diciembre de 1983. En relación con las segundas, se recibieron 693 modificaciones, de las cuales se aprobaron 657, se improbaron 56, se devolvió 1 sin ningún trámite y al 31 de diciembre de 1983 permanecían 9 en estudio.

b) En las corporaciones municipales y concejos municipales de distrito:

Presupuestos ordinarios desfinanciados para el período económico del año 1983

Para un buen número de municipalidades, sus presupuestos ordinarios para el ejercicio económico del año 1983, estaban desfinanciados. En algunas, en las subpartidas de sueldos y jornales fijos; o sea que su contenido presupuestario alcanzaba para un período menor a los doce meses. En otras, el faltante presupuestario se daba en la partida Deuda Pública, por lo que no podían atender sus obligaciones crediticias, básicamente con el IFAM. Sin embargo, se puede afirmar que en general todas las municipalidades tenían problemas en la falta de recursos para solventar sus propias necesidades de operación, principalmente, en gastos variables y para las demandas por reajustes y aumentos de salario.

Deficiencias en las modificaciones presupuestarias para cubrir reajustes y aumentos de salario y gastos variables.

En este período se tramitaron 802 modificaciones a los presupuestos. Las que presentaron mayor problema fueron aquellas que contenían reajustes o aumentos de salario. Fuimos visitados muchas veces por los trabajadores municipales y sus representantes sindicales y sentimos la presión de estos representantes para que el trámite de los documentos presupuestarios se dieran en el menor tiempo. Muchos de estos documentos no contaban con todo el financiamiento para los reajustes o aumentos salariales requeridos para el año o para cubrir la totalidad de las cargas sociales. También fueron presentados en forma incompleta, omitiendo información referida a convenciones colectivas a la no presentación de convenios colectivos o simples convenios, actas incompletas, etc. En otras situaciones pretendían algunas municipalidades que se les aceptaran recalificaciones de rentas preparadas sin mayor estudio, haciendo caso omiso a ciertos requisitos básicos, fundamentales para recalificar los ingresos. Por los aspectos antes

comentados y otros de carácter legal, en este período se improbaron totalmente 10 modificaciones presupuestarias y se aprobaron parcialmente 88 modificaciones.

Presentación de informes de ejecución presupuestaria en forma extemporánea.

En la presentación de informes de ejecución presupuestaria algunas municipalidades no cumplieron con el plazo estipulado en el artículo 137 del Código Municipal. Lo hicieron en forma extemporánea al mes de plazo que les concede el numeral antes citado. En un pequeño grupo de municipalidades esta situación se da en forma permanente, aún cuando reiteradamente se ha llamado la atención sobre el particular. Por esta razón, modificaciones a los presupuestos se atrasan en su trámite, con las lógicas consecuencias que esto significa para la operación normal de las municipalidades.

Proyectos de presupuestos ordinarios para el año 1984 desfinanciados y con sobreestimación de ingresos.

En los proyectos de presupuestos ordinarios para el año 1984, al ser sometidos al análisis correspondiente, se observaron en algunas municipalidades, los siguientes problemas:

- Falta de contenido económico para los salarios, por doce meses.
- Salarios a partir del 1º de enero de 1984 menores a los autorizados en modificaciones aprobadas en el año 1983.
- Remuneraciones por debajo del salario mínimo legal.
- Exclusión de subpartidas por concepto de amortización e intereses para la atención del servicio de la deuda con IFAM y FRAU.
- Ingresos estimados sin base legal (leyes por impuestos en trámite en la Asamblea Legislativa y tasas por servicios públicos sin la aprobación respectiva).
- Sobreestimación de algunas rentas.

Por lo anterior, fue necesario hacer comparecer a esta Oficina, comisiones de regidores y en otros casos, se informó por escrito a las municí

palidades para que resolvieran sobre las situaciones que en particular les afectaba, para poder resolver la aprobación de los presupuestos.

Otros de carácter general

En la mayoría de las municipalidades se presentaron sobregiros en las partidas de egresos, lo que significa inobservancia de las limitaciones establecidas en el artículo 127 del Código Municipal. Aún cuando en forma reiterada se ha llamado la atención sobre los sobregiros y gastos extrapresupuestarios, siempre se siguen presentando problemas de esta índole.

c) En las empresas públicas estructuradas como sociedades anónimas:

- Falta de definición del marco legal para estas empresas.

A la fecha todavía no está claramente definido el marco legal. Hubo necesidad de aclarar la incidencia en estas empresas de leyes como la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, Ley General de Administración Pública, Ley General de Administración Financiera, el Decreto #7927-H del 12 de enero de 1978.

- Fallas en los sistemas de presupuestos.

Existían grandes fallas en los sistemas de presupuesto vigente que tienen esas empresas.

- El presupuesto en la mayoría de los casos no incluía todos los ingresos y gastos. En algunas de estas empresas era básicamente para sus gastos administrativos.

- Algunos de esos presupuestos mezclaban los egresos devengados y los egresos efectivos.

- La ejecución y control de esos presupuestos casi no existía y en los casos en que se llevaba, el hecho de que no existiera disponible para realizar un gasto, no era impedimento para efectuarlo.

No obstante la circular remitida a estas empresas, sobre la presentación de los presupuestos ordinarios para 1984 y una serie de visitas y reuniones realizadas por nuestros funcionarios, la mayoría de los presupuestos presentados no se ajustaron a los requerimientos técnicos y de información solicitados por la Contraloría. Se encontraron fallas como las que a

continuación se indican:

- La no inclusión de rubros de ingresos como la recuperación de ventas realizadas a crédito, la omisión del saldo inicial y final de caja y la no consideración de los ingresos de capital.

- Ingresos mal sustentados e inclusión de recursos del crédito sin estar debidamente formalizados.

- Omisión de gastos significativos en los tres presupuestos: caja, operaciones e inversiones.

Fiscalización Posterior

Seguimos enfrentando en la administración pública la falta de adecuados sistemas de control interno, que de alguna manera frenen las anomalías - que se cometen. No se puede concebir en los tiempos actuales, que haya instituciones y dependencias del sector público que no cuenten con unidades de auditoría para un control más eficiente de los recursos que administran. Somos del criterio que las unidades de auditoría interna deben existir en todas aquellas instituciones y dependencias en donde el volumen de recursos lo justifique, y que las que existen actualmente deben ser adecuadamente reforzadas. Sólo mediante este esfuerzo conjunto podremos ir saneando la administración - de la Hacienda Pública.

Para 1983, los recursos financieros manejados por el sector público, excluidas las empresas públicas constituidas como sociedades anónimas, se situaron en \$60.106.8 millones, lo que en promedio, significa que a cada auditor de la Contraloría le correspondía fiscalizar aproximadamente 2332 millones, aparte de otros múltiples estudios e investigaciones que se realizan por variados aspectos que son de nuestra competencia. Sobre este particular, el crecimiento de personal de esta Contraloría es relativamente bajo en relación con el monto de recursos que debe fiscalizar y con las constantes obligaciones que le son asignadas por medio de leyes y decretos.

Nuestra labor de fiscalización en 1983 abarcó variados aspectos, referentes a la verificación de disposiciones legales, ejecución de presupuestos, registro de operaciones y veracidad de los documentos que respaldan las transacciones examinadas y en algunos casos, se verificó la eficiencia y eficacia con que se manejaron los recursos.

El número de auditorías realizadas fue bastante alto y dio origen a un cuantioso número de informes [161]. En todos ellos se giraron disposicio-

nes para corregir las deficiencias determinadas y cuando procedió, por la gravedad de los hechos, los asuntos fueron puestos en conocimiento del Ministerio Público para lo de su competencia.

Al igual que en periodos anteriores, con el propósito de atender solicitudes formuladas por la Asamblea Legislativa, hemos brindado asesoría a diversas comisiones especiales de dicha Asamblea, nombradas por ese Poder para investigar asuntos varios. Además de las intervenciones programadas para el periodo, atendimos, de acuerdo con nuestras posibilidades y cuando ello fue procedente, las solicitudes y denuncias referentes al manejo de activos y de ingresos y egresos públicos.

Gestión financiera del sector público

En cumplimiento de lo que dispone nuestra Ley Orgánica, se presenta - en la segunda parte de este informe, un análisis detallado de los resultados de la gestión financiera del sector público en 1983, el cual se complementa, en la tercera parte, con un amplio anexo estadístico.

En esta oportunidad, como en años anteriores, se ha dado especial énfasis a la gestión financiera del Gobierno Central, por medio del análisis de los resultados del Presupuesto Nacional, de las operaciones extrapresupuestarias, de la situación de la Tesorería Nacional y de la deuda. En relación - con el resto del sector público, se comentan los principales cambios registrados en los resultados de la liquidación de sus presupuestos y en el nivel y naturaleza de su deuda. Por último se presentan los resultados económico-financieros consolidados del sector público y se comentan brevemente las relaciones de éstos con la economía nacional.

En relación con el Gobierno Central cabe observar que el resultado su peravitario de la liquidación legal del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, de \$3.889.2 millones, no representa al igual que en años anteriores el verdadero resultado de la gestión financiera gubernamental. Las operaciones del Gobierno Central ejecutadas al margen de dicho presupuesto -que se han incrementado significativamente en los últimos años-, determinaron un déficit de \$1.887.5 millones, que dio origen, conjuntamente con el superávit del Presupuesto Nacional señalado anteriormente, a un superávit global definitivo de \$2.001.7 millones.

Ese efecto positivo de la gestión financiera gubernamental no se registra en la misma medida en la situación de Tesorería Nacional, debido a que por un artificio contable, legalizado por medio de una norma de la Ley de Pre

supuesto, se incorpora como recursos de tesorería un monto equivalente al del aguinaldo girado extrapresupuestariamente en el período, que se carga a la partida correspondiente del presupuesto del año siguiente y que, en 1983, alcanzó la significativa suma de ₡560.1 millones.

En consecuencia, el superávit registrado por la Tesorería Nacional, - de ₡2.808.5 millones, se encuentra inflado artificialmente en el monto de ₡560.1 millones, debiendo resaltarse, además, que la parte restante de dicho superávit está respaldado en recursos no líquidos de difícil realización, - principalmente -bonos por colocar-, por lo que no es recomendable su utilización como recurso del presupuesto.

El significativo incremento paulatino de las operaciones extrapresupuestarias del Gobierno Central, en su mayoría autorizadas por la propia Asamblea Legislativa, ha provocado que el presupuesto nacional no resulte eficaz como instrumento de administración y de control de las finanzas gubernamentales, con todas las consecuencias negativas que ello conlleva, además de que tales operaciones contravienen lo establecido en esta materia por nuestra Constitución Política.

El incremento en la utilización presupuestaria y extrapresupuestaria del crédito, en el ejercicio, tanto interno como externo, así como el aumento registrado en las obligaciones mediatas e inmediatas de la Tesorería Nacional y de la deuda acumulada con la Caja Costarricense de Seguro Social, provocaron un incremento con respecto al año anterior de un 21.0% en el nivel de la deuda gubernamental, la que alcanzó un monto de ₡38.636.9 millones en 1983.

En relación con el sector público total, contrariamente a lo observado en los dos períodos anteriores, en 1983 muestra un incremento significativo de su participación en la economía nacional, tanto por el lado del gasto como por el de la tributación. Respecto al gasto público, que alcanzó un monto de ₡28.582.1 millones, debe destacarse que en vez de la disminución de la participación en el P.I.B. a precios corrientes, observada en los dos años anteriores, se registró en el presente ejercicio, un notable incremento al alcanzar una participación de 22.7%. La tributación total, por su parte, alcanzó un monto de ₡31.603.0 millones, lo que implica una expansión de un 61.2%, que supera en alto grado el crecimiento relativo del gasto público y del P.I.B. (40.2% y 28%, respectivamente), generándose un aumento significativo de la presión tributaria.

La deuda consolidada del sector público se incrementó en un 20% con respecto al ejercicio anterior, con lo que alcanzó un monto de ₡132.572.2 mi-

llones en 1983. De ese monto, un 46% correspondió al sector privado interno y la parte restante al sector externo, valuada la deuda de este último al tipo de cambio oficial.

El incremento en el nivel de la deuda consolidada se debió principalmente a un mayor dinamismo en la utilización del crédito externo, ante la mejora de las relaciones financieras internacionales del país, por una parte y a un aumento en la utilización de crédito bonificado fiscal interno y de los depósitos en los bancos estatales, por otra.

En el presente ejercicio, la deuda consolidada se concentró principalmente, como en años anteriores, en las empresas públicas financieras, las que aportaron más de dos terceras partes, debiendo indicarse que la deuda de estas entidades corresponde en su mayor parte a depósitos bancarios, dado su papel de intermediarios financieros en la economía. El resto de la deuda está repartida casi por partes iguales entre el Gobierno Central y las empresas no financieras, ya que las instituciones públicas de servicio y las municipalidades solo aportaron alrededor de un 1%.

El personal de la Contraloría

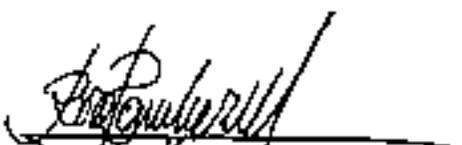
Como en años anteriores lo hemos hecho, en este también y con gran satisfacción dedicamos un párrafo del informe al personal de la Contraloría, que comparte con nosotros la difícil tarea que el trabajo depara cada día.

Gracias a su moral, su lealtad, su entusiasmo, su formación y a su idoneidad, la Contraloría goza de un merecido prestigio y de un bien ganado respaldo nacional, que representa la mayor satisfacción de quienes aquí trabajamos. Continuar ostentando esos reconocimientos es nuestro mayor anhelo.

Tanto en lo administrativo como en lo técnico, el personal sirve lealmente al país desde la Contraloría, con eficiencia y dedicación, por eso expresamente dejamos constancia de ello.

De ustedes muy atentamente,


Rafael Angel Chinchilla Fallas
CONTRALOR GENERAL


Rodrigo Ramirez Montoya
SUBCONTRALOR GENERAL

INDICE
PRIMERA PARTE
FISCALIZACION DE LA HACIENDA PUBLICA

	Página
1 FISCALIZACION PREVENTIVA	1
1.1 Fiscalización presupuestaria	1
1.1.1 Gobierno central	1
1.1.2 Organismos descentralizados	2
1.1.3 Gobiernos locales	3
1.1.4 Empresas públicas constituidas como sociedades anónimas	5
1.2 Contratación administrativa	7
1.2.1 Apelaciones	7
1.2.2 Impugnación de carteles	7
1.2.3 Contrataciones directas	8
1.2.4 Ordenes de compra referendadas	8
1.2.5 Consultas evacuadas	9
1.2.6 Otros asuntos	9
2 FISCALIZACION A POSTERIORI	10
2.1 Auditoría	10
2.1.1 Deficiencias de tipo general	14
2.1.2 Deficiencias de tipo particular	20
2.1.2.1 Subsector de gobierno	20
2.1.2.2 Subsector de organismos descentrali- zados	23
2.1.2.3 Subsector de gobiernos locales	23
2.1.2.4 Subsector de empresas públicas cons- tituidas como sociedades anónimas	25
2.1.3 Disposiciones formuladas	27
2.2 Fiscalización de obras	28

	Página
3 FUNCION DE ASESORIA	28
3.1 Asesoría legal	28
3.1.1 Comentario general	28
3.1.2 Consultas verbales y escritas	29
3.1.3 Asesoramiento y coordinación interna	29
3.1.4 Relaciones con la Asamblea Legislativa	29
3.1.5 Refrendo de contratos	30
3.1.6 Refrendo de resoluciones de prescripción de impuestos	30
3.1.7 Refrendo de facturas	30
3.1.8 Registro de leyes	30
3.1.9 Contratos industriales	31
3.1.10 Otras funciones	31
3.2 Asesoría económica	31
3.2.1 Ingresos del sector público	31
3.2.2 Deuda pública	33
3.2.3 Tributos municipales	33
3.2.4 Otros estudios	33
3.3 Evaluación y reestructuración del control fiscal	34
3.3.1 Normas técnicas de auditoría y de control interno	34
3.3.2 Estudio de las actuales funciones de la Contraloría	34
3.3.3 Procedimientos, prácticas y políticas de auditoría	35
3.3.4 Verificación del cumplimiento de recomendaciones	35

SEGUNDA PARTE
ANÁLISIS FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO

	Página
4 ANÁLISIS FINANCIERO: GOBIERNO CENTRAL	36
4.1 Liquidación del presupuesto	36
4.1.1 Liquidación legal del presupuesto	36
4.1.2 Ejecución real del presupuesto	47
4.1.3 Desfases en la ejecución presupuestaria	48
4.2 Liquidación ajustada del presupuesto	52
4.3 Ingresos	59
4.3.1 Ingresos presupuestos	59
4.3.2 Ingresos efectivos	60
4.3.3 Liquidación del presupuesto de ingresos	63
4.3.4 Factores que influyeron en el resultado	66
4.3.5 Resumen	68
4.4 Gastos	69
4.4.1 Introducción	69
4.4.2 El gasto presupuesto	70
4.4.3 El gasto efectivo	71
4.4.4 Liquidación del presupuesto de gastos	74
4.5 Estado de tesorería	74
4.6 Deuda pública	83
5 ANÁLISIS FINANCIERO: ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	84
5.1 Instituciones públicas de servicio	84
5.1.1 Liquidación del presupuesto total	85
5.1.1.1 Resultado de la liquidación	85
5.1.1.2 Factores incidentales en el resultado de la liquidación	86
5.1.2 Liquidación del presupuesto total de - ingresos	87

	Página
5.1.3 Liquidación del presupuesto total de egresos	88
5.1.4 Evolución del gasto	89
5.1.4.1 Evolución del gasto según su objeto	89
5.1.4.2 Evolución del gasto según - clasificación económica	89
5.1.5 Deuda	91
5.2 Empresas públicas no financieras	92
5.2.1 Liquidación del presupuesto total	93
5.2.1.1 Resultado de la liquidación	93
5.2.1.2 Factores incidentales en el resultado de la liquidación conjunta del presupuesto	94
5.2.2 Liquidación del presupuesto total de ingresos	95
5.2.3 Liquidación del presupuesto total de egresos	96
5.2.4 Evolución del gasto	96
5.2.4.1 Evolución del gasto según su objeto	96
5.2.4.2 Evolución del gasto según - clasificación económica	97
5.2.5 Deuda	98
5.3 Empresas públicas financieras	100
5.3.1 Liquidación del presupuesto total	100
5.3.1.1 Resultado de la liquidación	100
5.3.1.2 Factores incidentales en el resultado de la liquidación	102
5.3.2 Liquidación del presupuesto total de ingresos	103
5.3.3 Liquidación del presupuesto total de egresos	103
5.3.4 Evolución del gasto	104
5.3.4.1 Evolución del gasto según - su objeto	104

	Página
5.3.4.2 Evolución del gasto según <u>clasi</u> ficación económica	105
5.3.5 Deuda	106
6 ANALISIS FINANCIERO: GOBIERNOS LOCALES	111
6.1 Liquidación del presupuesto total	111
6.1.1 Resultado de la liquidación	111
6.1.2 Factores incidentales en el resultado	113
6.2 Evolución del gasto	115
6.3 Deuda	117
7 ANALISIS FINANCIERO: SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	118
7.1 Contribución del sector público a la economía	119
7.2 Flexibilidad tributaria	124
7.3 Deuda consolidada del sector público	127
8 ENTIDADES PRIVADAS SUJETAS A LA FISCALIZACION DE LA - CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	130
8.1 Liquidación del presupuesto total	130
8.2 Evolución de los ingresos y gastos efectivos	130

TERCERA PARTE

INFORMACION ESTADISTICO-FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO

Gobierno Central

Del cuadro # 1 al # 35

Del cuadro # 77 al # 81

Instituciones públicas de servicio

Del cuadro # 53 al # 62

Del cuadro # 82 al # 86

Empresas públicas no financieras

Del cuadro # 63 al # 68

Del cuadro # 87 al # 91

Empresas públicas financieras

Del cuadro # 69 al # 74

Del cuadro # 92 al # 96

Gobiernos locales (municipalidades)

Del cuadro # 36 al # 52

Del cuadro # 97 al # 99

Sector público consolidado

Del cuadro # 100 al # 120

Entidades privadas

Del cuadro # 75 al # 76

SIMBOLOGIA

0	dato cero, ningún elemento en la casilla
...	dato cero debido a redondeo
N.D.	dato no disponible, carencia de información
()	cifra negativa en los cuadros
--	información no recibida
α	dato indefinido
∞	infinito

PRIMERA PARTE

FISCALIZACION DE LA HACIENDA PUBLICA

PRIMERA PARTE

FISCALIZACION DE LA HACIENDA PUBLICA

Esta primera parte constituye un informe resumido de las labores efectuadas por la Contraloría General de la República en el año 1983, de conformidad con las facultades otorgadas por la ley.

1. FISCALIZACION PREVENTIVA

1.1 FISCALIZACION PRESUPUESTARIA

1.1.1 GOBIERNO CENTRAL

Para este período, el presupuesto del Gobierno ascendió a \$26.449.6 millones, de los cuales \$17.858.5 millones corresponden a recursos corrientes y \$8.591.1 millones a recursos de capital. Para efectos de registrar las operaciones presupuestarias, preparar los balances mensuales y ejercer el control sobre la ejecución de dicho presupuesto, se tramitaron aproximadamente 77.800 documentos, además de la evacuación de numerosas consultas telefónicas y personales.

Con base en las normas generales que le permiten al Poder Ejecutivo incorporar al presupuesto recursos del crédito así como los correspondientes egresos asignados en leyes especiales, o realizar transferencias entre partidas, se recibieron para su estudio 63 proyectos de decreto ejecutivo. De esta cantidad, 31 fueron encontrados correctos en todos sus extremos, por lo que se les dio la aprobación sin condiciones y 32 fueron presentados con defectos, por lo cual 20 se tramitaron condicionados a que se corrigieran antes de su publicación, 7 se aprobaron parcialmente y 5 fueron improbados en su totalidad. Entre los defectos determinados en los decretos se encuentran los siguientes: rebajas de determinadas subpartidas en contravención de lo establecido por la norma general # 20, inclusión de subpartidas que no guardaban ninguna relación con la naturaleza del programa, incorporación de sumas que sobregiraban los saldos e incumplimiento del plazo que permitía publicar e incorporar el decreto al presupuesto.

Al igual que en años anteriores, para la ejecución del presupuesto de 1983 se publicaron decretos ejecutivos con posterioridad a la finalización del período, no obstante existir indicaciones muy claras por parte de la Contraloría sobre la inconveniencia de continuar con dicha práctica. Es importante hacer hincapié en este aspecto porque de acuerdo con lo expresado por el Jefe del Proyecto de Pagos, en su informe anual de labo

res y en el informe descriptivo del subsistema de acuerdos de pago automático, en el cambio de año de 1984 a 1985, se presentarán serios problemas si no se cierra correctamente el presupuesto de 1984 y si no se crea a tiempo el archivo de compromisos, ya que, por definición, a partir del primer día de cada año el sistema califica como compromisos pendientes todos los pagos que deba realizar pertenecientes al año anterior, aunque todavía no hayan sido creados aquellos como tales.

En cuanto al esfuerzo que se ha venido haciendo para implantar sistemas de procesamiento electrónico de datos en el control y registro de algunas de las etapas del proceso presupuestario del Gobierno, se ha alcanzado un avance significativo en el diseño y programación de los sistemas para variar la forma de alimentación del computador y del archivo histórico "por teleproceso". Los sistemas están totalmente diseñados y la programación muy avanzada, por lo que es posible que la Contraloría, a mediados del año 1984, inicie el proceso de correr programas paralelos y, en consecuencia, se pueda iniciar el estudio y diseño de un sistema de auditoría de la ejecución y liquidación del presupuesto nacional por el sistema de teleproceso, si no surgen imprevistos como atrasos en la instalación del equipo (XL-40) y problemas en aspectos técnicos de teleproceso en la Oficina - Técnica Mecanizada.

Este organismo, como un esfuerzo más en su labor de fiscalización, impulsa el estudio y la operación de varios sistemas y de otros próximos a funcionar, con el propósito de formar la plataforma necesaria para la implantación de un sistema de control sobre algunas de las fases del proceso presupuestario, tal y como lo exige la legislación vigente.

1.1.2 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

De conformidad con el ordenamiento jurídico y la reglamentación existentes sobre la materia, estos organismos deben presentar a la Contraloría General, para su estudio y aprobación, los presupuestos ordinarios y sus modificaciones, así como los cuadros periódicos de ejecución - presupuestaria y la liquidación al finalizar el ejercicio económico.

En cumplimiento de lo anterior, durante 1983 se recibieron de las instituciones que constituyen este subsector, para su trámite de aprobación, 172 presupuestos ordinarios correspondientes al período fiscal de 1984, por un total de \$90.049,6 millones. Estos presupuestos corresponden a trece empresas públicas financieras, por \$19.699.0 millones; a diez empresas públicas no financieras, por \$37.195.3 millones, y a ciento quince instituciones públicas de servicio, por \$32.132.5 millones. Como parte de estos dos últimos grupos institucionales deben considerarse los programas -

financiados con recursos de Asignaciones Familiares, por un monto de \$1.022.8 millones.

Respecto de la fecha de presentación de los presupuestos a la Contraloría General, conviene señalar que la fecha fue variada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo # 11 de la Ley # 6821 de la Autoridad Presupuestaria, de manera que estas instituciones debieron presentar sus presupuestos para 1984 a más tardar el 1^a de setiembre de 1983; sin embargo, sólo 31 cumplieron oportunamente con dicha disposición.

Al 31 de diciembre de 1983, por presentación tardía, insuficiencia de recursos o por falta de información básica, no se habían aprobado los presupuestos para 1984, de 19 instituciones.

En el transcurso del año 1983, se recibieron para su trámite de aprobación 693 modificaciones a los presupuestos de los organismos descentralizados. Estas modificaciones se confeccionaron, principalmente, para complementar los presupuestos que no habían sido aprobados para el período completo, por insuficiencia de recursos, y para hacerle frente a los aumentos salariales originados en: convenciones colectivas, decretos de salarios mínimos, ajustes por los aumentos acordados entre el Poder Ejecutivo y las diferentes organizaciones de trabajadores, aplicación de la nueva escala salarial, aplicación del concepto de dedicación exclusiva, y también - con el objeto de realizar transferencias entre los distintos programas para reforzar ciertas partidas.

El estudio y aprobación de las modificaciones a los presupuestos es uno de los trámites que originan mayor trabajo, ya que se presentan en gran número durante el año, y normalmente se ejerce una fuerte presión de parte de los interesados para su aprobación. Las deficiencias que presentan estos documentos con mayor frecuencia, y que atrasan su trámite, son las siguientes: falta de informes periódicos de ejecución presupuestaria y de la metodología utilizada en la recalificación de ingresos o de la justificación de ésta, no se incluyen resoluciones del Servicio Civil y no se obtiene previamente el visto bueno de la Autoridad Presupuestaria.

1.1.3 GOBIERNOS LOCALES

De acuerdo con lo dispuesto en el Código Municipal, a más tardar el 30 de setiembre de cada año, las municipalidades deben presentar a la Contraloría General para el trámite de aprobación, sus presupuestos ordinarios correspondientes al ejercicio económico siguiente. En acatamiento de esta disposición, durante 1983 se recibieron de las instituciones que

conforman este subsector 85 presupuestos ordinarios para 1984, correspondientes a 81 municipalidades y a 4 concejos municipales de distrito.

Los presupuestos citados fueron analizados y aprobados entre el 14 de octubre y el 15 de diciembre de 1983; en algunos casos fue necesario llamar comisiones de regidores, tal como lo prevé el artículo 125 del Código Municipal, lo cual en esta oportunidad ocasionó la atención de nueve de ellas.

Este grupo de instituciones presentó un problema general, consistente en falta de recursos para cumplir con las necesidades y obligaciones más urgentes. Se dieron situaciones en que no se pudo cubrir total o parcialmente los compromisos de amortización e intereses al IFAM y al FRAU, por lo que estas últimas entidades tuvieron que conceder prórrogas en los plazos o bien hacer readecuaciones de los plazos y montos de los compromisos. Fue necesario que las municipalidades obtuvieran de estas entidades autorizaciones para no incluir en sus presupuestos ordinarios las cuotas de amortización e intereses o ambas cosas.

También se dieron situaciones de desfinanciamiento que impidieron a algunas corporaciones completar los doce meses de salarios del personal permanente, en consecuencia, algunos presupuestos se aprobaron con ocho, siete, y hasta seis meses de salarios, con el compromiso de las municipalidades de subsanar esta situación en el primer semestre de 1984. Asimismo, en las notas de remisión de los presupuestos ordinarios se señalaron los ajustes que deben hacerse en relación con el salario mínimo legal, aportes y la complementación, en la medida de lo posible, de las dietas de los regidores, suplentes y síndicos.

La crisis económica por la que atraviesa este régimen se observa al efectuar la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y comprobar que algunas corporaciones cerraron su ejercicio económico en forma deficitaria. Esta situación es grave, por no disponer de recursos en forma libre para atender algunos de los compromisos que quedaron indicados al aprobarse los presupuestos ordinarios, ya que existen disposiciones concretas en el sentido de que los excedentes que se produzcan en el ejercicio deben utilizarse para cancelar el déficit del ejercicio anterior.

Comentario especial merece el hecho de que el IFAM en el año 1983, dispuso de \$125.0 millones con el fin de distribuirlos entre las municipalidades del país, para distintos fines, entre otros: completar salarios o aumentos de los mismos, compra de maquinaria y equipo, amortización del déficit del ejercicio anterior, obras en general y para otras finalida-

des. Dicha subvención fue girada al IFAM con base en la autorización dada en la Ley # 6890, en el sentido de que el Banco Central giraría a algunas - instituciones el producto de las sobretasas temporales a las importaciones. Con esta subvención algunas municipalidades resolvieron problemas apremian- tes de compras de bienes y construcción de obras urgentes. Sin embargo, en los casos en que recibieron fondos para aumentar salarios se complicó la si- tuación, ya que para 1984 no contaron con los fondos propios suficientes pa- ra hacerle frente a compromisos fijos que cubrieron en 1983 con recursos ex- traordinarios, como lo eran los aportes del IFAM.

En el período económico de 1983, la Contraloría recibió de las municipalidades 602 modificaciones y 340 informes periódicos de eje- cución presupuestaria. En cuanto a las primeras se aprobaron en forma abso- luta 504, parcialmente 88 y 10 fueron improbadas en su totalidad.

1.1.4 EMPRESAS PUBLICAS CONSTITUIDAS COMO SOCIEDADES ANONIMAS

De conformidad con lo dispuesto en la Ley # 6821 de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General debe aprobar los presupe- stos de dichas empresas públicas, por lo que fue necesario constituir una - nueva Sección en el Departamento Control de Presupuestos. Esta situación - implicó una gran labor en la recopilación de la información básica y en el establecimiento de los archivos de leyes y los referentes a información fi- nanciera, económica, presupuestaria y de otros aspectos que afectan a estas empresas.

Con el propósito de determinar la situación existente en dichas empresas, desde el punto de vista presupuestario, se efectuó un diag- nóstico de las mismas, el cual permitió, junto con la experiencia de algunos funcionarios en tareas análogas, determinar que estas empresas debían presen- tar un "Presupuesto de Caja, Operaciones e Inversiones". A efecto de traba- jar con este modelo, se envió a las empresas la Circular # 175-CP-83 en el mes de setiembre próximo pasado, en la cual se indicó el tipo y forma de - presentación del presupuesto al que debían ajustarse, la información requeri- da, el plazo para presentar el presupuesto y otros requisitos que debían cum- plir.

En atención a lo anterior, se recibieron de estas empre- sas dieciocho presupuestos ordinarios para 1984, por un total de \$20.128.6 - millones, según el siguiente detalle: Acuicultura S.A., \$11.5 millones; Alu- minios Nacionales S.A., \$1.246.9 millones; Algodones de Costa Rica S.A., - \$63.9 millones; Asociación Bananera Nacional S.A., \$82.2 millones; Cementos

del Pacífico S.A., \$351.10 millones; Central Azucarera Tempisque S.A., \$436.4 millones; CODESA, \$1.209.3 millones; Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A., \$2.426.1 millones; Corporación para el Desarrollo Agroindustrial Costarricense S.A., \$54.2 millones; Corporación Zona Franca de Exportación S.A., \$6.4 millones; Fertilizantes de Centro América S.A., \$1.432.0 millones; Ferrocarriles de Costa Rica S.A., \$805.0 millones; Oficina de Fletamento Marítimo S.A., \$7.7 millones; Radiográfica Costarricense S.A., \$400.5 millones; RECOPE S.A., \$11.565.1 millones; Stabapari S.A., \$21.0 millones; Tempisque Ferry Boat S.A., \$9.3 millones.

De los citados presupuestos, al 31 de diciembre de 1983 sólo se habían tramitado y aprobado los correspondientes a Fletamento Marítimo S.A. y a Stabapari S.A. Los demás no se habían podido tramitar por las siguientes razones: presentación tardía, no se incluían algunos rubros de ingresos como la recuperación por ventas del año anterior, se omitía el saldo inicial y final de caja, no se consideraban recursos de capital, se sobreestimaban ingresos, se incluían recursos del crédito sin estar debidamente formalizados, se omitían gastos significativos, el presupuesto de caja fue presentado por centros de costos y no como presupuesto general, algunos presupuestos de operaciones fueron presentados sobre la base de efectivo y no sobre la base de devengado y los presupuestos no fueron remitidos con la información requerida por esta oficina.

Respecto de lo anterior, conviene aclarar que tales anomalías se presentaron pese a las indicaciones dadas en la Circular #175-CP-83 y a las amplias explicaciones que sobre estos aspectos se brindaron a los funcionarios correspondientes, tanto en visitas realizadas a las empresas como mediante la atención de múltiples consultas personales y telefónicas.

En cuanto a la ejecución de los presupuestos se refiere, por ser 1983 año de iniciación de labores con estas empresas, sólo se procedió a indicarles la forma en que deben tratar el presupuesto para 1984. En este sentido, y con el propósito de que existieran mecanismos adecuados para incorporar las variaciones al presupuesto ordinario, se elaboraron documentos con las instrucciones pertinentes acerca de las modificaciones, tanto externas como internas que pueden realizar. Asimismo, se elaboraron modelos para la presentación de los informes periódicos de ejecución presupuestaria y tarjetas para registrar internamente los movimientos presupuestarios diarios, indispensables para la obtención de la información que deben reflejar tales informes.

1.2 CONTRATACION ADMINISTRATIVA

El fundamento jurídico de la fiscalización superior que se realiza en esta materia, se encuentra básicamente en la Constitución Política, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y su Reglamento, en la Ley de la Administración Financiera de la República y en el Reglamento de la Contratación Administrativa.

A continuación se destacan las funciones más importantes que se desarrollaron:

1.2.1 APELACIONES

Nuestra legislación establece, tanto en protección del interés público como del interés particular, el recurso de apelación contra todo acto de adjudicación que recaiga en cualquier licitación pública o concurso de antecedentes profesionales, lo mismo que respecto del acto de precalificación en una licitación pública. Dicho recurso debe interponerse directamente ante la Contraloría General, la cual lo tramita y resuelve asumiendo el carácter de un tribunal administrativo, puesto que su fallo agota la vía administrativa, por lo que se convierte en una función de las más trascendentes de cuantas realiza. Durante el año de 1983 se recibieron 147 recursos, se resolvieron 148 apelaciones y se emitieron 125 resoluciones. De los fallos dictados 18 fueron anulatorios del acto de adjudicación; en 44 casos se confirmó totalmente la adjudicación; en 10 se confirmó parcialmente dicho acto; en 40 casos se rechazaron de plano los recursos y 13 fueron desistidos.

Además, se dictaron 161 autos (resoluciones de mero trámite), referidos a audiencias iniciales, finales o especiales, conferidas a las partes involucradas en los referidos recursos.

1.2.2 IMPUGNACION DE CARTELES

El ordenamiento jurídico otorga el derecho a impugnar ante la Contraloría General, las cláusulas de aquellos carteles de licitación pública o de concursos de antecedentes profesionales que el interesado directo estime violatorias de los principios de libertad de concurrencia o de igualdad de participación, impugnación que debe plantearse dentro del primer tercio del plazo dado en el pliego de condiciones para recibir ofertas, debiendo resolver el Órgano Contralor dentro del siguiente tercio de dicho plazo. En el período analizado se conocieron 57 recursos, de los cuales 24

fueron declarados con lugar, 25 se declararon sin lugar, 4 se rechazaron de plano, 3 fueron desistidos y 1 caso fue archivado sin especial pronunciamiento sobre su fondo, por haberse dejado sin efecto el concurso respectivo.

1.2.3 CONTRATACIONES DIRECTAS

La legislación costarricense contempla el procedimiento de concurso público como el normal y ordinario para llegar a concertar contratos administrativos. No obstante, tal regla tiene su excepción y la constituye la contratación directa, instituida fundamentalmente para agilizar las contrataciones, ya sea porque su bajo monto no justifica un procedimiento más complicado o por la existencia de algunas situaciones expresamente previstas por el legislador de manera genérica o específica, respecto de las cuales el concurso público sería inoperante o bien contraproducente, según sea el caso. Además, la Contraloría General tiene facultades previstas en el ordenamiento jurídico para calificar y advertir situaciones de excepción, de modo que posibiliten realizar contrataciones directas, con sujeción al cumplimiento de ciertos requisitos mínimos, si ello fuese necesario. En el período bajo análisis se tramitaron 1235 solicitudes de contratación directa que, comparadas con las registradas en el año inmediato anterior (1983), arrojan una diferencia negativa de 588 solicitudes. La razón de tal decrecimiento podría obedecer fundamentalmente a la medida adoptada por esta Contraloría en resolución de las 11:00 horas del 15 de febrero de 1983, ante el problema inflacionario que ha venido sufriendo el país, dada la inestabilidad de precios en el mercado nacional e internacional que alejó a los potenciales oferentes de obras y suministros de las licitaciones públicas y privadas promovidas por los entes estatales. En dicha resolución se aumentaron de manera significativa los montos permitidos para realizar contrataciones directas y licitaciones privadas.

1.2.4 ORDENES DE COMPRA REFRENDADAS

Las órdenes de compra emitidas por la Proveduría Nacional fueron objeto de refrendo por parte de la Contraloría General hasta el mes de agosto (inclusive) del año 1983, ya que a partir del siguiente mes tal función quedó reservada a la Oficina de Control de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, con el propósito de hacer más ágil y expedita la ejecución presupuestaria. Como excepción, la Contraloría se quedó con el refrendo de las órdenes de compra del Poder Judicial, de la Asamblea Legislativa y de la propia Contraloría. El refrendo de la orden de compra tiene la virtud de poner en ejecución el procedimiento de pago en favor de los contratistas, a la vez que habilita a éstos para cumplir con las obligaciones a su cargo pactadas. Durante el año de 1983 se refrendaron 10.412 documentos,

con una diferencia negativa de 3910 respecto del año anterior, lo cual resulta explicable a la luz del cambio supracitado.

1.2.5 CONSULTAS EVACUADAS

La materia de contratación administrativa tiene una importancia fundamental para el accionar de la Administración Pública y, al estar relacionados de manera muy estrecha todos los entes públicos con las diversas empresas que con ellos contratan, o bien con las que potencialmente pueden vincularse jurídicamente, orientan hacia la Contraloría General una corriente de tipo consultivo sobre la mejor interpretación y aplicación de las disposiciones legales que resultan aplicables a las distintas situaciones jurídicas en particular. Por otra parte, existe otra corriente de consulta, sobre asuntos concretos en trámite en la misma materia. En el año que se analiza se evacuaron 2.737 consultas, con un incremento de 181 respecto del año 1982.

1.2.6 OTROS ASUNTOS

Las funciones señaladas pueden estimarse como las más relevantes de la Contraloría General en la materia que nos ocupa. No obstante, la legislación establece otros campos de intervención muy específicos para este organismo, vinculados a solicitudes de autorización o de aprobaciones, como por ejemplo las relacionadas con modificaciones de contratos administrativos pendientes de inicio o en curso de ejecución, la realización de remates como procedimiento alternativo al de la licitación pública, la tramitación de licitaciones privadas en razón de urgencia apremiante para la atención de servicios públicos que justifiquen actuar con celeridad, el trámite de denuncias, la revisión del precio de alquileres, la realización de licitaciones públicas con etapa de precalificación, y a las autorizaciones para publicar carteles de licitación pública sin haber entrado en vigencia un presupuesto o su modificación. Tales funciones generaron un total de 404 intervenciones.

Finalmente, interesa destacar los siguientes aspectos:

a) La Ley # 6807 del 6 de setiembre de 1982 facultó a esta Contraloría para modificar, cada vez que se requiera, hasta en un doscientos por ciento, los límites económicos del régimen de contratación regulados por los artículos 93, 94, 95 y 96, inciso b) de la Ley de la Administración Financiera de la República. Con fundamento en tal facultad la Contraloría emitió la resolución del 15 de febrero de 1983, publicada en La Gaceta del 1^o de marzo del mismo año, con vigencia a

partir del 1^a de abril de 1983, con el propósito de ajustar los mencionados límites a la realidad económica del país y a la necesidad de las instituciones públicas, y así lograr mayor agilidad en los procedimientos de contratación. Hoy día, ya se hace necesaria una nueva revisión de esos montos, tarea a la que se está prestando la debida atención.

b) Como labor de divulgación de las normas que regulan la contratación administrativa, funcionarios de la Contraloría impartieron un ciclo de conferencias sobre el particular; también se dieron charlas sobre el mismo tema en un seminario para administradores de hospitales.

c) Funcionarios de esta institución han participado activamente, junto con servidores del Ministerio de Justicia y de otros entes nacionales, en una comisión creada para elaborar un anteproyecto de ley sobre Protección para la Consultoría Nacional; asimismo, se participa por medio de dicho Ministerio en otra comisión que estudia mejoras a la Ley de la Administración Financiera de la República.

ch) Se participó activamente en la Reunión Centroamericana sobre Compras del Estado y Exportación de Servicios, auspiciada por el BID, INTAL, MIDEPLAN Y NACIONES UNIDAS.

d) Por último, cabe destacar que se encuentra muy avanzado el estudio integral del Reglamento de la Contratación Administrativa, con miras a proponer las mejoras pertinentes, tanto en interés de la Administración Pública como de los administrados.

2. FISCALIZACIÓN A POSTERIORI

2.1 AUDITORIA

La labor de fiscalización posterior efectuada por la Contraloría General sobre las operaciones económico-financieras y contables, en el lapso comprendido entre el 1^o de enero y el 31 de diciembre de 1983, se realizó en instituciones y dependencias del sector público y en empresas públicas estructuradas como sociedades anónimas, que administraron fondos públicos. En el citado período, como en años anteriores, dicha fiscalización comprendió los subsectores de gobierno, organismos descentralizados, gobiernos locales, empresas públicas y otras dependencias que administraron recursos del Estado.

El examen y evaluación del control interno existente en los órga

nismos intervenidos constituyó uno de los aspectos fundamentales en las intervenciones realizadas, debido a la gran importancia que tiene este aspecto en relación con el manejo y uso de los recursos. Asimismo, se verificaron la ejecución y liquidación de los presupuestos, el registro de las operaciones económicas, la veracidad y fidelidad de los documentos que respaldaron las transacciones examinadas y el cumplimiento de disposiciones legales vigentes; también, en algunos casos, se analizaron la eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos.

Con el propósito de atender solicitudes formuladas por la Asamblea Legislativa, funcionarios de la Contraloría han brindado asesoría a comisiones especiales nombradas por ese poder para investigar diferentes asuntos.

La labor de fiscalización a posteriori produjo la emisión de 161 informes, 732 oficios en los cuales se señalaron las deficiencias determinadas y las disposiciones pertinentes para su corrección y 594 consultas evacuadas.

En el subsector de gobierno se practicaron estudios en dependencias del Poder Ejecutivo y en instituciones adscritas a ministerios que administran presupuestos independientes. Asimismo, se efectuaron estudios especiales de diversa naturaleza, en atención a solicitudes y denuncias formuladas por los señores Contralores, señores diputados, dependencias públicas y por particulares. Además, se practicaron estudios en juntas administrativas de colegios de educación académica, técnica, profesional y en tesorerías escolares cantonales.

Por otra parte, se continuó con la ejecución de dos importantes auditorías, una referente a la fiscalización de las aduanas del país, la cual está encaminada a examinar y evaluar los controles internos existentes, estudio de operaciones y trámites aduaneros, análisis de documentación y aspectos legales en relación con el cobro de impuestos, examen de registros contables y cauciones que respaldan operaciones aduaneras. La otra, es la relacionada con la fiscalización de las funciones realizadas por la Procuraduría Nacional respecto de la tramitación de los contratos administrativos sobre la adquisición de bienes y servicios para el Poder Ejecutivo, regulados por la Ley de la Administración Financiera de la República y el Reglamento respectivo. Dicho estudio comprende el examen de los sistemas de control interno, con el propósito de asegurar que tales contrataciones se realicen de conformidad con las normas legales vigentes, y lo referente a la recepción, destino y uso de los bienes adquiridos.

En el subsector de organismos descentralizados se llevaron a cabo intervenciones en instituciones autónomas y en otras entidades que manejan fondos públicos con autonomía. Los estudios de tipo especial se efectuaron para atender solicitudes formuladas por los señores contralores, señores diputados, dependencias públicas, particulares y en acatamiento a disposiciones legales.

En el año 1983, la Contraloría General concluyó el estudio especial de la Caja Costarricense de Seguro Social que se efectuó en cumplimiento de lo establecido en el transitorio # 1 de la Ley # 6452 del 8 de agosto de 1980. El alcance del estudio, de conformidad con esta Ley, era la evaluación integral de la Caja. Sin embargo, el trabajo realizado se limitó a la revisión del control interno administrativo existente en algunas áreas o actividades importantes de la entidad, con el fin de formular un diagnóstico general para conocer las principales deficiencias que pudieran estar afectando el buen funcionamiento de la institución. Lo anterior se debió a la imposibilidad de esta Contraloría para efectuar la referida labor de evaluación, por varias limitaciones, entre las cuales se citan: la magnitud y complejidad de la Caja, el poco personal capacitado técnicamente en actividades de este tipo, la falta de financiamiento para contratar personal asesor y, en algunos casos, la falta de definición de políticas, metas y objetivos por parte de la entidad evaluada. Además de las razones expuestas, la Caja se encontraba en proceso de poner en práctica varias medidas para mejorar su funcionamiento y, por otro lado, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y la Oficina Panamericana de la Salud (OPS), realizaban estudios para el mejoramiento de la institución.

De conformidad con lo dispuesto en normas contenidas en la leyes de presupuesto nacional para los años 1981 y 1982, se efectuó un trabajo para determinar el monto de las pérdidas en que incurrió el Consejo Nacional de Producción por la compra-venta de artículos, los cuales pignoró al Banco Central, en el período comprendido entre el 1º de agosto de 1980 y el 31 de julio de 1982, y el monto de los intereses cargados por el Banco al Consejo sobre dichas pérdidas.

Se determinaron hechos irregulares en una institución, en perjuicio del Estado, al girarse improcedentemente a becados en el exterior, mensualidades por sumas mayores a las correspondientes.

Otro de los estudios efectuados en una institución, referente a tarifas, permitió comprobar que las mismas fueron aplicadas en forma diferente a como las había autorizado el órgano competente, lo cual originó cobros en exceso a los usuarios, por lo que el ente contralor dispuso que la Junta Directiva girara las instrucciones necesarias para la devolución de -

las sumas cobradas de más, determinara las responsabilidades internas y apli-
cara el régimen disciplinario de la institución.

En el subsector de gobiernos locales la labor de control posterior se efectuó en entidades que integran el régimen municipal, en tesorerías escolares cantonales y en juntas administrativas de centros de enseñanza media. En las intervenciones realizadas se comprobaron algunas deficiencias, entre las cuales se citan el manejo de fondos al margen de los registros contables, del presupuesto y de las cuentas corrientes bancarias respectivas. Dichos recursos provenían de la venta de materiales, contribuciones de vecinos, inclusión en la planilla de jornales de una persona que no era empleado municipal y alquiler del tractor municipal.

En el subsector de empresas públicas la fiscalización se llevó a cabo en aquellas empresas creadas como sociedades mercantiles, en las cuales la participación del Estado, directa o indirectamente, es mayoritaria. En este campo la tarea de fiscalización ejercida por la Contraloría General se vio limitada, porque dichas empresas se constituyeron en el marco del derecho privado y son administradas como entes netamente privados; además, carecen de una legislación clara y adecuada que permita ejercer un eficiente control sobre las mismas.

En los estudios realizados en este subsector se determinó, entre otras cosas, que se incumplieron disposiciones legales vigentes contenidas en el artículo # 12 del Decreto Ejecutivo 7927-R del 12 de enero de 1978, que regula a estas empresas; que se emitieron cheques a nombre de proveedores de servicios con base en simples oficios, sin contar con las facturas o justificantes de respaldo respectivo; que una dependencia estatal recibió recursos de parte de una de estas empresas, y los utilizó sin sujeción a disposiciones contenidas en la Ley de la Administración Financiera de la República, ya que tales recursos no fueron depositados en la caja única del Gobierno ni se manejaron por medio de un presupuesto, como corresponde y que se hicieron ventas a crédito a una dependencia del poder central, sin contarse, previamente, con las órdenes de compra requeridas para concretar una obligación con el gobierno.

En algunas de estas empresas se cometieron irregularidades relacionadas con pagos por concepto de primas de seguro voluntario a vehículos propiedad de gerentes, de viáticos y horas extraordinarias, de honorarios profesionales a asesores legales y por prestaciones legales que no correspondían por no existir relación laboral.

Como otra de sus funciones de fiscalización, y en virtud de lo se

ñalado en la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los servidores públicos, la Contraloría General lleva un registro de declaraciones juradas de bienes de aquellos servidores públicos que están obligados a cumplir con el requisito de presentación de dicho documento. Esta labor es muy delicada y compleja, por lo que requiere gran atención del Órgano contralor.

Con el propósito de atender la gran cantidad de denuncias y estudios solicitados, ha sido necesario interrumpir los programas anuales de fiscalización a posteriori, razón por la cual no se ha podido cumplir con las metas establecidas en dichos programas.

Como se señala más adelante, en los variados estudios efectuados en el sector público se comprobaron deficiencias de muy diversa naturaleza. Los informes de auditoría tramitados contienen comentarios sobre las deficiencias determinadas en los distintos exámenes practicados, así como las disposiciones pertinentes para subsanar tales situaciones. En los casos que así lo ameritaron, los informes fueron remitidos al Ministerio Público para el trámite pertinente.

En las auditorías llevadas a cabo se aplicaron las disposiciones contenidas en el Manual sobre normas técnicas de auditoría y de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización; asimismo, cuando procedía, se verificó su cumplimiento en las instituciones intervenidas.

Seguidamente se comentan algunas de las deficiencias determinadas en los estudios, las cuales se presentan, en forma general, las comprobadas en todos los referidos subsectores y, de manera particular, las que se dieron solamente en uno de esos subsectores.

2.1.1 DEFICIENCIAS DE TIPO GENERAL

Los estudios practicados en el sector público permitieron la comprobación de muchas deficiencias que se dan en forma generalizada, entre las cuales, las más comunes se comentan a continuación:

a) Control interno

La mayoría de los estudios practicados demuestran que un gran número de las deficiencias determinadas se originan en sistemas de control interno inadecuados, lo cual ha dado lugar a un uso inapropiado e irracional de los recursos del Estado, al incumplimiento de políticas establecidas y a la comisión de hechos irregulares que, en algunos casos, lesio

nan el patrimonio público. De ahí que un apropiado sistema de control interno es básico para el buen cumplimiento de las funciones, metas y objetivos de las dependencias y entidades públicas, y para lograr un apropiado y racional uso de los recursos del Estado.

Sobre este aspecto se comprobaron, entre otras deficiencias, las siguientes: archivos desactualizados y en desorden, carencia de políticas y objetivos o falta de claridad de los mismos, procedimientos inadecuados, falta de personal idóneo, deficientes sistemas de información administrativa y financiera, fallas en los métodos de evaluación y seguimiento de aspectos fundamentales, cheques certificados y de gerencia prescritos por falta de control, procedimientos deficientes en la recaudación de ingresos, control inadecuado sobre el consumo de combustible y uso de los vehículos, falta de reglamentos de caja chica, deficiente separación de funciones, falta de justificantes en los cheques que se emiten, carencia de manuales descriptivos de funciones, cambio de choques personales con fondos de caja e ingresos en efectivo no depositados en forma íntegra y oportuna.

b) Auditorías internas

Como resultado de la evaluación de las auditorías internas, se determinó que la mayoría de estas unidades no cumplen a cabalidad las funciones que les corresponden, básicamente por falta de apoyo de las autoridades superiores y de personal idóneo.

En su mayoría, las auditorías ejecutan labores de tipo administrativo, a las que dedican gran parte de su tiempo, lo cual les resta oportunidad para realizar las funciones propias de control posterior. Además, se incumplen aspectos estipulados en el Manual sobre normas técnicas de auditoría y de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, vigente desde el 1º de setiembre de 1982, especialmente en lo que se refiere a normas personales sobre la ejecución del trabajo y sobre el informe.

En el subsector de gobierno es una necesidad impostergable crear unidades de auditoría interna en las dependencias que carecen de ella y que así lo requieran, con la finalidad de fortalecer la fiscalización posterior y el control interno en tales dependencias. Dicha tesis encuentra fundamento en el notable aumento experimentado por el presupuesto - que administra el poder central.

En el subsector de empresas públicas se observó que

los órganos de administración superior confieren poco apoyo a la labor ejercida por las auditorías internas, las cuales a su vez participan activamente en la aprobación de operaciones previas a la tramitación de compras, ejecución de desembolsos y contratación de obligaciones. Dichas auditorías tienen a su cargo una serie de labores de rutina, que les impide encausar sus esfuerzos hacia labores importantes de fiscalización posterior. También, se observó que algunas de estas unidades de control no cuentan con manuales y procedimientos de intervención preestablecidos y que en otras, no se da un seguimiento adecuado para verificar el cumplimiento de las recomendaciones giradas en sus informes.

En el subsector de gobiernos locales las auditorías internas realizan labores de rutina, de control previo y de asesoría de carácter administrativo, en mucho debido a disposiciones del Código Municipal y del Manual de Procedimientos para la Contabilidad Municipal. Se observó descuido en la labor propia de auditoría, entre otros motivos, porque no se preparan planes de trabajo para el período que señalen las actividades o áreas que deben examinarse, y porque no se evalúan en forma sistemática los respectivos controles internos.

c) Caja y bancos

En el análisis de este rubro se determinó que con frecuencia los ingresos no se depositan en forma oportuna, no existen reglamentos de tesorería en donde se señalen adecuadamente las funciones de esas unidades y se establezcan procedimientos claros y definidos para la entrada y salida de efectivo; en algunos casos no existe una apropiada división de funciones en cuanto al registro, custodia y recepción de los ingresos. Se determinó que varios cheques certificados y de gerencia prescriben porque no fueron hechos efectivos en su oportunidad; sin embargo, por gestión de la Contraloría fueron depositados a favor del Erario. No se extienden, en todos los casos, recibos por dinero para los diferentes tipos de ingresos; algunos recibos no se usan consistentemente. No existen políticas claras y definidas en cuanto al período que deben permanecer los cheques girados en poder de los cajeros ni sobre el procedimiento posterior a seguir. En algunos casos no se afianza, mediante póliza de fidelidad, a las personas que participan en la recepción o desembolso de efectivo.

Una modificación al Código Municipal autorizó a las municipalidades para establecer cajas recaudadoras. Este cambio en el manejo de los dineros es preocupante para la Contraloría, porque durante años luchó para que estas entidades trasladaran la recaudación de sus ingresos a los bancos, con la finalidad de evitar sustracciones de fondos.

ch) Cuentas por cobrar

Con respecto a estas cuentas se observó que en algunas instituciones la gestión de cobro es deficiente, debido a la carencia de reglamentos, de controles internos y de políticas claras y definidas que permitan la recuperación de los dineros en forma oportuna y eficiente. Los controles sobre las cuentas consideradas incobrables, y que posteriormente se recuperan, son deficientes y en algunos casos cuando son trasladadas al cobro judicial no se les sigue el trámite de cobro.

En la mayoría de las municipalidades los saldos pendientes de cobro por concepto de impuestos, tasas y contribuciones son muy elevados, lo que revela una deficiente gestión de cobro por parte de los administradores, no obstante que el Código Municipal señala los medios legales necesarios para la recuperación de esos saldos.

d) Bienes muebles e inmuebles

En el análisis de este rubro se determinaron deficiencias en el control de los activos, como las siguientes: el equipo no se encuentra identificado con una placa adherida al mismo; se hacen traslados de activos entre distintas unidades administrativas, sin utilizar un formulario de control; no se hacen recuentos físicos periódicos, los registros correspondientes presentan errores en sus anotaciones, no se levantan jetas de inventario permanente, existen terrenos donados que no se encuentran inscritos en el Registro Público.

e) Inventarios

El examen de este rubro permitió determinar deficiencias en el almacenamiento, custodia, despacho y registro de los materiales, entre las cuales se pueden citar las siguientes: cobertura insuficiente de las pólizas de incendio, inadecuadas condiciones físicas de las bodegas, registros auxiliares con errores de anotación, ausencia de recuentos físicos periódicos, tarjetarios de inventario desactualizados, procedimientos ineficientes para determinar oportunamente la obsolescencia de los materiales almacenados, deficientes medidas de seguridad para la custodia de los bienes almacenados; falta de separación entre las funciones de custodia, registro y despacho de los artículos; no se elaboran informes de recepción de las mercaderías.

f) Registros contables

En los estudios realizados se observó que en algunos casos no se llevan registros contables y en otros se encuentran atrasados - en sus anotaciones, lo cual dificulta la labor de fiscalización y demora los trabajos que se realizan. También se presentan deficiencias como las siguientes: asientos de diario confeccionados a lápiz, con tachaduras y borrones; no existen cuadros y manuales de cuentas o no se adecúan a las necesidades de la institución; los estados financieros no reflejan razonablemente la situación financiera de la institución, debido a omisiones en el registro de importantes partidas de activos y pasivos; las cuentas son habilitadas con cargos y créditos equivocados y existen inadecuados sistemas de archivo de los documentos de la contabilidad.

g) Contrataciones administrativas

En las diferentes intervenciones efectuadas en dependencias e instituciones del sector público, se comprobó, al analizar el aspecto de las contrataciones, el incumplimiento de normas contenidas en la Ley de la Administración Financiera de la República, en el Reglamento de la Contratación Administrativa y en la Ley Orgánica de esta Contraloría, en lo que respecta al artículo 4º, inciso g).

En algunos casos el funcionamiento de las procedimientos es deficiente y no hay programación de las adquisiciones. Asimismo, se hacen compras sin contar con el contenido presupuestario necesario y se recurre con frecuencia a su fraccionamiento para obviar los trámites legales respectivos.

h) Gastos de viaje

Sobre el particular, y como en años anteriores, se observó el desacato a las disposiciones contempladas en el Reglamento de gastos de viaje y de transporte para funcionarios o empleados del Estado.

Dentro de las principales deficiencias están: reconocimiento de viáticos a personas que no tienen derecho, liquidaciones presentadas fuera del plazo establecido, los comprobantes que respaldan las sumas entregadas por concepto de viáticos son informales, muestran tachaduras, ausencia de las respectivas firmas e incongruencias en cuanto al monto pagado y pago de viáticos en el exterior a funcionarios que previamente no habían sido autorizados por la administración superior.

i) Horas extraordinarias

En las auditorías realizadas sobre este aspecto se comprobaron deficiencias como las siguientes: se gastan sumas excesivas en tiempo extraordinario, sin que exista la justificación correspondiente; se giraron, sin corresponder, montos por tiempo extraordinario a funcionarios que ocupaban puestos de jefatura; se laboran horas extraordinarias sin autorización previa por parte de las jefaturas; incumpliendo disposiciones internas de la institución y, en algunos casos, no se cuenta con procedimientos adecuados que garanticen un control adecuado y confiable sobre el pago del tiempo extraordinario.

j) Control de vehículos y de combustible

Se determinó que no se adoptan disposiciones para regular, en forma eficiente, el uso de los vehículos en las instituciones; en algunos casos no se exige a los choferes el informe mensual sobre la operación del vehículo a su cargo, lo cual contraviene sanas políticas de control; en los informes mensuales de operación de los vehículos, con frecuencia no se indica el número de los cupones de combustible consumidos, razón por la cual existe gran cantidad de cupones sin reportar cuyo destino se desconoce; no se ejerce control permanente y comparativo sobre el rendimiento de los vehículos, en función del kilometraje recorrido y el consumo de combustible; existen deficiencias en el sistema empleado para el retiro del combustible, comprobándose que algunos cupones eran utilizados en el retiro de combustible para vehículos particulares y, en lo que respecta a la adquisición de combustibles y lubricantes, no se utiliza en forma consistente la orden de compra.

k) Manejo irregular de fondos

Se determinó, en relación con este aspecto, lo siguiente: abuso e irresponsabilidad en el manejo de recursos al comprobarse que se realizaron préstamos a empleados; sustracción de dineros, pagos a clubes y asociaciones privadas, por concepto de cuotas que deberían asumir los empleados; además, se manejaron fondos al margen del presupuesto y de las cuentas corrientes bancarias respectivas. En todos los hechos comprobados, esta oficina planteó las acciones correspondientes ante el Ministerio Público, cuando el caso lo ameritaba, y ante las respectivas administraciones.

2.1.2 DEFICIENCIAS DE TIPO PARTICULAR

A continuación se exponen aquellas deficiencias de tipo particular que se observaron con mayor frecuencia en los diversos estudios realizados.

2.1.2.1 Subsector de gobierno

Los estudios realizados en este subsector permitieron comprobar deficiencias de una naturaleza similar a la señalada en años anteriores. No obstante, las disposiciones giradas en su oportunidad y el seguimiento sobre su puesta en práctica han logrado subsanar, en alguna medida, tales fallas. Seguidamente se exponen algunas de esas deficiencias.

a) Archivos

En los exámenes efectuados se comprobó que los archivos sobre licitaciones públicas y los relativos a importaciones temporales son deficientes, la custodia de los enteros de gobierno utilizados para el cobro de impuestos y derechos de tránsito es inadecuada, en algunos casos los documentos que respaldan las transacciones y justifican los gastos no fueron localizados, lo que evidencia la poca importancia que en ocasiones se da a los sistemas de archivo.

b) Ingresos

Sobre el particular, se determinó que el Estado dejó de percibir sumas considerables por concepto de impuesto sobre traspaso de bienes inmuebles, debido a que en los enteros de gobierno no se consignaron los montos reales y no existió un control cruzado entre los datos estipulados en los enteros originales y las copias respectivas; la falta de información actualizada en cuanto a valores y peso de los vehículos, objeto de inscripción o traspaso, dio lugar a que no se cobraran en forma correcta los impuestos de la Ley de Consolidación del Impuesto de Ruedo, N.º 6810. Además, se observó respecto a este rubro que no se omitan comprobantes para la recepción de los ingresos y en algunos casos se compensan los ingresos con los egresos.

c) Egresos

Con respecto a las erogaciones se determinó lo siguiente: se utilizaron recursos destinados a una actividad específica

en fines distintos a los señalados en el decreto ejecutivo correspondiente; se realizaron gastos al margen del presupuesto, contraviniendo lo establecido en el artículo 72 de la Ley de la Administración Financiera y la circular de esta Contraloría # 72-CO-80; algunos gastos financieros no son registrados, lo que conlleva a la subestimación de los egresos y en ocasiones se incurrió en gastos superiores a los recursos autorizados para atender los correspondientes objetivos.

ch) Sueldos

Al respecto, la Contraloría solicitó a la Pagaduría Nacional anular 2238 giros de gobierno, por \$2.480.059.50, correspondientes a sueldos, en virtud de que dichos giros no correspondían a sus beneficiarios; también se solicitó el reintegro al Erario de algunas sumas de dinero, en atención a que la prestación del servicio personal no correspondía a la totalidad o parte del período cubierto por los referidos giros. Lo anterior se debió a falta de coordinación en la comunicación de los nombramientos, lo cual originó la emisión de giros que no correspondían y a que en algunos casos no se enviaron oportunamente a la Oficina Técnica Mecanizada las acciones de personal con la información relativa a los movimientos de personal para que dicha unidad realizara en el momento indicado las respectivas exclusiones de planillas. Otros aspectos observados fueron los siguientes: se produjeron sobregiros presupuestarios por concepto de sueldos; no se consideró en la correspondiente liquidación presupuestaria un monto considerable por concepto de revaloraciones salariales; asimismo, se pagaron salarios superiores a los establecidos en la relación de puestos y se hicieron nombramientos sin que existiera el cargo en la relación de puestos.

di) Trasposos de fondos de tesorería

Los trasposos de fondos de tesorerías de juntas administrativas de colegios y tesorerías escolares cantonales, conllevan en su realización el empleo de gran cantidad de tiempo y de recursos humanos y materiales, dada la frecuencia y oportunidad con que se deben realizar para no entorpecer las funciones de esas dependencias. Dentro de las deficiencias encontradas al efectuar estos trabajos están las siguientes: - falta de registros contables, registros atrasados y con errores en sus anotaciones, ingresos no depositados en forma íntegra y oportuna; faltantes de dinero, debido a la ausencia de justificantes que amparen los pagos efectuados; apropiación indebida de fondos, atraso en el envío de los informes cuatrimestrales de ingresos y egresos al Ministerio de Educación Pública y valores en custodia en lugares que no ofrecen un margen de seguridad apropiado.

e) Control de activos

El estudio realizado sobre el control de los activos puso de manifiesto lo siguiente: en algunos casos parte del mobiliario y equipo no tiene asignado el número de activo respectivo de la Oficina del Patrimonio Nacional del Ministerio de Hacienda ni se encuentran identificados por medio de la respectiva placa; se carece de registros auxiliares para la anotación del mobiliario, equipo de oficina, herramientas y otros activos, en donde se lleve el detalle del costo, descripción, localización, reparación e indicación del número de activo.

f) Importaciones temporales

El análisis de este rubro permitió determinar deficiencias como las que se enumeran a continuación: los pagarés presentados como caución, para garantizar operaciones aduaneras, no se registran en la forma señalada en la respectiva ley, el plazo de vencimiento de las operaciones no se determina como lo establece el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), no se lleva un registro cronológico sobre el vencimiento de las operaciones bajo el régimen de importación temporal; la mayoría de las operaciones consignadas en un determinado registro no contienen toda la información necesaria para su control, además sus anotaciones se hacen a lápiz con tachaduras y borrones; se autorizan importaciones temporales de productos farmacéuticos que ingresan al país para su repaquete y reexportación, sin que se realicen las pruebas apropiadas para su clara identificación, incumpliendo lo establecido al respecto en el CAUCA; no se realizan verificaciones físicas periódicas para comprobar si la importación temporal se utiliza de acuerdo con el fin declarado por el interesado, con lo cual contravienen sanas políticas de control interno.

g) Rifa de un vehículo automotor adquirido exento de impuestos

Sobre el particular, se determinó que un vehículo automotor adquirido exento del pago de impuestos fue rifado por una asociación de padres de familia, en beneficio de una junta administrativa de un colegio, incumpliendo lo dispuesto en la Ley de Rifas y Loterías, debido a que el producto de la rifa fue menor al costo de mercado del vehículo.

h) Procedimiento para determinar diferencias cambiarias relativas a préstamos externos

Se llevó a cabo un estudio para establecer un procedimiento para el cálculo de las diferencias cambiarias, referentes a préstamos externos otorgados al Gobierno de Costa Rica, con el propósito de instaurar varias normas que deberán ser consideradas por la Contabilidad Nacional al realizar estudios que se refieran a esta materia.

2.1.2.2 Subsector de organismos descentralizados

En los estudios realizados en este subsector, se observaron deficiencias como las siguientes:

a) Becas

Sobre el particular, se comprobó que falta información necesaria para ejercer un adecuado control sobre las becas otorgadas y el cumplimiento de disposiciones reglamentarias. Esta situación - trajo como consecuencia la comisión de hechos irregulares en perjuicio de una entidad, al girarse a los becados en el exterior sumas mayores a las que correspondían.

b) Garantías que deben rendir algunos funcionarios públicos

En relación con este aspecto, se determinó que algunos funcionarios o empleados encargados de la recaudación, administración o custodia de fondos o bienes fiscales no rindieron garantía a favor de la Hacienda Pública, o lo hicieron tiempo después de haber asumido el cargo o bien dicha garantía se encontraba vencida a la fecha del estudio, con lo cual se incumplió con lo establecido en el artículo 9º de la Ley de la Administración Financiera de la República.

2.1.2.3 Subsector de gobiernos locales

En este subsector los resultados de las intervenciones mostraron deficiencias como las que se comentan a continuación:

a) Servicios públicos

La prestación de los servicios en casi todas las municipalidades es deficitaria, debido a que las tasas que se cobran no cubren los costos de operación, dado el violento proceso inflacionario - que ha vivido el país en los últimos años, aparte de que las administraciones de tales entes no han previsto los alcances de este fenómeno.

b) Venta de inmuebles

Se determinó que una corporación lotificó una finca municipal y vendió los lotes a sus empleados. Como esta negociación no contó con la autorización legal respectiva, la Contraloría solicitó a la municipalidad la anulación de todo lo actuado sobre el particular.

c) Orden de compra por bienes y servicios

Los estudios realizados reflejaron que en la mayoría de los casos este formulario se emite incompleto, ya que se omiten datos importantes como: la fecha, precio unitario de los artículos, código presupuestario, firma de recibido conforme y, en ocasiones, se prepara con posterioridad a la compra.

ch) Proveeduría

En estas unidades administrativas, se observó un deficiente control de los materiales y artículos adquiridos, entre otras, porque en las tarjetas de inventario permanente no se registran todos los correspondientes movimientos. Además, en su mayoría, las bodegas no reúnen requisitos mínimos de seguridad.

d) Liquidación del movimiento económico de las comisiones de festejos populares

Al igual que en períodos anteriores, la revisión de las liquidaciones de los movimientos económicos de comisiones de festejos populares mostró que éstas realizan su función al margen de las disposiciones legales y normativas, situación que ha sido hecha del conocimiento de los respectivos concejos municipales, sin que se haya corregido, a pesar de las reiteradas comunicaciones que en ese sentido ha efectuado la oficina.

2.1.2.4 Subsector de empresas públicas constituídas como sociedades anónimas

En este subsector se determinaron las siguientes deficiencias:

a) Inversiones transitorias

En esta partida se comprobó que los registros auxiliares se encuentran desactualizados y a veces son inadecuados; no se realizan recuentos físicos periódicos de los valores en resguardo, algunos de éstos no se encuentran a nombre de la empresa y existen debilidades en su custodia, debido a que las medidas de seguridad son inapropiadas.

b) Pedidos en tránsito

Se comprobó que los montos registrados de algunos pedidos en tránsito no coinciden con los consignados en las pólizas de desalmacenaje respectivas. Además, algunos pedidos efectuados al exterior no son retirados de la aduana, por los altos impuestos que se deberían pagar, por lo cual entran en el proceso de remate, lo que origina pérdidas para la empresa y denota un mal planeamiento de las adquisiciones.

c) Ingresos

La revisión de este rubro permitió observar lo siguiente: se utiliza un único formulario para las ventas de contado y de crédito, sin que se consigne la clase de venta efectuada; algunas veces no se confeccionan facturas como respaldo de las ventas realizadas; se registran, en los ingresos por ventas, algunas partidas que corresponden a otros ingresos o a entregas diversas de materiales; no se realizan pruebas para verificar la aplicación correcta de las tarifas y la inclusión oportuna de las modificaciones.

ch) Sueldos y cargas sociales

Del examen de estos conceptos se determinaron deficiencias como las enumeradas seguidamente: en varias empresas no se cuenta con un reglamento interior de trabajo o, bien, está desactualizado; la información de los gastos por sueldos se registra en forma global, sin que se dé un detalle adecuado por subcuentas; las planillas en algunos casos no tienen la firma de la persona que autoriza y en ocasiones no se ex

ciuye oportunamente a los empleados que dejan de laborar para la empresa; el atraso en el pago a la Caja Costarricense de Seguro Social, por cargas sociales, ha originado perjuicio económico a las entidades, al tener que pagar sumas adicionales por concepto de multas; las acciones de personal no se utilizan apropiadamente, ya que no se consigna la información suficiente, se archivan desordenadamente y no se numeran.

d) Pago de kilometraje

En la revisión de este concepto se observaron las siguientes deficiencias: el pago de kilometraje por vehículos de empleados, utilizados en el desempeño de las labores de la empresa, no se encuentra normado en forma adecuada; en ocasiones se realizan pagos por dicho concepto como suma fija, sin que concuerde el monto con el número de los kilómetros recorridos; además, se observó que para la determinación de la suma por pagar no se utilizan las tarifas aprobadas por esta Contraloría; existen casos en los cuales se reconoce el pago de kilometraje a personas que no laboran en las empresas.

e) Gastos de representación

El estudio sobre este rubro permitió determinar lo siguiente: en algunos casos los gastos que se efectúan en el exterior del país no son aprobados por la junta directiva de la empresa; se atiende con dichos gastos a funcionarios de nuestro país acreditados en el extranjero; no se cuenta en las empresas con disposiciones para regular este tipo de gasto; los justificantes que respaldan los gastos no muestran el motivo de la atención brindada, el nombre de las personas atendidas ni las entidades u organismos en los que laboran.

f) Dietas

El examen de las dietas reconocidas a los miembros de las juntas directivas mostró lo siguiente: no se tienen registros apropiados de asistencia de los directores a las sesiones respectivas; no existen regulaciones que normen los aspectos relativos a la asistencia de los directores a las sesiones.

g) Servicios profesionales

En el estudio de este rubro se observaron deficiencias tales como: se realizan pagos por servicios profesionales y técnicos a personas cuya relación con la empresa no tiene carácter ocasional sino permanente, se reconocen sumas por concepto de aguinaldo y de presta-

ciones legales a personas contratadas por servicios profesionales; algunos - servicios profesionales y técnicos no se encuentran amparados por contratos en los que se estipulen las obligaciones y derechos de las partes y en la mayoría de los casos no se siguen procedimientos de concurso que aseguren la mejor selección del profesional.

h) Reparaciones y mantenimiento

Al respecto, se determinó que no existen - controles adecuados sobre las reparaciones efectuadas a los activos de las empresas; algunas reparaciones no son autorizadas por escrito y no hay programas de mantenimiento para la maquinaria y equipo.

i) Sistemas de contabilidad

En las intervenciones realizadas se determinaron deficiencias en el sistema de contabilidad de algunas empresas, entre las que se pueden citar las siguientes: falta de manuales de procedimientos contables, carencia de cuadros de cuentas, registros con errores en las anotaciones, asientos de diario que no contienen suficiente explicación y en algunos casos no se emplea un sistema de contabilidad de costos que permita una adecuada valuación de los inventarios.

j) Anuencia para la remoción de auditores

Una empresa pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo N° 3 del Decreto Ejecutivo N° 7927-H del 12 de enero de 1978, solicitó anuencia al ente contralor para remover a su auditor interno.

El estudio correspondiente permitió demostrar que el auditor interno no cumplió con requisitos esenciales establecidos en el acuerdo de su nombramiento, por lo cual esta oficina estimó que había base suficiente para su remoción.

2.1.3 DISPOSICIONES FORMULADAS

Con el propósito de subsanar las deficiencias y anomalías determinadas en las auditorías practicadas, se emitieron oportunamente las disposiciones respectivas.

Cuando la índole de los asuntos contenidos en los informes así lo ameritaron, tales documentos fueron enviados al Ministerio Públi-

co, para su trámite respectivo. En el año 1983 se continuó con la práctica establecida de dar seguimiento a las disposiciones giradas por esta oficina, para lo cual se lleva un control estricto.

2.2 FISCALIZACION DE OBRAS

Esta Contraloría, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en su Ley Orgánica, ejerció la función de la supervigilancia de los trabajos y obras públicas sujetas a su fiscalización.

En cumplimiento de tal función, se practicaron supervisiones a las obras públicas que se realizan mediante el procedimiento de contratación por licitación pública, con la finalidad de detectar posibles áreas críticas en la etapa de ejecución del proyecto. Cuando en dicha labor se determinaron áreas críticas, se efectuaron intervenciones y evaluaciones de carácter integral sobre el asunto, obra o proyecto, para establecer la eficiencia con que han sido utilizados los recursos públicos y la eficacia en lograr los objetivos programados.

Las intervenciones practicadas permitieron observar la falta de planotecas, de archivos específicos por obras o proyectos y de planos que reflejen cómo quedan en definitiva las obras, después de todos los cambios que sufren los proyectos durante el período de construcción. Asimismo, se comprobó que muchas instituciones amparadas a la exoneración de pago de impuestos confeccionan planos que no son sometidos a la aprobación del Ministerio de Salud.

En el año 1983 se efectuaron 897 supervisiones y 4 intervenciones que dieron lugar a informes, en los cuales se consignaron conclusiones sobre las fallas determinadas y recomendaciones, con el propósito de evitar errores y situaciones inconvenientes en la construcción de futuras obras y de sentar responsabilidades cuando el caso así lo amerita.

3. FUNCION DE ASESORIA

3.1 ASESORIA LEGAL

3.1.1 COMENTARIO GENERAL

Durante el año 1983, en el campo legal se alcanzó un total de 15605 intervenciones de naturaleza muy variada, producto de la asesoría brindada a los diferentes órganos de la Administración Pública.

3.1.2 CONSULTAS VERBALES Y ESCRITAS

En 1983 se evacuaron 5.812 consultas verbales y escritas. En este aspecto se presenta un incremento, producto del desbordado crecimiento del sector público y de la marcada tendencia que tiene nuestro legislador de imponerle nuevas funciones a la oficina.

El crecido número de consultas formuladas a la Contraloría, cuya solución demanda tiempo y esfuerzo, encuentra su explicación en la confiabilidad que tienen los pronunciamientos jurídicos de esta institución.

3.1.3 ASESORAMIENTO Y COORDINACION INTERNA

La labor de asesoría interna es de una importancia fundamental, para ajustar las decisiones y disposiciones del ente contraloral al bloque de la legalidad, es decir, al ordenamiento jurídico vigente.

3.1.4 RELACIONES CON LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Al igual que en períodos anteriores, en el presente año se tramitaron con gran prontitud las gestiones formuladas por la Asamblea Legislativa o por los señores diputados, en las cuales se requerían informes y planteamientos de carácter jurídico. Con el propósito de dar cumplimiento a dichas solicitudes, se emitieron dictámenes de muy diversa índole, relacionados con asuntos tales como: el pago de prestaciones a funcionarios del Ministerio de Educación, la Ley de Impuesto de Patentes del Cantón de Guatuso, timbres consulares, la tesis elaborada por la Fracción Parlamentaria del Partido Vanguardia Popular, sobre el "Convenio para la Pesca del Atún en el Océano Pacífico Oriental", el convenio cooperativo interinstitucional entre el MOPT y el ICT, informes para la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios sobre financiamiento del pago del aguinaldo y sobre el proyecto de normas generales para la ejecución presupuestaria; la constitucionalidad de pretender incluir como un ingreso presupuestario economías de RECOPE, el informe para la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos sobre contribuciones y tasas municipales, la vigencia del impuesto al alcohol producido por la Fábrica Nacional de Licorres, el instituto jurídico de la transacción en la Administración Pública, el régimen de dedicación exclusiva aplicado a los diputados, el informe para la Presidencia de la Asamblea Legislativa sobre anteproyecto de ley para variar el sistema de remuneración de los señores diputados, la incompatibilidad jurídica para percibir comisiones como agente de seguros, el informe para la Comisión de Asuntos Económicos sobre el proyecto de Ley de Creación y funcionamiento del Banco Cooperativo Costarricense R.L., la legalidad de despido en la Administración Pública.

3.1.5 REFRENDO DE CONTRATOS

De conformidad con el inciso g) del artículo 4 de su Ley Orgánica, corresponde a la Contraloría aprobar las contrataciones administrativas celebradas por el Estado y sus instituciones, lo cual origina que una gran parte de la labor jurídica de este organismo se enfoque hacia este aspecto. Esta actividad adquiere especial relevancia para el control, porque el refrendo confiere eficacia jurídica al contrato, por lo que se hace necesario, en cada caso, un detenido estudio de las cláusulas pactadas para determinar si se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la materia.

En el año a que se refiere este informe se tramitaron - 1.808 oficios relacionados con el refrendo de contratos administrativos, suscritos por los ministerios de gobierno, instituciones descentralizadas, municipalidades y otros entes públicos.

Fue notorio en este año, al igual que en períodos anteriores, la poca colaboración que prestan las entidades al no identificar la partida presupuestaria que ampara la erogación pactada y, lo que es más grave, en muchas oportunidades el documento no responde a las exigencias técnicas de redacción y otros requisitos.

3.2.6 REFRENDO DE RESOLUCIONES DE PRESCRIPCIÓN DE IMPUESTOS

Esta función responde al mandato que contempla el artículo 159 del Código Tributario, cuando asigna a la Contraloría el refrendo de las resoluciones dictadas por la Dirección General de Hacienda relativas a la prescripción de impuestos. En la mayoría de los casos las sumas declaradas prescritas responden a montos pequeños, pero en conjunto sí alcanzan significación, por lo cual conviene que la Administración Tributaria preste atención a este extremo, para evitar esta fuga de ingresos públicos.

3.1.7 REFRENDO DE FACTURAS

Durante 1983 se revisaron 4.424 facturas de gobierno, relacionadas con pagos a cargo del Gobierno Central y del Poder Judicial, por diferentes conceptos. En este rubro se nota un descenso en relación con el movimiento del año inmediato anterior, debido a que muchas de las obligaciones nacidas con motivo del cambio de gobierno fueron canceladas.

3.1.8 REGISTRO DE LEYES

El registro de leyes y decretos ejecutivos que lleva la

Contraloría sigue completo y actualizado, la cual permite contar con el material básico en que descansa la labor jurídica.

3.1.9 CONTRATOS INDUSTRIALES

En este rubro se refrendó un total de 317 contratos, con la especial celeridad que requiere esta materia.

3.1.10 OTRAS FUNCIONES

Entre otras funciones realizadas se encuentran la emisión del Reglamento de la Ley de Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos, publicado en La Gaceta N° 198 del 20 de octubre de 1983, y el Reglamento de la Contratación de Maquinaria y Equipo para las Industrias Rurales, publicado en La Gaceta N° 175 del 16 de setiembre de 1983.

También se examinaron varios decretos ejecutivos para determinar la legalidad de los mismos, se tramitaron varios recursos extraordinarios de revisión en materia municipal, se emitieron varias resoluciones para dar fuerza ejecutiva a créditos en favor de la Administración, se aprobaron contratos suscritos por la Junta Administradora del Fondo de Becas y, cuando fue necesario, previo el estudio del caso, se denunciaron ante el Ministerio Público los actos irregulares señalados en los informes de auditoría, en que pueda haber base para el ejercicio de acciones penales.

3.2 ASPIRORIA ECONOMICA

3.2.1 INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO

En el presente ejercicio, la Contraloría se vio en la necesidad de realizar numerosos estudios relativos a los ingresos corrientes del Gobierno Central y al comportamiento y rendimiento del sistema tributario nacional. Tales estudios permitieron cumplir con las solicitudes de informes sobre la efectividad fiscal, formuladas por el Ministerio de Hacienda para sustentar las ampliaciones que se realizaron durante el año 1983 al Presupuesto General de la República, por la Asamblea Legislativa, para aumentar los gastos del presupuesto para 1984, y por varias comisiones de la Asamblea para diversos proyectos en estudio sobre diferentes tributos.

El análisis de la liquidación de los ingresos del Gobierno Central que se presenta en este informe, y los estudios para determinar el rendimiento probable de los ingresos corrientes del Gobierno y del sistema tributario nacional para este año, constituyen labores importantes que se de-

sarrollaron en este campo, las cuales, en gran medida, están materializadas en el documento anual que publica la Contraloría con el nombre de "Presupuesto de Ingresos del Gobierno Central". Dicho documento, que últimamente se ha ampliado con la inclusión de todos los impuestos de carácter nacional que se encuentran diseminados por todo el sector público, recoge las principales características legales y administrativas de esos tributos, brinda estadísticas de su comportamiento durante la última década y permite, además, tener una visión de conjunto del sistema tributario, de la carga impositiva, lo cual facilita la programación de esos ingresos por parte de la administración activa.

La crisis económica por la que atraviesa el país y la situación de encontrarse al borde de la frontera tributaria, son preocupaciones que se han sumado a las inquietudes que esta Contraloría ha venido manifestando desde hace varios años, en distintos estudios y en diferentes foros, respecto de la necesidad de un cambio en la orientación de las finanzas públicas, de una revisión de las prácticas y de los procedimientos aplicados en el ámbito financiero del sector público y de la necesidad de establecer un sistema de información que permita evaluar oportuna, cualitativa y cuantitativamente la eficacia y eficiencia del gasto público, en virtud del sacrificio que representa para nuestra sociedad una carga tributaria tan onerosa e incluso tan injusta desde el punto de vista social, y por las repercusiones de ese gasto público y de esa carga tributaria en la actividad económica nacional.

Esta institución ha venido proponiendo por el establecimiento de un sistema verdadero de control, mediante el fortalecimiento y tecnificación del control interno, pues se ha llegado al convencimiento de que sin un esfuerzo coordinado de toda la administración activa y sin un gran respaldo político no será posible, ni aun a largo plazo, racionalizar el uso de los fondos públicos ni evitar la fuerte evasión fiscal, que precisamente se presenta por la ausencia de un adecuado sistema de control y por la debilidad de los controles existentes.

En consecuencia con lo comentado, a partir de 1982, y con la asesoría de un experto de la OEA, se incluyó dentro del programa de revisión de los sistemas de ejecución de gastos, un grupo de trabajo para estudiar los procesos administrativos de los ingresos, en las fases de fijación, exacción y cobro de los principales impuestos del Gobierno, para efectos de identificar los controles existentes, las áreas críticas en cuanto a control en esas fases, o sea, en suma, la realización de una evaluación crítica de los controles existentes en procesos administrativos.

Dicho programa se encuentra muy avanzado. Ya se concluyeron tres estudios sobre algunos de los más importantes impuestos, y se encuentran listos para ser discutidos con la administración activa, para ser implementados con las medidas que ésta considere pertinentes, y se encuentran en vías de ser concluidos otros más. Posteriormente, se incorporarán otros impuestos al mismo programa.

3.2.2 DEUDA PÚBLICA

La situación de la deuda pública tiende a normalizarse, con la renegociación de que ha sido objeto. No obstante, el alto monto alcanzado y los problemas por que atraviesa la economía del país, han incidido negativamente en la obtención de nuevos créditos y consecuentemente, en el refrendo que la Contraloría da a ese tipo de obligaciones.

La determinación de la deuda pública consolidada que anualmente se presenta en este informe, es una de las labores que más tiempo requiere en los primeros meses del año. Otras de las principales labores desarrolladas en este campo se refieren a la deuda interna, la fiscalización de los sorteos de bonos, el control de que las nuevas emisiones se hagan conforme a la ley y las incineraciones de cupones y bonos.

3.2.3 TRIBUTOS MUNICIPALES

El trámite de impuestos municipales se vio ligeramente disminuido respecto al volumen alcanzado el año anterior, en virtud de la reforma que se introdujo al Código Municipal por medio de la Ley 6890, la cual excluyó de dicho trámite la participación que tenía esta Contraloría. En lo que respecta a las tasas, éstas alcanzaron un nivel similar al del año precedente, y en su mayor parte las reformas a sus tarifas se dieron como consecuencia del ajuste en los costos, principalmente los relativos a mano de obra, pues los aumentos en los otros insumos fueron en este año mucho más moderados que en los años anteriores.

3.2.4 OTROS ESTUDIOS

La actualización de las tarifas del Reglamento de gastos de viaje y de transporte para funcionarios o empleados del Estado, y la adecuación de su normativa a las nuevas situaciones se materializó en una reforma que se hizo a dicho Reglamento al final del año. Asimismo, los estudios para actualizar las tarifas máximas que se cubren por concepto de kilómetro en los entes públicos autorizados, fueron revisados en varias oportunidades durante el año.

No obstante la crisis que muestran las finanzas municipales en los últimos años, y el agotamiento de su capacidad financiera para contratar nuevas obligaciones, en este año hubo un mayor número de solicitudes de autorización para contratar nuevos créditos que en el año precedente.

Otros estudios que demandaron mucho esfuerzo fueron los correspondientes a ajustes de precios en los contratos de suministros y los relativos a reclamos por pérdidas sufridas en la ejecución de dichos contratos conforme a las previsiones que sobre la materia tiene el Reglamento de contratación administrativa.

3.3 EVALUACION Y REESTRUCTURACION DEL CONTROL FISCAL

3.3.1 NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORIA Y DE CONTROL INTERNO

Se llevaron a cabo estudios de varios proyectos de reglamento de unidades de auditoría interna, con la finalidad de que las funciones que se les asignen estén de acuerdo con las normas técnicas de auditoría y de control interno dictadas por la Contraloría General. Además, se participó en el análisis y la modificación de reglamentos de contratación administrativa de algunas instituciones públicas, con el propósito de definir en ellos los campos de autoridad y responsabilidad atinentes a la administración y a la auditoría interna.

Gran parte del trabajo se refirió básicamente a una labor de asesoría, en la que se evacuaron consultas y se llevaron a cabo sesiones de trabajo con funcionarios de distintas instituciones, en relación con las citadas normas de auditoría y de control interno.

3.3.2 ESTUDIO DE LAS ACTUALES FUNCIONES DE LA CONTRALORIA

La labor desarrollada en este campo fue muy intensa y variada y entre sus principales actividades se pueden citar las siguientes:

Se efectuó un estudio para establecer un sistema de control en el Ministerio de Hacienda para el refrendo de la orden de compra, el cual integró los controles que debe ejercer el Órgano Superior de Control y otras oficinas de la Administración Pública involucradas en esa operación, mediante el establecimiento de los procedimientos correspondientes y de los diferentes niveles de autoridad y responsabilidad.

Se propusieron cambios a diferentes proyectos de ley, en los cuales se les asignaban funciones de control a la Contraloría no propias de su competencia. Asimismo, se formuló un sistema de control para modificar el procedimiento de ejecución de la cuenta "Fondos de Terceros y Depósi-

tos Diversos", el cual propone, además de cambios significativos en el control interno de varias oficinas públicas, las modificaciones legales del caso.

Se planteó la modificación al sistema vigente de revisión y control de las facturas de carácter especial, en cuyo trámite participa la Contraloría General, principalmente, para establecer las competencias y responsabilidades que corresponden tanto a este organismo como a la administración activa.

Se realizó un estudio para establecer un sistema integral y uniforme de archivo para la Contraloría General, con técnicas actualizadas de fácil aplicación para regular el trámite, control y conservación de sus documentos.

Se practicó un estudio para identificar funciones que no son propias de la Contraloría así como para determinar la oficina de la Administración Pública que deberá encargarse de ellas. Este estudio implicó la colección y el análisis de leyes y decretos que le asignan funciones de control a la Contraloría General, desde que inició sus funciones.

3.3.3 PROCEDIMIENTOS, PRACTICAS Y POLITICAS DE AUDITORIA

Los estudios realizados sobre el particular en los diferentes sectores de la Administración Pública mostraron conclusiones muy importantes, para definir un marco de referencia sobre los requisitos, las atribuciones y las funciones que deben caracterizar a las unidades de auditoría interna.

Se realizó labor de difusión, mediante la celebración de varias reuniones de trabajo, para insistir en forma general sobre el control y específicamente sobre el control interno, y comentar las normas técnicas mencionadas con los participantes.

3.3.4 VERIFICACION DEL CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES

Otra de las labores importantes consistió en realizar las verificaciones pertinentes de las recomendaciones que se dieron en los distintos trabajos puestos en práctica, ya que ningún sistema de control interno funciona con eficiencia y eficacia, si no se somete a revisiones y evaluaciones periódicas.

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO

(EL DOCUMENTO ANEXO A ESTA MEMORIA DENOMINADO
"LIQUIDACION DETALLADA DEL PRESUPUESTO DE E -
GRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL, FORMA PARTE DEL
CONTENIDO DE ESTA SECCION)

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO

4. ANÁLISIS FINANCIERO: GOBIERNO CENTRAL

4.1 LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

La Contraloría General de la República, en cumplimiento de lo establecido en el artículo # 54 de la Ley de la Administración Financiera de la República, presenta a continuación la liquidación legal del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, correspondiente al ejercicio fiscal de 1983, con las observaciones que se consideran pertinentes.

A fin de que se tengan bases analíticas más claras, como en años anteriores, aparte del comentario de la liquidación legal del presupuesto general, se incluye un análisis de las operaciones financieras efectivamente concretadas en el año 1983 -ingresos percibidos realmente y egresos reconocidos o girados-, correspondientes al presupuesto del ejercicio, así como de las relativas a presupuestos de ejercicios anteriores y venideros.

Además, se considera necesario señalar, como se ha hecho en otras oportunidades, que aparte de las operaciones presupuestarias comentadas en este aparte, existe gran cantidad de movimientos extrapresupuestarios, gubernamentales, originados en disposiciones legales, administrativas y en malas prácticas financieras. Esas operaciones extrapresupuestarias, que afectan negativamente la administración de los recursos públicos, se comentan en el aparte 4.2, en el que se presentan los resultados de todas las operaciones financieras que afectan las cuentas del Balance de la Hacienda Pública, con el objeto de dar una visión más amplia de la gestión financiera gubernamental.

4.1.1 LIQUIDACIÓN LEGAL DEL PRESUPUESTO

Se presentan a continuación el análisis y las observaciones sobre la apropiación de ingresos y egresos al Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República y sobre la ejecución y el resultado final del mismo al cierre de ejercicio, en 31 de diciembre de 1983. Al final de este aparte, se hace también un breve comentario sobre los resultados económico-financieros de la liquidación legal del presupuesto.

En relación con las apropiaciones al presupuesto, puede señalarse que las cifras incorporadas al presupuesto inicial, aprobado por Ley

5831 de 20 de diciembre de 1982, fueron ampliadas por medio de 39 decretos ejecutivos y 2 leyes, llegándose a una apropiación total de ingresos y gastos de \$29.464.2 millones. De ese total, se trasladaron sumas para ser ejecutadas en ejercicios siguientes por \$3.014.6 millones, por lo que el período fiscal se concluyó con una apropiación definitiva de \$26.449.6 millones, según se puede apreciar en las cifras que a continuación se presentan:

GOBIERNO CENTRAL: APROPIACION DE INGRESOS ESTIMADOS Y EGRESOS
AUTORIZADOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE 1983, SEGUN FUENTES DE
FINANCIAMIENTO

- En millones de colones -

	Apropiación inicial	Ampliaciones durante el año	Apropiación total en 31-12-83	Sumas trasladadas a ejercicios venideros	Apropiación definitiva del ejercicio
<u>Total presupuesto</u>	<u>17.714.1</u>	<u>11.750.1</u>	<u>29.464.2</u>	<u>3.014.6</u>	<u>26.449.6</u>
<u>Con ingresos corrientes</u>	<u>13.382.5</u>	<u>4.570.3</u>	<u>17.952.8</u>	<u>94.3</u>	<u>17.858.5</u>
<u>Con ingresos de capital</u>	<u>4.331.6</u>	<u>7.179.8</u>	<u>11.511.4</u>	<u>2.920.3</u>	<u>8.591.1</u>
Crédito externo	442.4	5.196.6	5.639.0	2.915.0	2,724.0
Crédito interno	3.889.2	1.982.9	5.872.1	5.1	5,867.0
Otros recursos	0	0.3	0.3	0.2	0.1

Del cuadro anterior, que muestra en resumen el proceso de formación del presupuesto, se puede concluir que las ampliaciones representaron un 66.3% de la apropiación inicial, frente a un 50% en el ejercicio anterior. Ese alto porcentaje, que tiende a aumentar, es un indicador, junto con el problema que representa la gran cantidad de decretos y leyes que se dictan para modificar el presupuesto, de una deficiente programación, que hace engorroso el control del proceso presupuestario del Gobierno Central y, posiblemente, afecta en forma negativa la consecución de las metas y objetivos de los programas presupuestarios.

De las indicadas ampliaciones, las sustentadas con ingresos corrientes lo fueron, en su mayor parte, para atender revaloraciones generales de salarios decretadas en el año y para el servicio de la deuda pública dejado por fuera en el presupuesto inicial, que se cubrió, principalmente, con aumentos en las tarifas de los impuestos de rentas y consumo y recalificación del producto de otros impuestos.

Las ampliaciones en los ingresos de capital correspondieron, principalmente, a la incorporación del crédito bonificado interno y del crédito externo. En el primer caso, las principales incorporaciones fueron: los Bonos Seguridad Social 7% 1979, Bonos IDA y Bonos CODESA, para atender la deuda del Estado acumulada con la Caja Costarricense de Seguro Social al 31 de diciembre de 1980, programas de desarrollo agrario y capitalización de CODESA, respectivamente. En cuanto al crédito externo, se incorporaron principalmente recursos del BIRF, BCIE y del BID para construcción de carreteras: Costanera Sur, Terrón Colorado-Los Chiles, San José-Guápiles y para mejoramiento y mantenimiento de carreteras y caminos, así como recursos del préstamo EEUU PL-480, para programas de desarrollo agrícola, cooperativo y otros.

La suma de \$7.179.8 millones con que se amplió la parte del presupuesto sustentada con ingresos de capital, se originó en los siguientes recursos:

<u>Concepto</u>	<u>Millones de colones</u>
Crédito interno bonificado	1.982.9
Préstamos del BIRF	1.557.5
Préstamo EEUU PL - 480	1.143.1
Préstamos del BCIE	1.042.3
Préstamos del BID	712.8
Préstamos del FIV	380.3
Préstamos de la AID	33.8
Otros	327.1
	<u>\$7.179.8</u>

Debe señalarse, en cuanto a las apropiaciones del presupuesto, que la suma revalidada por \$3.014.6 millones correspondió casi en su totalidad a programas de construcción y mantenimiento de carreteras, sustentados en leyes de presupuesto con crédito externo plurianuales (extraordinarios). Esa suma revalidada situó la apropiación definitiva total del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República de 1983, en \$26.449.6 millones.

La liquidación general del Presupuesto Nacional al cierre del ejercicio fiscal 1983, que seguidamente se presenta, tiende a determinar en primer lugar, el superávit o déficit en los ingresos, para lo cual se comparan los estimados con los efectivos, y, en segundo lugar, los saldos no utilizados de partidas de gasto, para lo cual se comparan los egresos autorizados con los efectivamente realizados. Esos dos componentes determinan conjuntamente el resultado final del ejercicio.

En relación con la liquidación del presupuesto general de 1983, se puede indicar que la apropiación definitiva de ingresos estimados y

gastos autorizados se incrementó en un 66% respecto a la del año anterior, en tanto que el monto de ingresos y egresos efectivos lo hicieron en 81% y 67% , en su orden.

Ese comportamiento de los ingresos y gastos efectivos, se debió, en el primer caso, principalmente a aumentos tanto en las tarifas impositivas como en las importaciones nacionales y a un mayor uso del crédito interno y externo. En cuanto a los egresos efectivos el incremento señalado es tá respaldado, desde el punto de vista de la clasificación económica, en todos los renglones, con excepción del correspondiente a inversión financiera.

GOBIERNO CENTRAL: LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO
GENERAL DEL EJERCICIO FISCAL
AÑO 1981
- En colones -

Ingresos estimados		26.449.626.134.16	
Total Ingresos estimados	29.464.181.297.19		
Menos: sumas reválidas 1/	<u>3.014.555.163.03</u>		
Ingresos efectivos 2/		29.448.456.922.63	
Total ingresos efectivos	29.764.424.805.65		
Menos: sumas que se trasladan a 1984	<u>115.967.882.96</u>		
<u>Mayor ingreso de lo estimado</u>			3.198.830.788.51
Egresos autorizados		26.449.626.134.16	
Total egresos autorizados	29.464.181.297.19		
Menos: sumas reválidas 1/	<u>3.014.555.163.03</u>		
Egresos efectivos		25.759.235.274.62	
Reconocido	24.245.716.252.58		
Comprometido	<u>1.513.519.022.04</u>		
Total comprometido	1.405.327.268.84		
Menos: compromisos trasladados a 1984	<u>1.889.804.246.80</u>		
<u>Menor gasto de lo autorizado</u>			690.390.859.54
<u>Superávit</u>			<u>3.889.221.648.50</u>

1/ Corresponden a compromisos y cobros no utilizados del crédito público.

2/ Aparte de los ingresos percibidos, incluye también bonos emitidos por colocar y reembolsos del crédito externo por percibir, según disposiciones legales vigentes.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la apropiación de la parte de ingresos del presupuesto general, con todas las modificaciones que se llevaron a cabo, ascendió a un monto definitivo de \$26.449.6 millones. Sin embargo, la mayor recaudación que se produjo en algunos ingresos (impuestos de ventas, selectivos de consumo, de exportación de banano, de importación y otros menores), dio origen al superávit de \$3.198.8 millones en esta parte del presupuesto.

A continuación se presenta un cuadro con mayores detalles:

LIQUIDACION DE LA PARTE DE INGRESOS
DEL PRESUPUESTO GENERAL 1983
- Millones de colones -

	Estimación definitiva	Ingresos efectivos	Diferencias
<u>Total</u>	<u>26.449.6</u>	<u>29.648.4</u>	<u>3.198.8</u>
<u>Ingresos corrientes</u>	<u>17.858.5</u>	<u>21.057.3</u>	<u>3.198.8</u>
Tributarios	16,924.4	19,870.5	2,946.1
No tributarios	934.1	1,186.8	252.7
<u>Ingresos de capital</u>	<u>8,591.1</u>	<u>8,591.1</u>	<u>0</u>
Crédito interno	5,867.0	5,867.0	0
Crédito externo	2,724.0	2,724.0	0
Otros recursos	0.1	0.1	0

En el aparte 4.1.2 "Ejecución real del presupuesto", se presenta un cuadro que permite apreciar el monto percibido, así como el devengado, de los ingresos efectivos incluidos en el resumen numérico anterior.

En relación con la liquidación del presupuesto de egresos, la subejecución de \$690.4 millones en 1983, que representa un 2.6% de los egresos autorizados, se originó principalmente en los rubros de remuneraciones, intereses y transferencias de la parte del presupuesto financiada con ingresos corrientes. La parte financiada con ingresos de capital presenta una subejecución baja, debido a que los saldos no utilizados al cierre del ejercicio, por \$2.920.3 millones, se revalidaron para el ejercicio siguiente, no registrándose en la apropiación definitiva de egresos autorizados. Debe señalarse también, que en la parte del presupuesto financiada con ingresos corrientes, se revalidó de acuerdo con la Ley # 6937-83, el saldo disponible (no utilizado) del Título 08, Ministerio de Seguridad Pública, al liquidar el presupuesto con la

parte correspondiente a ingresos por \$94.3 millones, que se destinarán a la construcción o adquisición del edificio de dicho Ministerio, dispositivo legal que exceptuó esta operación de la aplicación de los principios de liquidación establecidos en la Ley de la Administración Financiera,

A continuación se presenta un cuadro con mayores detalles:

DETERMINACION DE LOS EGRESOS AUTORIZADOS PARA 1983

- En millones de colones -

	Ingresos corrientes	Ingresos de capital	Total presupuesto
Total egresos autorizados	17.952.8	11.511.4	29.464.2
Menos: sumas revalidadas para 1984	94.3	2.920.3	3.014.6
De saldos no utilizados	94.3	1.030.5	1.124.8
De compromisos <u>1/</u>	0	1.889.8	1.889.8
Egresos autorizados definitivos	17.858.5	8.591.1	26.449.6

1/ Corresponden a los compromisos sustentados con recursos del crédito público, que financian presupuestos extraordinarios plurianuales.

La liquidación conjunta de los presupuestos de ingresos y de gastos determinó el resultado superavitario del presupuesto general por un monto de \$3.889.2 millones, que se encuentra representado en su mayor parte en ingresos no percibidos (bonos por colocar y reembolsos del crédito externo por percibir). Cabe agregar que ese superávit supera al reportado por el Ministerio de Hacienda en \$1.2 millones, debido a que dicho Ministerio registró gastos en el Presupuesto Ordinario por ese monto, sin respaldo en los documentos de ejecución presupuestaria pertinentes.

Se considera necesario señalar que el superávit presupuestario indicado es en gran parte ficticio, por cuanto se incorporaron ingresos efectivos al presupuesto, que amparan gastos extrapresupuestarios de la Tesorería Nacional y, porque no incluye en el gasto presupuestario el monto correspondiente al sueldo adicional girado extrapresupuestariamente; prácticas éstas que se consideran inconvenientes por cuanto contravienen sanos principios financieros de la Ley de la Administración Financiera de la República y dificultan el control y la toma de decisiones en este campo.

En consecuencia, para presentar una visión más clara de los resultados de la gestión financiera gubernamental, en el aparte 4.2 se complementa la liquidación legal con los resultados de las operaciones extrapresupuestarias que afectan las cuentas de la Hacienda Pública, obteniéndose en esa forma, el verdadero efecto de dicha gestión en la Tesorería Nacional.

A continuación, como en años anteriores, se comentan brevemente, en forma separada, la liquidación de la parte del presupuesto general financiada con ingresos corrientes (ordinario) y la correspondiente a la parte financiada con ingresos de capital (extraordinario). Con esa finalidad se presenta el siguiente cuadro que comprende el resultado de la ejecución de los ingresos y gastos y el superávit del presupuesto ordinario de \$3.800.692.000,

GOBIERNO CENTRAL: LIQUIDACION DE LA PARTE DEL
PRESUPUESTO FINANCIADA CON INGRESOS CORRIENTES
(ORDINARIO) AÑO 1983
- En miles de colones -

Ingresos estimados		17.858.526.4	
Total ingresos estimados	17.952.830.0		
Menos: sumas revalidadas	<u>94.303.6</u>		
Ingresos efectivos		<u>21.057.357.7</u>	
Total ingresos efectivos	21.151.661.3		
Menos: sumas que se trasladan a 1984	<u>94.303.6</u>		
<u>Mayor ingreso de lo estimado</u>			3.198.831.3
Egresos autorizados		17.858.526.4	
Total egresos autorizados	17.952.830.0		
Menos: sumas revalidadas	<u>94.303.6</u>		
Egresos efectivos		<u>17.256.665.7</u>	
Reconocido	16.007.437.6		
Comprometido	<u>1.249.228.1</u>		
<u>Menor gasto de lo autorizado</u>			<u>601.860.7</u>
<u>Superávit del presupuesto ordinario</u>			<u>3.800.692.0</u>

Se puede indicar que ese superávit se logró obtener en gran parte debido a un mayor dinamismo de los ingresos corrientes, basado en aumentos de tarifas impositivas y en el crecimiento de las importaciones afectas a los impuestos gubernamentales, en relación con el dinamismo experimental que por los gastos amparados en este tipo de recursos, lo cual se basa en las políticas de equilibrio financiero acordadas con el FMI.

Por otra parte, se puede señalar que el superávit del presupuesto ordinario representa la casi totalidad del superávit presupuestario total del ejercicio, que fue de \$3.889.2 millones.

En el ejercicio en comentario, la apropiación de ingresos y gastos del presupuesto ordinario representó un 67.5% de la apropiación total

del presupuesto general, en tanto que los ingresos y gastos efectivos del primer representaron 71.0 y 67.0% del total, respectivamente.

Esa participación porcentual de presupuesto ordinario dentro del general, representa una baja significativa, con relación a la obtenida el año anterior, principalmente como consecuencia de un significativo incremento en el uso de recursos del crédito público para financiar el Presupuesto Nacional.

A continuación se comenta brevemente la liquidación legal de la parte del presupuesto general financiada con ingresos de capital (presupuesto extraordinario).

Los resultados de esa liquidación se dividen en dos partes en la siguiente presentación numérica: la que se liquida definitivamente al cierre del ejercicio (parte que fenece) y la que presenta revalidación de los saldos no ejecutados presupuestariamente, según disposiciones legales vigentes, para ser incorporados en presupuestos de ejercicios futuros.

GOBIERNO CENTRAL: LIQUIDACION DE LA PARTE DEL PRESUPUESTO
FINANCIADA CON INGRESOS DE CAPITAL (EXTRAORDINARIO)
AÑO 1983

- En miles de colones -

	Parte que fenece en 31-12-83	Parte que tiene revalidaciones	Total
1) <u>Ingresos estimados</u>	<u>5.792.195.5</u>	<u>2.798.904.2</u>	<u>8.591.099.7</u>
Total ingresos estimados	5.792.195.5	5.719.155.8	11.511.351.3
Menos: sumas revalidadas	0	2.920.251.6	2.920.251.6
2) <u>Ingresos efectivos</u>	<u>5.792.195.0</u>	<u>2.798.904.2</u>	<u>8.591.099.2</u>
Total ingresos efectivos	5.792.195.0	2.820.568.5	8.612.763.5
Menos: sumas que se trasladan a 1984	0	21.664.3	21.664.3
3) <u>Menor ingreso de lo estimado (1-2)</u>	<u>0.5</u>	<u>0</u>	<u>0.5</u>
4) <u>Egresos autorizados</u>	<u>5.792.195.5</u>	<u>2.798.904.2</u>	<u>8.591.099.7</u>
Total egresos autorizados	5.792.195.5	5.719.155.8	11.511.351.3
Menos: sumas revalidadas <u>1/</u>	0	2.920.251.6	2.920.251.6

continúa

5) <u>Egresos efectivos</u>	<u>5.703.665.4</u>	<u>2.798.904.2</u>	<u>8.502.569.6</u>
Reconocido	5.439.374.4	2.798.904.2	8.238.278.6
Comprometido	264.291.0	0	264.291.0
Total comprometido	264.291.0	1.889.804.2	2.154.095.2
Menos: compromisos trasladados a presupuesto - de 1984	0	1.889.804.2	1.889.804.2
6) <u>Menor gasto de lo autorizado (4-5)</u>	<u>88.530.1</u>	<u>0</u>	<u>88.530.1</u>
7) <u>Superávit presupuesto extraordinario (6-3)</u>	<u>88.529.6</u>	<u>0</u>	<u>88.529.6</u>

Como se puede observar en el cuadro anterior, la liquidación de la parte del presupuesto general financiada con ingresos de capital, también presenta un superávit, que se originó, a su vez, en la parte del mismo que feneció en 31 de diciembre de 1983; específicamente en la fuente de financiamiento respaldada con Bonos Deuda Interna 8% 1983. Aparte de esa emisión, esta parte que feneció estuvo financiada por Bonos Seguridad Social 7% - 1979 (\$988.0 millones), Bonos IDA 16% 1982 (\$500.0 millones) y Bonos CODESA - 4% 1980 (\$335.0 millones), que se emitieron para entregar en su totalidad, respectivamente, a la Caja Costarricense de Seguro Social para cubrir la deuda acumulada al 31 de diciembre de 1980, al IDA para programas de desarrollo agrario y a CODESA para su capitalización, por lo cual no generaron déficit ni superávit.

En lo que respecta a la otra parte del presupuesto extraordinario, que presenta revalidaciones, por los criterios utilizados para su liquidación, no generó déficit ni superávit. En esta parte se considera como ingreso efectivo un monto equivalente al gasto reconocido, revalidándose los compromisos pendientes y los saldos no utilizados, con el recurso correspondiente, para ser incorporados en el presupuesto general de períodos futuros. Cabe agregar, que ese sistema de liquidación se origina en que los recursos - respectivos corresponden a leyes de presupuesto plurianuales respaldadas en crédito público, destinado principalmente a obras viales y portuarias y a otros programas a ser ejecutados en varios años.

A continuación se presenta un cuadro resumen sobre la parte del presupuesto extraordinario que tiene revalidaciones en 31 de diciembre de 1983:

- En millones de colones -

	Apropiación total	Sumas revalidadas	Apropiación definitiva (reconocido)
Total	5.719.2	2.920.3	2.798.9
Con crédito bonificado	<u>80.0</u>	<u>5.2</u>	<u>74.8</u>
Con crédito externo	<u>5.639.0</u>	<u>2.915.0</u>	<u>2.724.0</u>
Créditos del SCIE	1,128.4	275.0	853.4
Créditos del BIRF	1,740.5	929.5	811.0
Crédito EEUU-PL 480	1,143.1	728.7	414.4
Créditos BID	886.0	553.8	332.2
Créditos del FIV	380.3	192.7	187.6
Créditos de la AID	33.8	4.5	29.3
Otros créditos	326.9	230.8	96.1
Otros recursos	<u>0.2</u>	<u>0.1</u>	<u>0.1</u>

Seguidamente se incluye un cuadro que presenta el origen del superávit total del presupuesto general de 1983, según las fuentes de financiamiento que lo generaron:

GOBIERNO CENTRAL: ORIGEN DEL SUPERAVIT

TOTAL DEL PRESUPUESTO GENERAL

AÑO 1983

- En colones -

Superávit de la parte del presupuesto financiada - con ingresos corrientes		3.800.692.021.44
Superávit de la parte del presupuesto financiada con ingresos de capital		<u>88.529.626.63</u>
Excedente de bonos no aplicado		<u>88.529.626.63</u>
Bonos Deuda Interna - 8%, 1983	<u>88.529.626.63</u>	
<u>Superávit total del presupuesto general de 1983</u>		<u>3.889.221.648.07</u>

Como complemento de los comentarios anteriores, se presenta el siguiente cuadro que resume los resultados económico-financieros de la ejecución de los presupuestos de 1981, 1982 y 1983, y se comentan brevemente esos resultados.

GOBIERNO CENTRAL: RESULTADOS ECONOMICO-FINANCIEROS
DE LA EJECUCION DE LOS PRESUPUESTOS DE 1981, 1982 y 1983

- En millones de colones -

+ Ingresos corrientes	7.453.1	12.948.2	21.057.4
- Gastos corrientes	7.642.8	12.240.3	19.616.6
= Ahorro bruto	- 189.7	707.9	1.440.8
- Amortización deuda	419.9	806.6	1.164.0
Interna	193.7	351.6	421.6
Externa	226.2	455.0	742.4
= Ahorro neto	- 609.6	- 98.7	276.8
- Inversiones totales	1.552.7	2.379.6	4.978.6
= Déficit financiero	- 2.162.3	- 2.478.3	- 4.701.8
Financiamiento	2.162.3	2.478.3	4.701.8
Crédito externo	476.5	937.0	2.724.0
Crédito interno	1.317.3	2.511.4	5.866.9
Otros recursos de capital	398.9	0.2	0.1
Financiamiento de Tesorería	- 30.4	- 970.3	- 3.889.2
P.I.B. nominal	57.102.7	97.102.3 <u>1/</u>	125.710.6 <u>1/</u>

1/ Estimación preliminar.

Del cuadro anterior se puede inferir que los ingresos corrientes, los gastos corrientes, las inversiones totales y el déficit financiero, contrariamente a lo sucedido en el período anterior, presentan como proporción del PIB nominal un crecimiento. Así, los ingresos corrientes pasaron de un 13.3% del PIB a un 16.7%, los gastos corrientes de un 12.6% a un 15.6%, las inversiones totales de un 2.5% a un 3.7% y el déficit financiero - de un 2.6% a un 4.0%.

Las cifras anteriores revelan un comportamiento más dinámico del gasto gubernamental, corriente y de inversión, que el mostrado por el PIB, el cual estuvo respaldado tanto en una mayor presión tributaria, como en un mayor uso del crédito público, interno y externo, no recurriéndose en este último caso al uso del crédito del Banco Central.

Merece destacar que en el período 1983, por primera vez - en los últimos nueve años, se produjo un ahorro neto, lo cual permitió al Gobierno Central financiar con ahorro propio una pequeña parte de sus inversiones canalizadas por medio del presupuesto.

4.1.2 EJECUCION REAL DEL PRESUPUESTO

En esta sección se determina qué parte de los ingresos y egresos de la liquidación legal del presupuesto general se concretó realmente; se establece qué monto de los ingresos presupuestarios se percibió en el ejercicio y cuánto consistió en ingresos devengados, y qué monto de los gastos - constituyó egresos reconocidos (girados o pagados).

Con ese objeto, se incluye el siguiente cuadro:

GOBIERNO CENTRAL: EJECUCION REAL DEL PRESUPUESTO
 POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO
 AÑO 1983
 - En millones de colones -

	Ingresos corrientes	Crédito externo	Crédito interno	Otros recursos de capital	Total general
1) Ingreso presu- puestario e- fectivo 1/	21.057.4	2.724.0	5.867.0	0.1	29.648.4
2) Ingresos no percibidos re- almente	0	1.661.9	1.680.5	0	3.342.4
Reembolsos por recibir	0	1.583.3	0	0	1.583.3
Bonos por co- locar	0	0	1.680.5	0	1.680.5
Recursos de - vigencias an- teriores	0	78.6	0	0	78.6
3) Ingresos per- cibidos real- mente (1-2) 2/	21.057.4 2/	1.062.1	4.186.5	0.1	26.306.0
4) Egresos reco- nocidos	16.007.4	2.724.0	5.514.2	0.1	24.245.6
5) Superávit o déficit (-) (3-4)	5.050.0	- 1.661.9	- 1.327.7	0	2.060.4

1/ Según liquidación legal del presupuesto.

2/ Incluye \$380.991.1 miles de impuestos pagados con certificado de abono tributario y \$336.469.7 miles de intereses bonos, en poder de Tesorería.

3/ Incluye gasto correspondiente a intereses de bonos en poder de Tesorería por \$92.2 millones.

Como se puede observar en el cuadro anterior, una proporción importante de los ingresos del crédito público interno y externo, registrados como efectivos en la liquidación legal del presupuesto general, no se

percibió realmente en 1983; dicha proporción está compuesta en su mayor parte por bonos emitidos por colocar y reembolsos del crédito externo por percibir. Por ese hecho, como en años anteriores, se originó un faltante de ingresos del crédito percibidos para cubrir los egresos reconocidos que respaldan. Sin embargo, ese faltante fue superado con creces por el excedente que se produjo en la parte financiada con ingresos corrientes, originándose un excedente total de ingresos percibidos de \$2.060.4 millones.

Ese resultado es un indicador del efecto positivo de la ejecución del presupuesto general en la liquidez de la Tesorería Nacional, el cual se vio disminuido en parte por el resultado negativo de las operaciones extrapresupuestarias y de las propias de la Tesorería que se comentan en el aparte 4.2.

4.1.3 DESFASES EN LA EJECUCION PRESUPUESTARIA

En el aparte anterior se comentaron los resultados de la ejecución del presupuesto general de 1983, relativos a los ingresos percibidos y a los gastos financieros concretados (reconocidos). Esos resultados se complementan en este aparte con los ingresos percibidos y los gastos reconocidos correspondientes a los ingresos devengados y a los gastos comprometidos registrados en la ejecución de presupuestos de ejercicios anteriores, y con los ingresos percibidos y los gastos reconocidos en el ejercicio para ser incorporados en presupuestos futuros.

A continuación se presenta un cuadro con los resultados correspondientes al presente ejercicio:

GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS PERCIBIDOS Y GASTOS RECONOCIDOS
SEGUN EL PRESUPUESTO A QUE CORRESPONDAN
Y POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO
AÑO 1983
- En millones de colones -

	Ingresos percibidos realmente (1)	Gastos reconocidos (2)	Diferencia (1-2)
<u>Total general</u>	<u>27.314.8</u>	<u>25.755.1</u>	<u>1.559.7</u>
Ingresos corrientes	21.760.8 ^{1/}	17,502.8 ^{2/}	4.258.0
Ingresos de capital	5.554.0	8.252.3	- 2.698.3
Crédito interno	3.941.2	5,528.2	- 1.587.0
Crédito externo	1.612.7	2.724.0	- 1.111.3
Otros recursos	0.1	0.1	0
			continúa

<u>Total presupuesto de 1983</u>	26.306.2	24.245.7	2.060.5
Ingresos corrientes	21.057.4 ^{1/}	16.007.4 ^{2/}	5.050.0
Ingresos de capital	5.248.8	8.238.3	- 2.989.5
Crédito interno	4.186.5	5.514.2	- 1.327.7
Crédito externo	1.062.2	2.724.0	- 1.661.8
Otros recursos	0.1	0.1	0
<u>Total presupuestos ejercicios anteriores</u> ^{3/}	244.8	949.3	- 704.5
Ingresos corrientes	0	935.3	- 935.3
Ingresos de capital	244.8	14.0	230.8
Crédito interno	- 245.9	14.0	- 259.9
Crédito externo	490.7	0	490.7
Otros recursos	0	0	0
<u>Total presupuestos ejercicios venideros</u> ^{4/}	763.8	560.1	203.7
Ingresos corrientes	703.4	560.1	143.3
Ingresos de capital	60.4	0	60.4
Crédito interno	0.6	0	0.6
Crédito externo	59.8	0	59.8
Otros recursos	0	0	0

- 1/ Incluye \$381.0 millones de impuestos pagados con CAT y \$336.5 millones de intereses bonos en poder de Tesorería.
- 2/ Incluye \$381.0 millones de transferencia pagada con CAT y \$92.2 millones de intereses bonos en poder de Tesorería.
- 3/ Corresponde ingresos percibidos y gastos reconocidos, en 1983 de operaciones presupuestarias de ejercicios anteriores.
- 4/ Corresponde a ingresos percibidos y gastos reconocidos, en 1983, de operaciones presupuestarias de ejercicios venideros.

Como puede observarse en el cuadro anterior, el total de operaciones presupuestarias generó un sobrante de ingresos percibidos, con relación a los gastos reconocidos, de \$1.559.7 millones, lo que indica el efecto positivo de esas operaciones sobre la situación de liquidez de la Tesorería Nacional.

Ese resultado fue originado básicamente por el presupuesto general de 1983, que produjo un excedente de ingresos de \$2.060.5 millones, en tanto que las operaciones correspondientes a presupuestos de ejercicios anteriores generaron un faltante de \$704.5 millones y las de presupuestos venideros un sobrante de sólo \$203.7 millones. Cabe señalar que este último es consecuencia de que dentro de los ingresos percibidos correspondientes a presupuestos venideros, se incluyeron \$703.4 millones producto de impuestos (50% del ingreso de sobretasas a las importaciones, 1% sobre las rentas al exterior y una pequeña parte del impuesto al banano), que no fueron incorporados al presupuesto del ejercicio, sino que fueron apartados por medio de la cuenta de depósitos diversos para ser incorporados en el presupuesto general de 1984, según el destino asignado por ley.

A continuación se presenta un cuadro que muestra el total de bonos emitidos por colocar y los colocados en los años 1981, 1982 y 1983. El total de bonos colocados en 1983 en los bancos comerciales del Estado, en otras instituciones públicas y en el sector privado representa la totalidad del crédito interno utilizado por el Gobierno Central en el año.

GOBIERNO CENTRAL: TOTAL DE BONOS EMITIDOS
POR COLOCAR Y COLOCADOS
AÑOS 1981, 1982 y 1983
- En millones de colones -

	1981	1982	1983
Total bonos por colocar en el ejercicio	3.340,7	4.447,3	7.665,8
De recursos del presupuesto del año	1.302,8	2.502,0	5.840,5
De recursos de presupuestos anteriores	1.689,2	1.837,5	1.725,5
De recursos de presupuestos venideros	148,7	107,8	99,8
Total bonos colocados	1.346,0	2.308,2	3.941,2
De recursos del presupuesto del año	905,1	1.719,2	4.186,5
De recursos de presupuestos anteriores	429,2	587,8	245,9
De recursos de presupuestos venideros	11,7	1,2	0,6
Saldo de bonos por colocar al cierre del ejercicio	1.994,7	2.139,1	3.724,6

Finalmente, se presenta el siguiente cuadro con el objeto de mostrar la orientación económico-financiera del total de las operaciones presupuestarias, correspondientes a ingresos percibidos y a egresos reconocidos.

GOBIERNO CENTRAL: RESULTADOS ECONOMICO-FINANCIEROS
DEL TOTAL DE OPERACIONES PRESUPUESTARIAS 1/
AÑOS 1982 y 1983
- En millones de colones -

	1982	1983	Variación	
			Absoluta	Porcentual
+ Ingresos corrientes	12.948,2	21.760,8	8.812,6	68,06
- Gastos corrientes	12.042,1	19.508,7	7.466,6	62,00

continúa

= Ahorro bruto	906.1	2.252.1	1.346.0	148.55
- Amortización deuda	796.6	1.162.8	366.2	45.97
Interna	341.6	420.4	78.8	23.07
Externa	455.0	742.4	287.4	63.16
= Ahorro neto	109.5	1.089.3	979.8	894.79
- Inversiones totales	2.061.7	5.083.6	3.021.9	146.57
= Déficit financiero	- 1.952.2	- 3.994.3	- 2.042.1	104.60
Financiamiento	1.952.2	3.994.3	2.042.1	104.60
Crédito interno	2.310.2	3.941.2	1.631.0	70.60
Crédito externo	579.7	1.612.7	1.033.0	178.20
Otros recursos	0.2	0.1	- 0.1	- 50.00
Financiamiento de Tesorería	- 937.9	- 1.559.7	- 621.8	66.30
P.I.B. nominal	97.102.3 ^{2/}	125.710.6 ^{2/}	28.608.3	29.46

1/ Corresponde a los ingresos realmente percibidos y a los gastos reconocidos de las operaciones de los presupuestos de ejercicios anteriores, venideros y presente.

2/ Estimación preliminar.

Las cifras anteriores permiten apreciar que los ingresos, el gasto corriente y el de inversión y el ahorro, el déficit financiero y el financiamiento presentaron un comportamiento mucho más dinámico que el PIB, lo cual se pudo sustentar, dadas las limitaciones fiscales del convenio con el FMI, básicamente en el dinámico comportamiento de los ingresos impositivos derivados de tarifas más elevadas y de un incremento en las importaciones. Una buena parte del incremento de los ingresos correspondientes, se destinó a programas de compensación social.

Se considera necesario señalar, que no obstante que las operaciones presupuestarias representan la mayor parte de los resultados de las finanzas gubernamentales, con el tiempo, como resultado de numerosas leyes y prácticas financieras que contravienen los principios presupuestarios establecidos en la Ley de la Administración Financiera de la República, se ha ido incrementando significativamente el monto de recursos gubernamentales canalizados al margen del presupuesto general, hecho que se comenta en el siguiente aparte y se muestra en los cuadros #14, 15 y 16 de esta memoria.

4.2 LIQUIDACION AJUSTADA DEL PRESUPUESTO

Para dar una visión más amplia de la gestión financiera del Gobierno, se expone en este aparte la liquidación ajustada del presupuesto, ajuste que consiste en complementar la liquidación legal del presupuesto, con las operaciones extrapresupuestarias que afectan las cuentas del balance de la Hacienda Pública.

Dentro de esas operaciones extrapresupuestarias no se consideran las correspondientes a presupuestos de oficinas adscritas a ministerios, manejadas independientemente del presupuesto general, en virtud de leyes especiales, las cuales se encuentran incorporadas dentro de los resultados presupuestarios del subsector de instituciones públicas de servicio, que se comentan en el aparte 5.1 de esta memoria.

Los resultados de las operaciones extrapresupuestarias del Gobierno Central, que afectan el balance de la Hacienda Pública, como se muestra en el cuadro #14 del anexo estadístico de esta memoria, generaron un déficit de \$1.887.5 millones, lo que implica un crecimiento del 89.5% con respecto al del período anterior. Este déficit, conjugado con el superávit del presupuesto general, que alcanzó un monto de \$3.889.2 millones, determinó un resultado superavitario conjunto de \$2.001.7 millones, que representa el efecto total del resultado de la liquidación ajustada sobre la situación de Tesorería Nacional. Sin embargo, tal resultado no se refleja en su totalidad en los estados de la Tesorería Nacional, porque en éstos se aplica el artificio contable de considerar como recurso de tesorería el monto equivalente al sueldo adicional girado extrapresupuestariamente en el año, con cargo al presupuesto del ejercicio siguiente.

El crecimiento en el déficit resultante de las operaciones extrapresupuestarias se explica por el mayor dinamismo experimentado por los gastos en relación con los ingresos en este período. Así, sobre los gastos extrapresupuestarios se tiene que crecieron en \$1.883.4 en 1983, lo que significa un crecimiento del 87.3% con respecto a 1982, lo cual contrasta con el aumento en los mismos del 40.3% registrado en el período anterior. Ese crecimiento en los gastos durante 1983 se explica a su vez, principalmente, por el aumento en los montos girados extrapresupuestariamente por la Tesorería Nacional en ese año, especialmente los que corresponden al pago de los certificados de Abono Tributario y a las transferencias realizadas de parte de los recursos del impuesto sobre las ventas, a la Dirección General de Asignaciones Familiares; también explica ese comportamiento de los gastos extrapresupuestarios, el incremento en los gastos que generaron deuda flotante, espe-

eficacemente los que corresponden al pago de las cuotas patronales y estatales a la Caja Costarricense de Seguro Social, no cubiertas por el presupuesto general. Una idea más exacta de lo comentado, se obtiene a partir del cuadro siguiente:

GOBIERNO CENTRAL: GASTOS EXTRAPRESUPUESTARIOS

SÉGUN CONCEPTO, 1982-1983

- En millones de colones -

Concepto	1982	1983	Variación
De la Tesorería	754.7	1.709.4	954.7
Generan Deuda Flotante	461.6	825.5	363.9
Sueldo adicional	371.2	560.1	188.9
Transferencias de recursos del crédito externo	415.4	492.5	41.1
Programas de Asignaciones Familiares	63.8	243.2	179.4
Depósitos Diversos	27.2	121.3	94.1
Servicio de la deuda	62.4	87.7	25.3
Otros	0.1	0.1	0
TOTAL	2,156.4	4,039.8	1,883.4

1/ El detalle de los egresos extrapresupuestarios para 1983 se presenta en el cuadro #16 del Anexo Estadístico de esta memoria.

De las cifras anteriores se deriva, además, la importancia que tuvo en el crecimiento de los gastos extrapresupuestarios, el aumento en el monto del sueldo adicional girado extrapresupuestariamente en el año, que se carga al presupuesto del año siguiente, así como también el aumento en los gastos realizados en Programas de Asignaciones Familiares, ejecutados por el Gobierno Central.

En relación con los ingresos extrapresupuestarios se tiene que durante 1983 su monto aumentó en \$991.8 millones, lo que implica un crecimiento del 85.5% con respecto a 1982. Este comportamiento de los ingresos se explica en una alta proporción en el incremento registrado de la deuda flotante, la cual mostró un aumento de \$402.8 millones en 1983, originado, especialmente en la parte correspondiente del incremento de la deuda del Estado con la Caja Costarricense de Seguro Social. Asimismo, contribuye significativamente el aumento en los ingresos extrapresupuestarios, el incremento del monto del recurso generado por la anulación de obligaciones, que consiste en deuda de Tesorería prescrita a favor del Tesoro Público, dentro de la que sobresale la relativa a compromisos pendientes del presupuesto de 1982, no reconocidos al 30 de junio de 1983.

Para obtener una visión más clara del comportamiento de los ingresos extrapresupuestarios en 1983, puede observarse el siguiente resumen.

GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS EXTRAPRESUPUESTARIOS
POR FUENTES, 1982-1983
- En millones de colones -

Fuente	1982	1983	Variación
Crédito externo	415.4	516.9	101.5
Deuda flotante	422.7	825.5	402.8
Transferencias	126.1	309.4	183.3
Anulación de obligaciones	148.7	364.5	215.8
Depósitos diversos	6.3	121.3	115.0
Otras	41.3	14.7	- 26.6
TOTAL	1.160.5	2.152.3	991.8

1/ El detalle de los ingresos extrapresupuestarios del Gobierno Central para 1983, se da en el cuadro #15 del Anexo Estadístico de esta memoria.

A partir de los datos que nos muestra el cuadro anterior, se puede destacar además, la relevancia que al igual que en años anteriores, mantienen en la composición del total de los ingresos extrapresupuestarios, la deuda flotante y los recursos del crédito externo, teniéndose que en 1983 éstos representaron de dicho total, el 38.4% y el 24.0%, respectivamente. Las transferencias recibidas del sector público y la anulación de obligaciones de la Tesorería, constituyeron componentes importantes dentro de la estructura de los ingresos extrapresupuestarios, mostrando éstos, además, una mejora en su importancia relativa en 1983.

Los resultados económico-financieros de la liquidación legal ajustada del presupuesto se comentan a continuación, para lo cual se ha elaborado el siguiente cuadro:

GOBIERNO CENTRAL: DEFICIT FINANCIERO AJUSTADO
Y SU FINANCIAMIENTO
AÑO 1983
- En millones de colones -

	Total	Movimiento Presupuestario	Movimiento Extrapresupuestario
<u>Gastos totales</u>	<u>29.799.0</u>	<u>25.759.2</u>	<u>4.039.8</u>
<u>Gastos corrientes</u>	<u>23.137.5</u>	<u>19.616.6</u>	<u>3.520.9</u>
Gastos de consumo	9.445.3	8.556.8	888.5
Intereses y otros	3.227.4	3.042.7	184.7

continúa

Transferencias corrientes	10.464.8	8.017.1	2.447.7
<u>Gastos de capital</u>	<u>6.661.5</u>	<u>6.142.6</u>	<u>518.9</u>
Inversión real	2.929.9	2.843.1	86.8
Inversión financiera	130.1	129.8	0.3
Transferencias de capital	2.398.2	2.005.7	392.5
Amortización deuda	1.203.3	1.164.0	39.3
<u>Ingresos corrientes</u>	<u>21.376.0</u>	<u>21.057.3</u>	<u>318.7</u>
Ingresos tributarios	19.873.0	19.870.5	2.5
Ingresos no tributarios	1.503.0	1.186.9	316.1
<u>Déficit financiero</u>	<u>8.423.0</u>	<u>4.701.9</u>	<u>3.721.1</u>
<u>Financiamiento</u>	<u>8.423.0</u>	<u>4.701.8</u>	<u>3.721.1</u>
<u>Crédito externo</u>	<u>3.240.9</u>	<u>2.724.0</u>	<u>516.9</u>
Efectivo	2.129.6	1.612.7	516.9
Devengado	1.111.3	1.111.3	0
<u>Crédito interno</u>	<u>6.692.5</u>	<u>5.867.0</u>	<u>825.5</u>
Efectivo <i>Banco: 586.7.</i>	4.186.5	4.186.5	0
Devengado <i>DF = 625.5.</i>	2.506.0	1.680.5	825.5
<u>Otros recursos de capital</u>	<u>491.3</u>	<u>0.1</u>	<u>491.2</u>
Efectivo	17.8	0.1	17.7
Devengado	473.5	0	473.5
<u>Financiamiento de Tesorería</u>	<u>(2.001.7)</u>	<u>(3.889.2)</u>	<u>1.887.5</u>

Según se desprende de la información suministrada en el cuadro anterior, el déficit financiero total ajustado alcanzó la cifra de \$8.423,0 millones, del cual un 44.18% corresponde al resultado de las operaciones extrapresupuestarias. El monto alcanzado por este déficit total implica un crecimiento con respecto al año anterior del 87.8%, contribuyendo a dicho aumento en un 56.5% el resultado de las operaciones presupuestarias y en un 43.5% el correspondiente a las operaciones extrapresupuestarias.

En relación con los componentes que generan dicho resultado deficitario, se tiene que los gastos totales del Gobierno (presupuestarios y extrapresupuestarios) crecieron en un 69.5% con respecto a 1982. Este crecimiento permitió que en 1983 la participación relativa de los gastos totales del Gobierno en el PIB (nominal), invirtiera su tendencia a la baja registrada en los últimos años, pues pasó del 18.1% en 1982 al 23.7% en 1983.

En lo que respecta al total de gastos del Gobierno Central en 1983, un 13.6% correspondieron a gastos extrapresupuestarios, lo que implica un aumento de esta relación, con respecto al 12.3% registrado en 1982.

Es necesario advertir, ante el resultado anteriormente comentado, que este tipo de operaciones financieras que se manejan al margen del presupuesto general (incluyendo los ingresos extrapresupuestarios), constituyen serias limitaciones para la administración, el control, el análisis y la toma de decisiones en el campo presupuestario del Gobierno.

En lo referente a los ingresos corrientes, que constituyen el otro componente del déficit financiero total, éstos mostraron en 1983 un crecimiento del 63.2% con respecto a 1982, llegando a representar en el ejercicio un 17% del PIB, frente a un 13.5% mostrado en el año anterior.

El menor dinamismo que representa el comportamiento señalado de los ingresos corrientes, frente al mostrado por los gastos totales, produjo el marcado crecimiento del déficit financiero en el ejercicio, lo cual incrementó sustancialmente las necesidades de financiamiento del Gobierno Central. No obstante, cabe señalar que el déficit financiero del ejercicio fue cubierto en exceso por los recursos del crédito externo, el crédito interno y otros recursos de capital, generándole a la Tesorería Nacional un excedente de recursos de ₡2.001.7 en 1983 que constituye el efecto neto de la liquidación ajustada sobre el superávit de Tesorería, como puede ser observado en el cuadro presentado anteriormente.

Respecto al movimiento total de ingresos percibidos y gastos reconocidos o pagados, involucrados dentro de los resultados de la liquidación legal ajustada del presupuesto, complementados con los correspondientes ingresos y pagos de las operaciones propias de la Tesorería Nacional, se incluye a continuación un cuadro que resume ese movimiento.

GOBIERNO CENTRAL: TOTAL DE INGRESOS PERCIBIDOS Y
GASTOS RECONOCIDOS Y/O PAGADOS. SEGUN CLASIFICACION
ECONOMICA 1/

AÑO 1983

- En millones de colones -

Total	Movimiento presupuestario	Movimiento extrapresupuestario	Operaciones de Tesorería
<u>Total ingresos</u> 27.968.6	<u>26.856.7</u>	<u>636.2</u>	<u>475.7</u>

Ingresos co- rrientes	21.329.5	21.057.4	101.6	170.5
Ingresos de capital	6.639.1	5.799.3	534.6	305.2
<u>Total gastos</u>	<u>27.592.4</u>	<u>24.245.7</u>	<u>3.150.5</u>	<u>196.2</u>
Gastos co- rrientes	20.845.4	18.415.2	2.652.7	(222.5)
Gastos de capital	6.747.0	5.830.5	497.8	418.7
<u>Excedente o faltante</u>	<u>376.2</u>	<u>2.611.0</u>	<u>(2.514.3)</u>	<u>279.5</u>

1/ Cuadro derivado de la columna "Ejecución Real Total" del cuadro #14 del anexo estadístico de esta memoria.

Las cifras del cuadro anterior permiten observar la incidencia significativa que sobre el resultado del total de las operaciones financieras, correspondiente a ingresos percibidos y gastos reconocidos o pagados, tuvo el movimiento extrapresupuestario, dejando claro lo inadecuado de analizar los resultados de la gestión financiera gubernamental, únicamente a través de los correspondientes al presupuesto general.

Para 1983, el excedente de ingresos percibidos de \$2.611.0 millones, resultante del movimiento presupuestario, reforzado por el de \$279.5 millones de las operaciones propias de la Tesorería, se vio contrarrestado por el faltante de ingresos de \$2.514.3, registrado por el movimiento extrapresupuestario, produciendo un excedente total de tan solo \$376.2 millones. Este excedente total de \$376.2 millones representa el efecto positivo de las operaciones presupuestarias, extrapresupuestarias y las propias de la Tesorería, sobre la situación de liquidez de esta última.

Con el objeto de complementar lo anteriormente expuesto, se presentan en el siguiente cuadro, los resultados económico-financieros de las operaciones totales relativas a ingresos percibidos y gastos reconocidos o pagados.

GOBIERNO CENTRAL: RESULTADOS ECONOMICO-FINANCIEROS
 DEL TOTAL DE LA EJECUCION REAL AJUSTADA 1/
 AÑOS 1982-1983
 - En millones de colones -

	1982	1983	Variación	
			Absoluta	Porcentual
+ Ingresos corrientes	12.915.1	21.329.5	8.414.4	65.15
- Gastos corrientes	12.724.4	20.845.4	8.121.0	63.82
= Ahorro bruto	190.7	484.1	293.4	153.85
- Amortización deuda	1.515.9	1.202.1	- 313.8	- 20.70
Interna	1.060.9	448.0	- 612.9	- 57.77
Externa	455.0	754.1	299.1	65.74
* Ahorro neto	- 1.325.2	- 718.0	607.2	45.82
- Inversiones totales	2.418.6	5.544.9	3.126.3	129.26
= Déficit financiero	3.743.8	6.262.9	2.519.1	67.29
Financiamiento	3.743.8	6.262.9	2.519.1	67.29
Crédito interno	2.990.2	3.941.2	951.0	31.80
Crédito externo	994.5	2.680.1	1.685.6	169.49
Otros recursos	13.6	17.8	4.2	30.88
Financiamiento de Tesorería	(254.5)	(376.2)	121.7	47.82

1/ Derivado de la columna de la "Ejecución Real Total" del cuadro #14 del anexo estadístico de esta memoria.

Según se deriva de los datos proporcionados por el cuadro anterior, en 1983, debido principalmente al mayor dinamismo mostrado por los ingresos corrientes con respecto a los gastos corrientes, se generó un incremento en el ahorro bruto. El monto alcanzado por este último, debido al incremento señalado, no fue suficiente, sin embargo, para cubrir los pagos totales por amortización de la deuda de ese año, originándose un desahorro neto de (718.0 millones). Este último resultado implica que el Gobierno no dispuso de ahorro propio para cubrir al menos parte de sus gastos en inversión, los cuales crecieron significativamente en este ejercicio, debiendo ser financiados, en su mayor parte, con recursos del crédito interno y externo.

Lo anterior refuerza la importancia de este análisis integral de la gestión financiera del Gobierno, ya que contrasta con los resultados obtenidos al considerar únicamente las operaciones del presupuesto general comentados en el punto 4.1.1.

4.3 INGRESOS

4.3.1 INGRESOS PRESUPUESTOS

El año 1983 se caracterizó por ser el período con mayores modificaciones presupuestarias, en términos proporcionales, en los últimos tiempos, ya que habiéndose iniciado el año con un presupuesto de \$17.714.1 millones, pasó al final del ejercicio a \$26.449.6 millones, o sea, se amplió en un total de \$8.735.5 millones, que en términos porcentuales equivalen a un 49.3%.

Las modificaciones referidas se produjeron tanto en la parte de los ingresos corrientes, como en los ingresos de capital, y con magnitudes similares, \$4.476.0 y \$4.259.5 millones, respectivamente.

Son varias las causas que originaron ampliaciones en el presupuesto, pero se pueden citar como más importantes las siguientes: a) en el caso de los ingresos corrientes, la promulgación de disposiciones legales que introdujeron modificaciones en los impuestos sobre ventas, selectivos de consumo e impuesto sobre rueda y la prórroga, para el año de 1983, de gravámenes temporales que se habían establecido para 1982, como fue el caso de los impuestos sobre el diferencial cambiario de las exportaciones y el recargo sobre el impuesto de la renta de las empresas; y b) en el caso de los ingresos de capital, por la incorporación al presupuesto de nuevos recursos, tanto internos como externos, no contemplados en el presupuesto inicial.

En los ingresos corrientes se produjeron dos ampliaciones mayores, una por \$3.167.9 millones en el mes de mayo y otra por \$797.0 millones en el mes de octubre. La primera se originó en las modificaciones legales a que se hizo referencia en el párrafo anterior, en tanto en la segunda, tuvo como causa principal el notable comportamiento mostrado por la recaudación en el primer semestre del año, que dio base para una recalificación general.

Ambas ampliaciones tuvieron como fin dar contenido presupuestario a gastos de operación del Poder Ejecutivo, como el pago de remuneraciones a los empleados públicos, el servicio de la deuda pública y transferencias a entidades del sector público.

Existieron además otras modificaciones presupuestarias menores en los ingresos corrientes, que en total sumaron \$605.4 millones, y que sirvieron, principalmente, para dar contenido a diversos programas del

Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

En los recursos de capital, como es lo usual, se debe introducir gran cantidad de modificaciones presupuestarias, conforme el Gobierno va recibiendo recursos de las distintas fuentes. En el caso del crédito externo, se pueden citar como principales ampliaciones, las producidas por la incorporación al presupuesto de alrededor de \$600.0 millones de recursos provenientes del Banco Centroamericano de Integración Económica, que sirvieron al Gobierno, entre otras cosas, para financiar importantes obras de infraestructura económica, como lo son la Carretera Barú-Palmar Norte, - la construcción y mejoramiento de caminos vecinales y para el mejoramiento del sistema educativo nacional, a través de aportes a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica y a la Escuela Centroamericana de Ganadería; la incorporación de \$666.1 millones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, recursos que se destinaron a la construcción de la Carretera San José-Guápiles-Siquirres-Puerto Viejo, y al mejoramiento del transporte urbano; la utilización de \$414.4 millones provenientes del crédito FL-480 del Gobierno de los Estados Unidos, que se gastó - principalmente en el mejoramiento de cosechas y almacenamiento de granos básicos y, finalmente, la utilización de \$230.5 millones y \$151.5 millones, originados en créditos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo de Inversiones de Venezuela, respectivamente, que se destinaron a programas de caminos vecinales.

En el crédito interno, las modificaciones principales - se originaron en la incorporación al presupuesto de tres importantes emisiones de bonos de la deuda pública: Bonos Seguridad Social 7% 1979 por \$988.0 millones, Bonos IDA por \$500.0 millones y Bonos COOESA 1980 por \$335.0 millones, cuyos recursos los utilizó el Gobierno para girar fondos a la Caja Costarricense de Seguro Social, al Instituto de Desarrollo Agrario y a la Corporación Costarricense de Desarrollo, respectivamente.

4.3.2 INGRESOS EFECTIVOS

Por segundo año consecutivo, los ingresos gubernamentales han experimentado un notable crecimiento, que se situó para 1983 en un 80.8%, tasa mayor que la registrada en el período de 1982, que alcanzó un 70%. El Gobierno percibió recursos por un total de \$29.648.5 millones, de los cuales \$21.057.4 millones correspondieron a ingresos corrientes y - \$8.591.1 millones a ingresos de capital.

Para este período, la principal causa de crecimiento estuvo en la expansión de la captación de recursos de capital, tanto externos como internos, que crecieron a una tasa del 149.1%. Por otra parte, en los

ingresos corrientes, el incremento fue a una tasa del 62.6%, menor que el experimentado en el año precedente, que fue de un 73.7%.

Comparando ese crecimiento de los ingresos corrientes del Gobierno Central en este período, con el estimado para el Producto Interno Bruto, se nota por primera vez en los últimos años, una alta elasticidad de la recaudación gubernamental, al llegar a situarse el índice correspondiente en 2.73.

Sin embargo, es necesario hacer notar que gran parte de esta elasticidad, es debida a importantes cambios en la estructura tributaria del país, que se analizarán en párrafos siguientes.

Con respecto al crecimiento de los ingresos corrientes totales, la tasa registrada es representativa del crecimiento de sus tres grupos componentes: los ingresos tributarios, los no tributarios y las transferencias corrientes.

En lo que se refiere a la expansión de los ingresos provenientes de impuestos, se nota en todos sus grupos componentes, una clara tendencia a un notable crecimiento, con una sola excepción, los impuestos al comercio exterior y transacciones internacionales.

El grupo de tributos que más creció fue el de los impuestos sobre bienes y servicios, que se expandió en términos absolutos en \$4.414.2 millones, equivalente a un 106.2%. Se explica ese alto crecimiento, principalmente, por el comportamiento del impuesto sobre las ventas, rubro en el cual una disposición legal promulgada a finales de 1982 elevó de manera inusitada la recaudación para el Gobierno, al ampliar la base imponible, subir la tarifa y cambiar el usufructo del gravamen. Coadyuvó también al notable crecimiento de este grupo, la expansión de otro importante renglón, los impuestos selectivos de consumo, rubro en el que también se registró un cambio de consideración en su estructura, que redundó favorablemente en su recaudación.

Otro grupo que experimentó un alto incremento, es el correspondiente a los impuestos sobre ingresos y utilidades, constituido básicamente por el impuesto sobre la renta y el nuevo recargo sobre el impuesto a la renta de las empresas. En este grupo la expansión fue del orden del 62% y se explica, entre otras cosas, por la notable recaudación que se produjo en el rubro correspondiente al primero de los gravámenes mencionados y a la percepción, en este período, de la mayor parte del recargo sobre el impuesto a la renta de las empresas de 1982 y el correspondiente a 1983.

También mostró un importante crecimiento el grupo de gravámenes a la propiedad (41.1%), que estuvo determinado entre otras cosas, por el comportamiento del impuesto sobre transferencias de bienes inmuebles, y el establecimiento de un recargo en el impuesto territorial.

Como se comentó anteriormente, algunos impuestos no mostraron una expansión acorde con la de los otros. Este fue el caso de los impuestos sobre el comercio exterior y transacciones internacionales, que creció a una tasa de sólo un 25.8%, la cual, no obstante ser alta, no lo fue tanto como la de los otros grupos componentes de los ingresos tributarios. Se puede explicar lo anterior por el poco dinamismo de la recaudación de gravámenes a la exportación, ya que en cuanto al otro subgrupo componente, los impuestos a las importaciones, sí experimentaron un comportamiento similar al del resto de los impuestos, con un crecimiento del 74.7%.

En el caso de los impuestos a las exportaciones, dos hechos principales determinaron la poca expansión de la recaudación: la política de incentivos a la exportación seguida por el Gobierno de la República, que vino a derogar gran parte de los tributos que pesaban sobre la exportación, y una ligera contracción en las ventas externas del país. Uno de los principales rubros de este grupo, los derechos ad-valorem sobre las exportaciones, recaudó en 1983 un 3.9% menos que en 1982.

En lo que se refiere al crecimiento de los ingresos no tributarios también se puede decir que fue notable (80.4%) y estuvo influido en gran medida por el comportamiento de dos grupos de ingresos: de la propiedad y las contribuciones a fondos de pensiones. En el primero de esos grupos, se contabilizan los ingresos de los rubros correspondientes al aporte del Banco Central de Costa Rica y a los intereses sobre bonos propios, que le imprimieron gran dinamismo a la recaudación. En las contribuciones a fondos de pensiones, fue el renglón correspondiente al régimen del Magisterio Nacional, el que con un alto crecimiento, fue la principal causa de expansión.

Finalmente, en el grupo de las transferencias corrientes, el crecimiento fue relativamente moderado, 24.8%.

En lo que respecta a los recursos de capital, como se expuso en párrafos anteriores, el incremento fue muy alto y se originó en la mayor utilización de recursos del crédito, tanto internos como externos. En los primeros la mayor captación de fondos, con respecto al año anterior, fue de \$1.787.1 millones, mientras que las emisiones internas de bonos de la -

deuda pública, produjeron este año al Gobierno \$5.867.0 millones, suma mayor a la de 1982 en \$3.355.6 millones.

En lo que a la estructura de los ingresos corrientes se refiere, se mantuvo muy similar a la de los dos años anteriores, con una participación de los ingresos tributarios ligeramente superior al 94%, de los ingresos no tributarios de alrededor del 5% y de las transferencias corrientes de un 0.2%.

En la composición de los tributos se observa el efecto - analizado anteriormente, en cuanto al notable crecimiento de los impuestos sobre bienes y servicios y el relativo bajo crecimiento de los impuestos al comercio internacional, que hizo que la participación de los primeros pasara de un 32.1% en 1982 a un 43.7% en 1983, y que los segundos, experimentaran - un descenso al pasar de un 38.7% a un 29.9%.

Los restantes grupos de impuestos, por su parte, muestran participaciones similares a las de los años anteriores, a saber: alrededor de un 22% corresponde a los gravámenes sobre ingresos y utilidades, un poco menos del 1% a los impuestos a la propiedad y a "otros impuestos", respectivamente.

4.3.3 LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

La característica más sobresaliente de la liquidación del presupuesto de ingresos de 1983, es la diferencia tan marcada entre los ingresos efectivos y los ingresos estimados, ya que alcanzó la suma sin precedentes de \$3.198.8 millones en ingresos corrientes. El método de liquidación de los ingresos de capital hace que la diferencia sea ínfima en ellos (quinientos colones en 1983), razón por la cual sólo nos concentraremos en los ingresos corrientes.

Se usará indistintamente el término superávit, excedente, remanente y sobrante, para referirse a la diferencia positiva entre el ingreso efectivo y el estimado, mientras la diferencia negativa será llamada déficit, faltante o insuficiencia.

Se presentaron excedentes en las tres principales clases de ingresos: \$2.946.1 millones en los ingresos tributarios, \$245.8 millones en los ingresos no tributarios, y \$7.0 millones en las transferencias.

En todos los grupos de ingresos tributarios se dieron excedentes de ingresos efectivos sobre los estimados; a pesar de ello, de las

sesenta y una rentas tributarias incluidas en el presupuesto de 1983, únicamente treinta y tres presentaron superávit en la liquidación, pero el monto de los mismos llegó en algunos casos a valores varias veces superiores a los déficit más altos.

En los impuestos a los ingresos y utilidades se registró un considerable excedente de \$412.1 millones, concentrado mayormente en la sobretasa del impuesto sobre la renta (\$366.2 millones), y en menor grado en el impuesto sobre la renta (\$54.5 millones).

Hubo un pequeño superávit en los impuestos a la propiedad, de sólo \$10.5 millones, desglosable básicamente en el excedente de \$16.7 millones en el incremento al impuesto territorial y en el déficit de \$8.2 millones en el impuesto sobre transferencias de bienes inmuebles.

Muy altos resultaron los ingresos efectivos de los impuestos sobre bienes y servicios en relación con la estimación, pues hubo entre ellos una diferencia de \$1.245.2 millones. Esta resultó de la confrontación del superávit en el impuesto general sobre ventas (\$1.688.6 millones) con los déficit en los impuestos sobre el uso de bienes de la propiedad o permisos para realizar actividades (\$196.5 millones), en las economías de RECOPE por baja en el precio del petróleo (\$200.0 millones) y en los impuestos selectivos sobre la producción y consumo de bienes (\$39.8 millones).

Fue en el impuesto de ventas donde se produjo el superávit más alto de los ingresos corrientes (\$1.427.0 millones), siendo muy importante también el que se presentó en los impuestos selectivos de consumo (\$261.0 millones).

El exceso del ingreso efectivo sobre el estimado fue aún mayor en los impuestos al comercio exterior y transacciones internacionales, pues ascendió a \$1.266.0 millones. El superávit en los impuestos a las importaciones fue de \$495.6 millones (\$381.2 millones en derechos de importación y \$105.3 millones en el Protocolo de San José, principalmente), mientras que en los impuestos a las exportaciones llegó a \$782.6 millones. Este ólitimo se localiza básicamente en los sobrantes de \$689.9 millones en derechos de exportación de banano (el segundo en magnitud en la liquidación del presupuesto de ingresos) y de \$132.6 millones en los derechos ad-valorem sobre exportaciones, así como el déficit de \$98.1 millones en el diferencial cambiario sobre exportaciones de productos tradicionales.

Por último, en el grupo de "Otros impuestos", el excedente alcanzó la suma de \$12.3 millones, concentrado en su mayoría en el superávit de \$11.2 millones del timbre fiscal y en el \$1.1 millones del papel sellado.

Por su parte, los ingresos no tributarios cerraron el ejercicio con un considerable superávit, cuya cuantía llegó a \$245.8 millones. Al igual que en los ingresos tributarios, la cantidad de rentas superavitarias apenas fue mayor que la cantidad de ellas deficitarias, pero el monto de los déficit mayores no llegó a acercarse al excedente de algunas rentas.

Las ventas de bienes y servicios presentaron un pequeño sobrante de \$4.5 millones, localizado principalmente en el servicio de correos, cuyo superávit fue de \$4.5 millones.

El remanente en los ingresos de la propiedad fue bastante alto, ya que ascendió a \$187.7 millones. Dos rentas contribuyen en mayor medida a este resultado: el traspaso de utilidades del Banco Central de Costa Rica, que presentó el más alto superávit de los ingresos no tributarios - (\$155.5 millones) y los intereses sobre bonos propios, cuyo excedente llegó a \$36.5 millones.

Contrario a la tendencia general, en los derechos y tasas administrativas se cerró con déficit (6.8 millones), distribuido en un menor ingreso en los derechos de peaje (\$1.5 millones), en las licencias de conducir (\$2.8 millones) y en el Registro Público (\$2.1 millones), básicamente.

También en el grupo de multas y remates hubo una pequeña insuficiencia de los ingresos efectivos para alcanzar la estimación, por un valor de \$3.9 millones, encontrada en su totalidad en multas varias.

En cambio, las contribuciones a fondos de pensiones registraron un sobrante bastante apreciable, de \$62.2 millones. Estuvo concentrado en la contribución 5% fondo de pensiones del Magisterio Nacional -cuyo superávit de \$45.3 millones fue el segundo en cuantía entre los ingresos no tributarios- y en la deducción de sueldos 5% para pensiones, que tuvo un residuo de \$15.2 millones.

En el último grupo, otros ingresos no tributarios, la liquidación del presupuesto mostró un ligero exceso de ingresos efectivos sobre estimados, por \$1.2 millones.

Finalmente, en las transferencias los ingresos efectivos también superaron la estimación del presupuesto, por \$7.0 millones, ya que hubo un superávit de \$15.6 millones en las cuotas a organismos internacionales de las empresas públicas financieras y de \$0.3 millones en la amortización e intereses Bonos Centro Nacional de Rehabilitación, y un déficit de \$6.6 millones en las cuotas a organismos internacionales de las instituciones públicas de servicio y de \$2.3 millones en las cuotas a organismos internacionales de las empresas públicas no financieras.

4.3.4 FACTORES QUE INFLUYERON EN EL RESULTADO

Los factores que determinan el comportamiento de la recaudación gubernamental de ingresos corrientes durante el período, son de muy diversa índole. En la misma influyen variables tales como el crecimiento de la economía, tanto si éste se expresa en términos reales como monetarios, la variación en los niveles de precios, la evolución del comercio exterior del país, modificaciones en la estructura tributaria y disposiciones de tipo administrativo.

Sin embargo, en este aparte, se analizarán únicamente los factores que se consideran más relevantes en el comportamiento de la percepción de ingresos por parte del Gobierno Central, tanto desde el punto de vista de la expansión de la recaudación, como de la determinación de los resultados de la liquidación del presupuesto de ingresos.

a) Cambios en la estructura tributaria

A raíz de la situación crítica atravesada por las finanzas públicas durante el año 1982, el Gobierno que asumió labores en ese año, se vio en la imperiosa necesidad de proveerse de nuevas fuentes de ingresos para el desempeño de sus funciones. Fue así como impulsó la Reforma Tributaria Integral que en ese momento estudiaba la Asamblea Legislativa. Producto de eso fue la aprobación, a finales del período, de tres leyes importantes en materia tributaria: la Consolidación de Impuestos de Ruedo, la nueva Ley General del Impuesto sobre las Ventas, y la modificación a los Impuestos Selectivos de Consumo.

Los efectos favorables de estos cambios en la estructura tributaria, sobre la recaudación, se comenzaron a manifestar plenamente en el año de 1983, y aunque es difícil determinar cuantitativamente los efectos de disposiciones como las mencionadas, se puede colegir, de lo analizado en los puntos anteriores 4.3.2 y 4.3.3, que fue en el impuesto de ventas y

los selectivos de consumo, en donde se produjeron tanto los mayores crecimientos absolutos, con respecto a la recaudación de 1982, como las mayores diferencias en relación con la estimación.

Otras modificaciones importantes en la estructura tributaria, que tuvieron repercusión favorable sobre la recaudación, fueron la prórroga para el período de 1983 del recargo sobre el impuesto a la renta de las empresas y el establecimiento de un incremento en las tarifas portuarias a favor del Gobierno Central.

b) Política de ejecución del gasto por parte del Gobierno Central

Fue este un factor de importancia en la determinación del notable superávit de ingresos corrientes que experimentó el presupuesto del Gobierno Central en el ejercicio de 1983. Aunque en el transcurso del año se realizaron modificaciones presupuestarias, algunas de ellas con base en recalificaciones de ingresos, fue criterio del Ministerio de Hacienda no hacer uso del total de la potencialidad de las rentas para realizar gastos, sino únicamente utilizar una parte para financiar gastos perentorios y no aumentar así, en mayor medida, el gasto gubernamental. Esta disposición contribuyó a que no se realizaran modificaciones mayores en las estimaciones y por lo tanto, a que los ingresos efectivos superaran en gran medida a las estimaciones.

c) Evolución del comercio exterior del país

En el período objeto de estudio, el comercio exterior del país se caracterizó por una ligera recuperación de las importaciones y una leve contracción de las exportaciones. En el caso de las importaciones, después de dos años de comportamiento descendente, se estima que para 1983 se experimentó un aumento ligeramente superior al 10%. Este cambio de tendencia en las compras externas repercutió favorablemente en la recaudación de los impuestos aduaneros y se superó con ello notablemente, tanto la estimación registrada como la recaudación del año precedente.

Por su parte, el comportamiento de las exportaciones, tal como se analizó en párrafos anteriores, fue uno de los factores que menos contribuyó al dinamismo mostrado por la recaudación gubernamental en el período.

d) Disposiciones administrativas y de contabilización

Con motivo de la promulgación del recargo sobre el im puesto de la renta de las empresas y la dificultad en que se encontraron algunas de ellas para el pago del mismo, se llegó a un acuerdo con el Ministerio de Hacienda para pagar el recargo correspondiente a 1982, durante los primeros meses de 1983. Además, al haber sido prorrogado este recargo para el ejercicio fiscal de 1983, se percibió también esa parte del impuesto durante el período. Al no haber sido considerados en la estimación de ingresos los posibles efectos de la primera de esas medidas, se logró al final del período un importante superávit en el rubro correspondiente, que contribuyó por ende, a la determinación de la mayor recaudación del total de ingresos corrientes - con respecto al estimado.

Otra decisión de tipo administrativo y contable, que afectó el resultado de la gestión de ingresos, fue la no inclusión en el presupuesto, como estimación, del total de los recursos que generaría la modificación del impuesto sobre las ventas, que eliminó el usufructo de esa renta por parte de algunas entidades y pasó tal disfrute al Gobierno Central. Sin embargo, a nivel de ingresos efectivos, si fue contabilizado el total de ingresos que fueron percibidos por la caja única, lo cual contribuyó también, en gran medida, a elevar el superávit de ingresos registrado en el período.

4.3.5 RESUMEN

- a) El presupuesto de ingresos del Gobierno Central alcanzó al final del período de 1983, la suma de \$26.449.6 millones.
- b) El crecimiento experimentado por los ingresos gubernamentales en 1983, fue del orden del 80.8% y es el más alto de los últimos años.
- c) La expansión en la captación de recursos de capital, fue la principal causa de crecimiento de los ingresos del Gobierno Central.
- ch) Por primera vez en los últimos años, se obtuvo una alta elasticidad de la recaudación de ingresos corrientes, 2.73.
- d) El crecimiento de los ingresos corrientes del Gobierno Central estuvo determinado básicamente por el comportamiento de los impuestos sobre bienes y servicios.

- e) En todas las categorías de impuestos, con excepción de los gravámenes al comercio exterior, se produjeron importantes incrementos en la recaudación.
- f) La estructura de los ingresos corrientes en general y de la tributación en particular, se mantuvo parecida a la de los años precedentes, con la única excepción del mayor aporte de los impuestos sobre bienes y servicios y la menor contribución de los gravámenes al comercio exterior.
- g) El superávit de ingresos del Gobierno Central en el período, alcanzó la suma sin precedentes de \$3.198.8 millones.
- h) La promulgación de importantes modificaciones en los impuestos que gravan el consumo de bienes y servicios, fue la causa principal del notable comportamiento de la recaudación gubernamental en el período.

4.4 GASTOS

4.4.1 INTRODUCCION

En puntos anteriores de este informe se tratan aspectos relacionados con el análisis financiero del Gobierno Central, entendido éste como los tres poderes del Estado y el Tribunal Supremo de Elecciones. Con el mismo propósito y dado que el movimiento presupuestario es uno de los factores más importantes en el resultado financiero, se incluyen a continuación algunos comentarios tanto sobre el gasto autorizado como sobre el gasto efectivamente realizado en dicho subsector.

El análisis que se efectúa está basado, exclusivamente, en las cifras que presentan los cuadros estadísticos de la tercera parte de este documento, dado que otro tipo de análisis más de fondo, como podría ser el de los objetivos y metas alcanzados, resulta imposible realizarlo en razón de las deficiencias de que adolece la formulación del presupuesto, entre las que se pueden citar: la falta de una adecuada programación y la carencia de datos confiables que permitan una evaluación correcta de los resultados.

También conviene aclarar que, con el propósito de no presentar un superávit que podría llamar a engaño acerca de la verdadera forma en que se ejecutó el presupuesto, en los programas financiados con recursos del crédito de ejecución plurianual, se han considerado como apropiación final y como gasto efectivo las sumas reconocidas o giradas, ya que los saldos dis-

ponibles y las sumas comprometidas se revalidan para el año siguiente, o sea, que pasan a formar parte del presupuesto de 1984.

4.4.2 EL GASTO PRESUPUESTO

Para el ejercicio fiscal del año 1983 el Gobierno Central contó con un presupuesto de \$26.449.6 millones, \$10.564.15 millones más que el año anterior. De esta manera se emuló, y con creces, el aumento registrado en 1982 respecto de 1981, que vino a romper la tónica seguida por los presupuestos desde 1978, cual era la de experimentar aumentos no tan significativos de un año a otro. Para una mejor comprensión de lo comentado en este punto, se presenta seguidamente la serie de los presupuestos correspondientes al período 1978-1983, en millones de colones.

<u>1983</u>	<u>1982</u>	<u>1981</u>	<u>1980</u>	<u>1979</u>	<u>1978</u>
26.449.6	15.885.1	9.897.0	9.354.3	7.388.0	6.089.5

Aun a simple vista pueden apreciarse las pequeñas diferencias que se dieron de un año a otro desde 1978 hasta 1981 y que, en términos relativos, se pueden establecer de la siguiente forma: 21.3% entre los primeros dos años, 26.6% entre el segundo y el tercero y sólo un 5.8% entre el tercero y el cuarto año; todo esto, en contraposición a las grandes diferencias registradas en los últimos dos años, de un 60.5% entre 1981 y 1982, y un 66.5% entre 1982 y 1983. Los factores que han incidido, principalmente, para que se suscitara este fenómeno a partir de 1982, fueron las variaciones en el tipo de cambio y el proceso inflacionario en general, que se ha venido dando desde antes de ese año, y que ha obligado a asignar mayores montos en los presupuestos de los dos últimos ejercicios, con el objeto de hacerle frente a las demandas de mayores salarios de los empleados públicos, a las obligaciones de la deuda en el exterior, y en general a los mayores precios de los bienes y servicios.

La autorización inicial para el ejercicio fiscal de 1983, ascendió a \$17.714.0 millones; luego, mediante leyes y decretos que incorporaron un saldo neto de \$8.735.6 millones, dicha autorización se incrementó en un 49.3%, para establecer así el presupuesto definitivo del año en comentario.

De los rubros que experimentaron un mayor incremento en el transcurso del período, en orden de importancia según su aumento, pueden citarse el renglón de "Transferencias corrientes", que pasó de \$4.848.9 millones a \$8,131.7 millones, con una incorporación neta de \$3.282.8 millones; la partida de "Construcciones, adiciones y mejoras", con apropiación inicial de \$940.1 millones y final de \$2.363.5 millones, y la partida de "Servicios per-

sonales", más concretamente la subpartida de "Sueldos para cargos fijos", ya que, en razón de los aumentos salariales, ésta evolucionó de una autorización inicial de \$6.021,9 millones a un presupuesto definitivo de \$7.151,0 millones, lo que equivale a un incremento de \$1.129,1 millones. Cabe mencionar que así como la partida de "Servicios personales" se vio incrementada, principalmente, por los aumentos de sueldos del Gobierno Central, del mismo modo el incremento del rubro de "Transferencias corrientes" obedeció en gran parte al aporte que dio el Gobierno a las instituciones públicas para cubrir sus propios aumentos salariales.

En 1983 el financiamiento de las modificaciones al presupuesto inicial se repartió casi por mitades entre los recursos corrientes y los de capital; a los primeros les tocó financiar el 51.1%, mientras que a los segundos les correspondió el 48.9% de tales ampliaciones. La totalidad de los incrementos en "Servicios personales" fue financiada con recursos corrientes. Los recursos de capital compartieron con porcentaje de un 50.1% el financiamiento de las ampliaciones en "Transferencias corrientes".

El presupuesto definitivo de gastos se sustentó en recursos corrientes por \$17.858.5 millones, y en recursos de capital por \$8.591.1 millones. De dicho presupuesto, la autorización más importante fue la de "Transferencias corrientes", seguida por la de "Sueldos para cargos fijos", a diferencia del año 1982, en que la situación fue al contrario.

Respecto del año anterior, la suma definitiva autorizada en "Transferencias corrientes" se incrementó en un 84.0%, ya que alcanzó \$8.131.7 millones, que además le permitió una participación en el presupuesto total del 30.7%, contra un 27.8% en el año 1982. En cuanto a la subpartida "Sueldos para cargos fijos", ésta se incrementó en un 52.4% al alcanzar \$7.151.0 millones; sin embargo, su participación en el presupuesto total del 27.0%, fue menor a la del año anterior que ascendió a un 29.5%.

El "Servicio de la deuda" obtuvo una autorización definitiva de \$4.325.7 millones, equivalente a un 16.3% del presupuesto de 1983. Esta participación en el presupuesto total es menor a la de 1982, que fue de un 17.1%.

4.4.3 EL GASTO EFECTIVO

El gasto efectivamente realizado en 1983 ascendió a \$25.759.2 millones, \$10.332.7 millones más que el año anterior; es decir, se produjo un aumento relativo del 67.0%.

Con base en la clasificación del objeto del gasto, las partidas que tuvieron una mayor participación en el total del gasto efectivo fueron: con un 39.9%, las transferencias por \$10.022.8 millones; con un 28.9%, los servicios personales por \$7.438.5 millones, y con un 16.3%, el servicio de la deuda por \$4.206.6 millones. El total gastado en estos tres conceptos alcanzó el 84.1% del gasto efectivo.

No obstante que se incrementó en \$2.170.9 millones, la partida de servicios personales tuvo una participación en el total de gastos relativamente menor que la alcanzada en 1982; similar suerte corrió la partida de servicio de la deuda, que de una participación del 17.3% en ese año, descendió al 16.3% en 1983; por el contrario, las transferencias aumentaron su participación relativa dentro de la estructura del gasto, según la clasificación antes mencionada.

Al igual que en el año anterior, los rubros que menor representación tuvieron en el total de gasto efectivo fueron asignaciones globales y maquinaria y equipo. En cuanto al primero de ellos, es cosa de rutina que muestre esa condición, dado que son muy pocos los conceptos de gasto que se presupuestan en él; respecto del segundo rubro, la poca importancia de su monto obedece, fundamentalmente, a la política restrictiva del gasto que se ha venido dando y que ha puesto especial énfasis en la no adquisición de maquinaria y equipo, sobre todo en lo que se refiere a vehículos automotores para el transporte de personas.

De conformidad con la clasificación institucional, el ministerio con una mayor representación en el total del gasto efectivo fue el de Hacienda, explicado esto, principalmente, por las sumas que incluye dicho ministerio para atender el servicio de la deuda, que en este período ascendió a \$4.134.8 millones; por la atención de las transferencias que contemplan cuotas a organismos internacionales y por los aportes del Estado a la Caja Costarricense de Seguro Social. El gasto del Ministerio de Hacienda ascendió a \$7.837.5 millones, equivalente a un 30.4% del total de gasto efectivo. Luego sigue, en orden de importancia por el monto gastado, el Ministerio de Educación, que absorbió el 22.7% del gasto total. La mayor parte de los recursos de esta dependencia fueron destinados al igual que en otros años, al pago de sueldos a maestros y profesores y a transferencias para las instituciones de educación superior.

Otro ministerio que tuvo una participación importante en el total del gasto, fue el de Obras Públicas y Transportes, con un 17.2%. Al igual que en 1982, para este año el renglón más importante en esta dependen-

cia lo constituyó el de construcciones, adiciones y mejoras, que es el que soporta los pagos de las obras que se realizan por contrato, y que en este período ascendieron a \$2.350.5 millones, o sea un 53.2% del total gastado por el Ministerio.

A los Ministerios de Planificación Nacional y de Energía y Minas, les correspondió la menor representación en el total del gasto efectivo, con \$31.2 millones y \$37.4 millones, respectivamente.

Al igual que se hizo el año anterior, se considera útil - incluir el siguiente comentario: Una manera de presentar las sumas presupuestadas y el gasto efectivo es utilizando las categorías del clasificador económico, que busca, básicamente, mostrar los efectos que el gasto provoca en la economía. De esta forma se posibilita hacer la distinción entre lo que son - gastos directos (adquisición de bienes y servicios) de la administración y los que constituyen una mera transferencia de fondos a los diferentes sectores. - El clasificador económico tiene dos grandes categorías de gastos. La primera, denominada gastos corrientes, incluye las erogaciones por remuneraciones al personal, adquisición de bienes y servicios (excluidos los pagos por estos - conceptos hechos en los programas de inversión, pues los mismos en su totalidad forman parte de los gastos de capital), las transferencias corrientes y los pagos de intereses de la deuda interna y externa.

Del total del gasto efectivo por \$25.759.2 millones, se - destinaron a gastos corrientes \$19.616.6 millones, lo cual ocasionó en esta categoría de gasto respecto del año anterior, un incremento de \$7.376.3 millones, equivalente a un 60.3%. Dentro de estos gastos se encuentran los gastos de consumo que en este período ascendieron a \$8.556.8 millones, de los cuales se destinaron \$7.335.6 millones al pago de remuneraciones; asimismo, se incluyen los gastos por intereses y otros gastos de la deuda, que alcanzaron \$3.042.6 millones, de los cuales correspondió a la deuda interna \$1.252.7 millones y a la deuda externa \$1.789.9 millones.

En cuanto a las transferencias corrientes se refiere, estas ascendieron a \$8.017.1 millones, de cuyo monto se destinó el 78.2% al sector público. Este rubro experimentó un incremento respecto del año anterior de \$3.605.4 millones.

La segunda gran categoría de la clasificación económica - incluye los gastos de capital, que alcanzaron la suma de \$6.142.7 millones, lo que determinó un incremento respecto del año anterior de \$2.956.6 millones. - En esta categoría de gastos aparecen con los montos más importantes la forma-

ción de capital (en construcción de edificios, obras viales, portuarias, etc.), con \$2.747,3 millones y la amortización de la deuda pública con \$1.164,9 millones. Asimismo, la inversión indirecta, que fue de \$2.005,7 millones, \$1.293,2 millones más que la realizada en 1982.

4.4.4 LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

En cuanto a los gastos del año 1983, las autorizaciones fueron mayores que las erogaciones efectivas, debido a que se presupuestaron \$26.449.6 millones y se gastaron \$25.759.2 millones, lo cual dio como resultado un saldo positivo de \$690.4 millones. Este saldo se puede desglosar de la siguiente manera: un 42.1% del sobrante en "Servicios personales" por \$290.6 millones, un 23.4% de los menores gastos en transferencias por \$161.9 millones, y un 17.2% de la menor ejecución en el servicio de la deuda por \$119.1 millones. Lo anterior en cuanto a los componentes más importantes del menor gasto total. Otros rengiones presentaron las siguientes subejecuciones respecto del total: "Servicios no personales" 8.1%, "Materiales y suministros" 6.7% y "Maquinaria y equipo" 1.0%.

En relación con el financiamiento, la porción más importante de la no ejecución en los gastos correspondió a los financiados con recursos corrientes por \$601.8 millones, o sea, un 87.1% del monto total no ejecutado. Respecto de la pequeña economía en los gastos financiados con recursos de capital, cabe aclarar que ésta se debe, principalmente, a la forma como se liquidan estos gastos, ya que se igualan apropiaciones y gastos efectivos de las fuentes de financiamiento que abarcan más de un período, con lo que se elimina cualquier sobrante, que en todo caso sería ficticio.

4.5 SITUACION DE TESORERIA

Al cierre del ejercicio fiscal correspondiente a 1983, la tesorería presentó un alto superávit que alcanzó la suma de \$2.808.5 millones, lo cual está muy correlacionado con el aumento en la disposición de recursos que tuvo el tesoro nacional durante el año. En este sentido es importante resaltar el gran crecimiento presentado por los ingresos corrientes, lo cual vino a constituir un factor determinante del superávit de la parte del presupuesto financiada con tales recursos que, tal como se muestra en el cuadro que seguidamente se presenta, alcanzó la suma de \$3.799.5 millones.

RESUMEN DE LA VARIACION DEL SUPERAVIT DE TESORERIA

AÑO 1983

- En millones de colones -

Conceptos	Montos
Superávit de Tesorería en 31-12-82	263.5
Superávit de la parte del presupuesto financiada con ingresos corrientes	3.799.5
Superávit de la parte del presupuesto financiada con ingresos de capital	88.5
Resultado del movimiento extrapresupuestario	- 1.343.0
Superávit de Tesorería en 31-12-83	2.808.5

FUENTE: Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda.

El crecimiento de los ingresos corrientes se dio en la mayoría de las rentas que sustentan dichos recursos, pero especialmente en la recaudación del impuesto sobre las ventas, en los impuestos selectivos de consumo, en los derechos de importación y en el impuesto sobre la renta, así como en la sobretasa de este último impuesto que pagan las empresas. Lógicamente que el superávit del presupuesto, determinado tanto por la parte del presupuesto financiada con ingresos corrientes como con ingresos de capital, constituyó el factor decisivo de la buena solvencia de la tesorería durante el año de 1983.

Contrariamente a lo ocurrido con el movimiento presupuestario del Gobierno Central, el movimiento extrapresupuestario, al igual que el año anterior, vino a determinar un resultado negativo al enfrentar la totalidad de sus ingresos contra sus gastos. Este resultado del movimiento extrapresupuestario no solo vino a restarle solvencia a la tesorería, sino también liquidez, dado que la disminución de fondos que se dio al hacer frente a los gastos extrapresupuestarios fue mayor que la disminución de obligaciones que se presentó con la "anulación de obligaciones", concepto que constituyó el principal ingreso extrapresupuestario (95%).

SITUACION DE TESORERIA EN 31 DE DICIEMBRE
AÑOS 1982 - 1983
- En miles de colones -

	Años		Variación
	1983	1982	
<u>Recursos</u>			
Fondos comunes	1.451.091.0	682.222.0	768.869.0
Fondos especiales para el rescate de bonos con pacto de "retroventa" y otros fondos para fines diversos	627.593.6	681.226.6	- 53.633.0
Títulos de la deuda	4.224.175.2	2.139.141.7	2.085.033.5
Reembolsos por percibir de presupuestos financiados con crédito externo	1.998.885.1	923.037.7	1.075.847.4
Anticipos por leyes especiales	558.750.9	371.183.4	187.567.5
Varios	348.536.8	85.029.2	263.507.6
<u>Total de recursos</u>	<u>9.209.032.6</u>	<u>4.881.840.6</u>	<u>4.327.192.0</u>
<u>Obligaciones</u>			
Giros por pagar	2.904.487.2	2.100.279.8	804.207.4
Compromisos pendientes	1.578.439.9	1.297.954.2	280.485.7
Depósitos y fondos de terceros	1.037.314.5	235.471.8	801.842.7
Saldos de presupuestos por ejecutar	621.583.7	980.675.1	- 359.091.4
Títulos de la deuda por entregar	250.500.0	0	250.500.0
Varios	8.191.8	3.968.3	4.223.5
<u>Total de obligaciones</u>	<u>6.400.517.1</u>	<u>4.618.349.2</u>	<u>1.782.167.9</u>
<u>Superávit (+) o déficit (-) de</u>			
<u>tesorería</u>	<u>2.808.515.5</u>	<u>263.491.4</u>	<u>2.545.024.1</u>

FUENTE: Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda.

El saldo de los fondos comunes al 31 de diciembre presentó un crecimiento superior al 100% en relación con el año anterior; dentro de ellos cabe destacar la creación de dos nuevos fondos, uno denominado de compensación social con un saldo de \$365.0 millones y otro de renta de licores con \$198.5 millones, además del notable crecimiento del fondo por venta de especies fiscales, el del impuesto al banano y en mucho menor grado el del Fondo General (12.9%). Desde luego que el incremento en este tipo de recursos, por ser totalmente líquidos, brindan a la Tesorería mayor facilidad para hacerle frente a sus obligaciones más inmediatas o exigibles, como lo son los giros que quedaron pendientes de pago al finalizar el período, los cuales al alcanzar una

suma superior a los \$2.904 millones, hacen que los recursos que conforman los fondos comunes sean insuficientes para hacer frente a esas obligaciones.

Esta cuenta de giros por pagar ha venido creciendo año con año y, tal como se ha señalado en otras oportunidades, constituye indirectamente una alternativa de financiamiento, ya que la discrecionalidad de que goza el Tesorero Nacional le permite ir pagando los giros que considere más exigibles, como lo son sueldos y salarios, e ir dejando pendientes, por falta de liquidez en la caja, aquellos otros que estén respaldando obligaciones un poco más flexibles de acuerdo con la fecha de cancelación o pago.

En cuanto a los fondos especiales se refiere, cabe destacar que su principal componente es el fondo de garantía para los bonos con pacto de retroventa, el cual varía dependiendo de las condiciones de colocación de este tipo de bonos en el mercado. Al finalizar el período 1983 este fondo alcanzó la suma de \$525.1 millones, superando en \$147.5 millones el saldo del año anterior; no obstante, en términos generales, el renglón de fondos especiales presentó un saldo menor porque, a diferencia de 1982, en este ejercicio fiscal la Tesorería no presenta separación alguna de fondos para el servicio de la deuda externa, según se desprende de la información presentada a esta Contraloría, mientras que al 31 de diciembre de 1982 existía un fondo para ese servicio que ascendía a \$222.6 millones.

Los títulos de la deuda o bonos constituyen el renglón de recursos que presenta un mayor saldo en tesorería (\$4.224.2 millones), ello a pesar de la utilización que de tales títulos se hizo durante el año. Sobre esto último es importante señalar que se entregaron bonos a diferentes instituciones públicas por \$1.980 millones, entre los que se incluyen \$988 millones entregados a la Caja Costarricense de Seguro Social en pago de la deuda acumulada del Estado y \$335 millones entregados a CODESA como aumento del capital estatal - en esa Corporación, además de la venta neta efectuada, que de acuerdo con la información brindada por las diferentes instituciones, se pudo determinar que estuvo alrededor de los \$1.600 millones. Consecuentemente, el aumento del saldo de títulos de la deuda en poder de la Tesorería puede atribuirse a los nuevos títulos emitidos en 1983, que alcanzaron \$5.526.7 millones.

Considerando lo expuesto en relación con los fondos comunes y los títulos de la deuda, puede afirmarse que la mayor liquidez de la Tesorería Nacional durante este ejercicio se explica, en gran parte, por el incremento en la recaudación de rentas y en la colocación de bonos.

Los reembolsos por percibir de presupuestos financiados con crédi

to externo también fueron objeto de un considerable incremento (117%), lo cual se explica porque la ejecución de proyectos financiados con recursos del crédito externo fue mucho mayor que en el período anterior, con el inconveniente de que en gran parte del año 1983 se prolongaron las negociaciones para la reestructuración de la deuda externa, negociaciones que estaban determinando la realización de desembolsos por parte de los organismos que tenían a cargo la financiación de esos proyectos, lo cual evidentemente hizo aumentar el monto de los reembolsos por percibir de los citados recursos.

Dentro del renglón de "varios recursos" se encuentran contempladas las cuentas a cobrar, dos de las cuales son las más importantes, una a cobrar a la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares - por \$237.4 millones, correspondiente a gastos de programas ejecutados por el Gobierno con cargo a la citada Dirección, que aún no habían sido reembolsados a la Tesorería, y otra por \$52.2 millones a cobrar al Banco Central, por concepto de pagos cubiertos a dicha entidad, por comisiones como banco cajero y por el servicio de la deuda, que no le correspondían.

Dentro de las obligaciones de la Tesorería, exceptuando el renglón de giros a pagar anteriormente comentado, resalta la cuenta de "compromisos pendientes", especialmente por concepto de la adquisición de bienes y servicios, de transferencias corrientes al sector público, entre ellas pagos a la Caja Costarricense de Seguro Social por contribuciones estatal y patronal, y de la construcción de obras viales y portuarias.

MOVIMIENTO DEL FONDO GENERAL
DURANTE EL EJERCICIO FISCAL DE 1983
- En millones de colones -

	1983	1982
Fondo general al comenzar el período	478.1	307.7
<u>Entradas</u>	<u>25,712.0</u>	<u>17,051.6</u>
Impuestos, anticipos de aduanas, etc.	21,318.9	13,144.0
Producto de venta de bonos (neto)	2,102.4	2,224.7
Producto de bonos favorecidos	116.7	33.1
Producto de créditos externos	693.1	531.6
Producto de venta de Letras del Tesoro	0	680.0
Traspaso de Fondos Especiales	1,141.5	375.7
Varios	139.4	62.5
<u>Salidas</u>	<u>25,650.6</u>	<u>16,881.2</u>
Sueldos y jornales	7,527.2	5,519.1
Pensiones	985.5	605.3
Subvenciones a educación superior	1,704.0	1,074.7
Subvenciones ordinarias y específicas	3,388.9	1,299.4
		continúa

Servicio de la deuda interna	1.654.0	1.284.2
Servicio de la deuda externa	2.082.6	2.181.8
Otros gastos	6.600.2	3.257.6
Cancelación de Letras del Tesoro	0	680.0
Sueldo y beneficio adicional	672.7	429.7
Traspaso a Fondos Especiales	1.035.5	549.4
Fondo general al finalizar el período	539.5	478.1

FUENTE: Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda.

El movimiento de las entradas y salidas del Fondo General durante 1983, dio como resultado un ligero incremento de un 12.9% en relación con el año anterior, sobresaliendo especialmente el incremento experimentado en la recaudación de impuestos, anticipos de aduanas y otras rentas que, tal como se comentó anteriormente, constituyó un factor decisivo en la liquidez de la Tesorería durante el período en análisis; además, el producto de los créditos externos también muestra un incremento considerable (68%), debido al mejoramiento en la afluencia de estos recursos que se obtuvo luego de firmado un convenio, al principio del año, con el Fondo Monetario Internacional, lo cual dio mayor seguridad a los bancos acreedores internacionales que están financiando diferentes obras en ejecución. El rubro que presenta el mayor incremento dentro de las entradas al Fondo General, es el de "Traspaso de Fondos Especiales", el cual incluye principalmente \$945.0 millones del fondo de garantía de los bonos vendidos con pacto de "retroventa" y \$160 millones del nuevo fondo de compensación social, ambas sumas trasladadas al Fondo General del Gobierno.

En cuanto a las salidas de recursos del Fondo General, cabe señalar que el principal renglón lo constituyó el correspondiente a sueldos y jornales, que a su vez tuvo un crecimiento de 36.4% en relación con el período anterior, originado principalmente por el pago de la nueva escala salarial a los funcionarios de la administración central. Merece también destacarse la importancia de las subvenciones ordinarias y específicas y las de la educación superior, ya que ambas representan casi un 20% del total de salidas del Fondo General, dentro de las cuales se encuentran los pagos efectuados a la Caja Costarricense de Seguro Social por concepto de cuotas patronal y estatal a dicho organismo, así como gran parte de las transferencias hechas a las diferentes instituciones que conforman el sector público descentralizado y, desde luego, como se acaba de indicar, las subvenciones a la educación superior. Dentro del renglón de otros gastos se incluyen la adquisición de bienes y servicios por \$3.757.0 millones, las sumas con destino específico provenientes de la recaudación del impuesto de ventas por \$851 millones y varios otros conceptos de menor importancia.

A continuación se presenta un cuadro que muestra los saldos de los recursos de mayor liquidez y los de las obligaciones de mayor exigibilidad de

la Tesorería, en la fecha de cierre del ejercicio fiscal a que se refiere este análisis:

RECURSOS DE ALTA LIQUIDEZ Y OBLIGACIONES DE ALTA EXIGIBILIDAD
DE LA TESORERÍA, EN 31 DE DICIEMBRE DE 1982 y 1983
- En millones de colones -

Conceptos	1983	1982	Variación
<u>Recursos de alta liquidez</u>			
Fondos comunes	1.451.1	682.2	768.9
Fondos especiales para el rescate de bonos con pacto de "retroventa" y otros fondos para fines diversos	627.6	681.2	- 53.6
Títulos de la deuda de fácil colocación	1.315.8	577.2	738.6
Cuentas a cobrar	333.0	13.4	319.6
Reembolsos por percibir del crédito externo	1.049.4	363.7	685.7
<u>Total de recursos de alta liquidez</u>	<u>4.776.9</u>	<u>2.317.7</u>	<u>2.459.2</u>
<u>Obligaciones de alta exigibilidad</u>			
Giros por pagar	2.534.1	1.998.9	535.2
Compromisos pendientes	1.192.9	999.5	193.4
Giros anulados por reponer y bonos - por entregar	620.9	101.3	519.6
Saldos de presupuesto por ejecutar	189.5	431.4	- 241.9
Depósitos y fondos de terceros	672.1	73.0	599.1
<u>Total de obligaciones de alta exigibilidad</u>	<u>5.209.5</u>	<u>3.604.1</u>	<u>1.605.4</u>
<u>Saldo de tesorería</u>	<u>- 432.6</u>	<u>- 1.286.4</u>	<u>853.8</u>

Tal como puede observarse, los recursos más líquidos de la Tesorería son insuficientes para cubrir las obligaciones más inmediatas, determinándose de este análisis un déficit de tesorería por un monto de \$432.6 millones. No obstante, la situación al 31 de diciembre mejoró considerablemente en relación con el año anterior, cuando los mismos conceptos determinaron un déficit de \$1.286.4 millones. El mejoramiento en la liquidez de la Tesorería y las causas que le dieron origen de acuerdo con las observaciones anteriormente hechas, se reflejan en el resultado del cuadro anterior. Complementando el análisis se presenta otro cuadro que muestra los recursos de más baja liquidez y las obligaciones de menor exigibilidad, obteniéndose como resultado un superávit de tesorería por \$3.241.1 millones.

RECURSOS DE BAJA LIQUIDEZ Y OBLIGACIONES
DE BAJA EXIGIBILIDAD DE LA TESORERIA,
EN 31 DE DICIEMBRE DE 1982 Y 1983
- En millones de colones -

Conceptos	1983	1982	Variación
<u>Recursos de baja liquidez</u>			
Anticipos por leyes especiales	558.7	371.2	187.5
Títulos de la deuda pública de probable colocación	2.551.3	1.261.7	1.289.6
Recursos varios	15.5	71.6	- 56.1
Reembolsos por percibir	949.5	559.3	390.2
Títulos de la deuda de difícil colocación	357.1	300.3	56.8
<u>Total de recursos de baja liquidez</u>	<u>4.432.1</u>	<u>2.564.1</u>	<u>1.868.0</u>
<u>Obligaciones de baja exigibilidad</u>			
Saldos de presupuestos por ejecutar	432.0	549.3	- 117.3
Depósitos y fondos de terceros	365.1	162.3	202.8
Compromisos pendientes	385.5	298.4	87.1
Depósitos y fondos de terceros	0.2	0.2	0
Obligaciones varias	8.2	4.0	4.2
<u>Total de obligaciones de baja exigibilidad</u>	<u>1.191.0</u>	<u>1.014.2</u>	<u>176.8</u>
<u>Saldo de tesorería de baja liquidez</u>	<u>3.241.1</u>	<u>1.549.9</u>	<u>1.691.2</u>

En el siguiente cuadro se enfrentan los recursos y las obligaciones que tienen el mismo grado de liquidez y exigibilidad, respectivamente. Es importante observar que son los recursos de más baja liquidez como los títulos de la deuda de probable colocación y otros recursos de baja liquidez, los que vienen a constituir o respaldar el superávit de \$2.808.5 millones que muestra la situación de tesorería en 31 de diciembre de 1983. De ahí que, como se ha señalado en años anteriores, no es aconsejable el mecanismo de utilizar ese superávit como recurso del presupuesto de ejercicios venideros, porque lo que tal práctica provocaría es hacer más difícil la labor de la Tesorería, al tener que hacer frente a mayores obligaciones con recursos de poca o muy escasa liquidez.

SITUACION DE TESORERIA
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1983
- En millones de colones -

Conceptos	Grados de liquidez y exigibilidad	Monto	Saldos
+ Fondos comunes	1ª	1.451.1	
- Giros por pagar	1ª	2.534.1	
= Saldo líquido			- 1.083.0
+ Fondos especiales para el rescate de bonos con pacto de "retroventa" y otros fondos para fines diversos	2ª	627.6	
- Compromisos pendientes de alta exigibilidad	2ª	1.192.9	
= Saldo líquido			- 1.648.3
+ Títulos de la deuda pública de fácil colocación	3ª	1.315.8	
- Giros anulados por reponer y títulos de la deuda por entregar	3ª	620.9	
= Saldo líquido			- 953.4
+ Cuentas a cobrar	4ª	333.0	
- Saldos de presupuestos por ejecutar de alta exigibilidad	4ª	189.5	
= Saldo líquido			- 809.9
+ Reembolsos por percibir del crédito externo de alta liquidez	5ª	1.049.4	
- Depósitos y fondos de terceros de mayor exigibilidad	5ª	672.1	
= Saldo líquido			- 432.6
+ Anticipos por leyes especiales	6ª	558.7	
- Saldos de presupuestos por ejecutar de baja exigibilidad	6ª	432.0	
= Saldo líquido			- 305.9
+ Títulos de la deuda pública de probable colocación	7ª	2.551.3	
- Depósitos y fondos de terceros de menor exigibilidad	7ª	365.1	
= Saldo líquido			1.880.3
+ Recursos varios de baja liquidez	8ª	15.5	
- Compromisos pendientes de baja exigibilidad	8ª	385.5	
= Saldo líquido			1.510.3
+ Reembolsos por percibir de baja liquidez	9ª	949.5	
- Depósitos y fondos de terceros de improbable exigibilidad	9ª	0.2	
= Saldo líquido			2.459.6
+ Títulos de la deuda de difícil colocación	10ª	357.1	
- Obligaciones varias de baja exigibilidad	10ª	8.2	
= Saldo total compuesto (superávit de tesorería)			2.808.5

4.6 DEUDA PÚBLICA

La deuda del Gobierno Central, comprendido dentro de ella además del crédito interno y externo, otras obligaciones, internas y externas, por concepto de intereses adeudados sobre el crédito, deuda flotante y deuda de administración, alcanzó al cierre del ejercicio fiscal del año 1983 un monto global de \$38.636.9 millones, superior en un 21.0% al saldo determinado el año anterior.

Por su cuantía, el crédito representa la parte más importante de esa deuda, con una participación ligeramente superior a tres cuartas partes del total. El crédito externo, valuado al tipo oficial de cambio de \$20.00 por cada unidad monetaria de los Estados Unidos de América, incluye un monto de \$10.647.5 millones por préstamos directos, los cuales constituyen el ítem más importante en ese concepto. Dichos préstamos registraron un incremento de \$223.6 millones, no obstante que, en comparación con el año precedente, en ese saldo no está incluido el monto conjunto de los préstamos contratados con el BID, según las leyes Nos. 5939 y 6121 para programas de electrificación, que han sido asumidos plenamente por el ICE y en consecuencia, excluidos de los registros de la Contabilidad Nacional. Asimismo, debe señalarse que parte de ese aumento, concretamente la suma de \$54.8 millones, no obedece a nuevo endeudamiento, sino a un ajuste en un préstamo de la AFD, cuyo saldo estaba registrado al tipo de cambio oficial anterior.

Cabe anotar que en el ejercicio en comentario hubo una utilización bruta positiva de las fuentes de crédito externo del Gobierno, salvo en cuanto al BCIE, en donde se dio una situación inversa.

En cuanto a la disminución que registra el saldo de los préstamos directos internos, su explicación radica en las amortizaciones efectuadas durante el año, al préstamo concedido conforme a los términos de la Ley # 5576 del Fondo de Pensiones del Poder Judicial.

La deuda bonificada externa también muestra una disminución respecto al año anterior, la cual se originó en la cancelación y amortizaciones realizadas de algunas de las emisiones de bonos de la deuda interna en dólares y de otras colocadas en el Banco Centroamericano de Integración Económica, que como ajuste esta Contraloría General las clasifica en la deuda externa, por estar colocadas en el extranjero. En cambio la deuda interna bonificada aumentó su monto en \$3.909.4 millones, por las nuevas colocaciones en los sectores público y privado.

Dentro de otros créditos, en los externos tienen una gran significación los avales asumidos por el Gobierno de préstamos directos contratados por varias instituciones y empresas, que por incapacidad de pago no pudieron cubrir. Esta experiencia negativa debería dar base a un replanteamiento de los requisitos que deben reunir los entes que soliciten avales del Estado y de las restricciones y limitaciones que deben imponerse a las autorizaciones para contratar directamente créditos, a fin de que, sin excepciones, todas las contrataciones de crédito, sean préstamos o compras a proveedores, tengan un sustento técnico y se hagan de acuerdo con las posibilidades del país, por las autoridades directamente responsables de la administración financiera del Estado, sin que sean delegadas a instituciones y personas que por no ser su especialidad, no pueden negociar en las mejores condiciones. El aumento registrado en otros créditos externos se debió básicamente a las nuevas importaciones de granos, con base en el convenio de crédito PL-480 Leyes Nos. 6829 y 6884, respectivamente.

Respecto a otros créditos internos, prácticamente no sufrió cambios importantes por tratarse básicamente del monto de letras del Tesoro con solidadas por medio de la Ley # 4646 del año 1970.

En relación con otras obligaciones, los cambios más significativos respecto a los saldos de 1982, se ubicaron en las obligaciones internas, las cuales experimentaron un aumento de \$2.338.1 millones, localizado en intereses por pagar sobre bonos, que se explica por una relativamente alta colocación de bonos en el sector público y en el sector privado.

En la deuda de administración, se destacan los giros por pagar y especialmente, los aumentos registrados en los depósitos y fondos de terceros, como consecuencia de un aumento importante en los depósitos judiciales.

Finalmente, la deuda flotante en su mayor parte se vio afectada por las cuotas no cubiertas a la Caja Costarricense de Seguro Social, cuyo saldo acumulado asciende a \$2.246.9 millones al 31 de diciembre de 1983.

Los cuadros de la parte estadística Nos. 77, 78 y 79 presentan una amplia información respecto a la deuda de este subsector institucional.

5 ANALISIS FINANCIERO: ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

5.1 INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO

Se agrupan en este subsector aquellas instituciones cuyo objetivo principal es mantener y mejorar la salud pública, tales como la Caja Costarri

cense de Seguro Social y la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud. En otros campos sociales se encuentran la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Patronato Nacional de la Infancia. En la educación superior se incluyen tres universidades, el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Instituto Tecnológico de Costa Rica. En el suministro de otros tipos de servicios están el Instituto Costarricense de Turismo, el Consejo Técnico de Aviación Civil, que mantiene los servicios de aeronavegación en todo el país; el Servicio Nacional de Electricidad, entidad encargada de la fijación de las tarifas de algunos servicios públicos, y el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, institución que se creó mediante Ley 6877 y que absorbió al Servicio Nacional de Aguas Subterráneas y otros programas.

La información del Instituto Tecnológico de Costa Rica se incluye al mes de octubre por cuanto la institución no remitió oportunamente la liquidación al 31 de diciembre.

5.1.1 LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO TOTAL

5.1.1.1 Resultado de la liquidación

Conjuntamente, este grupo de instituciones tuvo ingresos corrientes por \$17.101.4 millones que fueron suficientes para financiar \$13.539.7 millones de gastos corrientes y \$328.8 millones de amortización de la deuda, determinándose así un ahorro neto en cuenta corriente, para todo el subsector de \$3.232.9 millones. De las instituciones agrupadas en este subsector sólo tuvieron déficit en cuenta corriente el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, con \$40.5 millones, el Servicio Nacional de Electricidad, con \$33.9 millones y la Universidad Nacional, con \$8.7 millones. Sin embargo, en el primer caso la institución logró cerrar su período con un sobrante de \$4.8 millones, gracias a transferencias de capital del Gobierno Central, una del ejercicio por \$37.8 millones y otra del período anterior por \$12 millones. El Servicio Nacional de Electricidad también cerró con un sobrante de \$6.3 millones, producto de \$81.0 millones que le giró el Gobierno Central, \$16.2 millones que le giró la Comisión Nacional de Emergencia y \$27.0 millones de un superávit del ejercicio anterior. La Universidad Nacional logró un sobrante de \$14.1 millones, por cuanto el Gobierno Central le transfirió \$132.7 millones de este período y \$3.3 millones del período anterior, además de utilizar \$30.9 millones del superávit del período anterior, recursos que le permitieron cubrir las inversiones por \$144.2 millones y obtener el sobrante citado.

El subsector obtuvo un sobrante total de \$2.952.3 millones. Para ampliar conceptos pueden consultarse los cuadros Nos. 54 y 58 de la tercera parte de esta memoria.

INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO
LIQUIDACION CONJUNTA DE SUS PRESUPUESTOS
AÑO 1983
- En millones de colones -

Conceptos	Montos
+ Ingresos corrientes	+ 17,101.4
- Gastos corrientes	- 13,539.7
= Ahorro bruto en cuenta corriente	+ 3,561.7
- Amortización de la deuda	- 328.8
Interna	313.8
Externa	15.0
= Ahorro neto en cuenta corriente	+ 3,232.9
- Inversión total	- 2,506.4
= Déficit bruto cubierto con recursos del crédito	+ 726.5
+ Con crédito externo	+ 127.1
+ Con crédito interno	+ 0.5
= Déficit neto no cubierto con recursos - del crédito	+ 854.1
+ Con recursos de capital	+ 2,098.2
Venta de activos	2.2
Recuperación de préstamos	250.2
Transferencias de capital	720.9
Recursos de vigencias anteriores	1,124.9
= Sobrante	+ 2,952.3

5.1.1.2 Factores incidentales en el resultado de la Liquidación

Este grupo de instituciones estimaron egresos - por \$19.645.8 millones y ejecutaron gastos por \$16.374.9 millones, lo cual dio como resultado un menor gasto de \$3.270.9 millones. Lo anterior, aunado al comportamiento favorable de los ingresos corrientes, que superaron las estimaciones en \$349.6 millones, permitió absorber el menor producto por \$668.2 millones que se originó en los ingresos de capital, ya que dichos ingresos se habían estimado en \$2.894.0 millones y sólo se hicieron efectivos \$2.225.8 millones, debido, principalmente, a que las instituciones presupuestaron como transferencias de capital del Gobierno Central \$1.375.0 millones y sólo ingresaron \$595.7 millones, lo cual dejó un saldo al descubierto en este rubro de \$779.3 millones. Sin embargo, por el menor gasto realizado el subsector cerró con un factor favorable de \$2.952.3 millones.

INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO
LIQUIDACION DE SUS PRESUPUESTOS
FACTORES INCIDENCIALES EN EL RESULTADO
AÑO 1983

- En millones de colones -

Conceptos	Presupuesto total	Efectivo	Diferencia + (-)
Por ingresos corrientes	16.751.8	17.101.4	349.6
Por recursos de capital	2.894.0	2.225.8	- 668.2
Mayor producto de rentas y recursos	19.645.8	19.327.2	- 318.6
Gastos corrientes	14.968.3	13.539.7	1.428.6
Gastos de capital	4.677.5	2.835.2	1.842.3
Menores gastos realizados	19.645.8	16.374.9	3.270.9
Factores favorables	—	2.952.3	2.952.3

5.1.2 LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO TOTAL DE INGRESOS

Por la naturaleza de este grupo institucional, que en términos generales vende los servicios al costo, un alto porcentaje de sus ingresos son de carácter impositivo, de ahí que los ingresos tributarios estimados constituyan el 47.0% (\$7.879.3 millones) de los ingresos corrientes, que fueron estimados para ese período en \$16.751.8 millones. En los ingresos de este subsector el concepto de transferencias corrientes es muy importante, pues fue estimado en un 30.4% (\$5.096.1 millones) del total de ingresos corrientes.

La recaudación efectiva de los ingresos tributarios fue superior a las estimaciones en \$388.0 millones, contrario a las transferencias corrientes que fueron menores en \$312.9 millones.

De los ingresos de capital que fueron estimados en \$2.894.0 millones, casi un 50% lo aportó el Gobierno (\$1.375.0 millones), lo cual confirma que por medio del presupuesto nacional se otorgan significativas sumas de recursos a este grupo de instituciones (a lo anterior debe adicionarse que de las transferencias corrientes estimadas, el 71.3% provino del Gobierno, o sea, \$3.634.0 millones).

Los ingresos de capital efectivos fueron \$2.225.8 millones, lo que indica que se recaudaron \$668.2 millones menos que las estimaciones.

El subsector presupuestó en forma definitiva ingresos por

\$19.645.8 millones y se hicieron efectivos \$19.327,2 millones, dejando un déficit total de ingresos de \$318.6 millones.

Para ampliar detalles sobre el particular, consúltese el cuadro # 53 y # 54 de la tercera parte.

5.1.3 LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO TOTAL DE EGRESOS

Por ser su actividad principal la prestación de servicios en el campo social, este grupo institucional otorga gran importancia a la asignación de recursos para servicios personales, de ahí que del total del presupuesto definitivo de egresos, un 35.3% fue dedicado a ese concepto (\$6.946.4 millones). Los gastos efectivos fueron \$390.6 millones menos que lo asignado

La actividad social determina la necesidad de transferir recursos a los sectores más necesitados, por lo que este subsector estimó necesario presupuestar en transferencias corrientes un 17.0% del total de presupuesto de gastos, esto es, \$3.398.1 millones, de los cuales gastó \$3.198.2 millones, quedando un disponible de \$199.9 millones.

Tuvieron gran importancia también las asignaciones relativas a servicios no personales y materiales y suministros, para lo cual se destinó el 20.8% del total del presupuesto (\$1.342.3 millones y \$2.761.7 millones, respectivamente); de estos montos se gastó \$1.103.1 millones en servicios no personales y \$2.731.1 millones en materiales y suministros.

Se dedicaron para gastos capitalizables por construcciones, adiciones y mejoras \$685.9 millones, con un menor gasto en este concepto de \$515.2 millones.

Las instituciones de este grupo iniciaron el período con un presupuesto de egresos de \$12.609.3 millones, el cual fue ampliado hasta alcanzar un presupuesto definitivo de \$19.645.8 millones. El total de gastos efectivos ascendió a \$16.374.9 millones, lo que dejó un disponible al final del período de \$3.270.9 millones.

Para mayor información sobre el particular, obsérvese el cuadro # 55 de la tercera parte de este informe.

5.1.4 EVOLUCION DEL GASTO

5.1.4.1 Evolución del gasto según su objeto

La subpartida adquisición de inmuebles tuvo la mayor variación relativa con un 290.0% de crecimiento, ya que pasó de \$49.2 millones en 1982 a \$191.9 millones en 1983. Sin embargo, el concepto de servicios personales, que tuvo un crecimiento relativo de un 39.6%, experimentó el mayor incremento absoluto, ya que se gastaron \$1.859.4 millones más que en el ejercicio anterior (en 1982 el gasto fue de \$4.696.4 millones). La segunda subpartida que en términos absolutos creció más fue la de transferencias corrientes, que pasó de \$1.971.4 millones en 1982 a \$3.198.2 millones en 1983.

En términos relativos la partida que sufrió el menor crecimiento fue la de desembolsos financieros, con un 18.3% y en términos absolutos fue la de maquinaria y equipo, con \$68.7 millones más que en 1982. También en estos últimos términos sólo el concepto de la deuda externa disminuyó en \$17.5 millones.

INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO
EVOLUCION DEL GASTO SEGUN SU OBJETO
AÑOS 1982-1983
- En millones de colones -

Conceptos	Años		Diferencia	
	1983	1982	Absoluta	Relativa
<u>Total</u>	<u>16.374.9</u>	<u>11.080.9</u>	<u>5.294.0</u>	<u>47.8</u>
Servicios personales	6.555.8	4.696.4	1.859.4	39.6
Servicios no personales	1.103.1	647.2	455.9	70.4
Materiales y suministros	2.731.1	1.923.7	807.4	42.0
Transferencias corrientes	3.198.2	1.971.4	1.226.8	62.2
Maquinaria y equipo	324.2	255.5	68.7	26.9
Adquisición de inmuebles	191.9	49.2	142.7	290.0
Construcciones, adiciones y mejoras	685.9	467.5	218.4	46.7
Transferencias de capital	429.5	160.5	269.0	167.6
Deuda externa	24.9	42.4	(17.5)	(41.3)
Deuda interna	355.9	212.3	143.6	67.6
Desembolsos financieros	774.4	654.8	119.6	18.3

5.1.4.2 Evolución del gasto según la clasificación económica

Los gastos de capital para 1983 fueron del orden

de \$2.835.2 millones, superando lo gastado en 1982 en \$995.0 millones. Dentro de este concepto, en términos relativos la subpartida que más creció fue la de compra de activos existentes, con un 288.0%; le siguió las de transferencias de capital al sector público, que pasó de \$160.5 millones el año anterior a \$429.5 millones en 1983, con un crecimiento relativo de 167.6%.

Los gastos corrientes se incrementaron en el 46.5% y fueron los gastos de consumo los que en términos absolutos crecieron en mayor grado, ya que pasaron de \$7.232.8 millones en 1982 a \$10.290.3 millones en 1983. Le siguió en orden de importancia las transferencias corrientes que se incrementaron en 62.7%, \$1.231.8 millones en términos absolutos.

Para una mejor comprensión sobre el particular, consúltese el cuadro que sigue:

INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO
EVOLUCION DEL GASTO SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA
AÑOS 1982-1983
- En millones de colones -

Conceptos	Años		Diferencia	
	1983	1982	Absoluta	Relativa
<u>Total</u>	<u>16,374.9</u>	<u>11,080.9</u>	<u>5,294.0</u>	<u>47.8</u>
<u>Gastos corrientes</u>	<u>13,539.7</u>	<u>9,240.7</u>	<u>4,299.0</u>	<u>46.5</u>
<u>Gastos de consumo</u>	<u>10,290.3</u>	<u>7,232.8</u>	<u>3,057.5</u>	<u>42.3</u>
Remuneraciones	6,533.7	4,682.3	1,851.4	39.5
Compra de bienes y servicios	3,756.6	2,550.5	1,206.1	47.3
<u>Intereses</u>	<u>51.8</u>	<u>42.1</u>	<u>9.7</u>	<u>23.0</u>
Deuda interna	9.8	21.7	(11.9)	(54.8)
Deuda externa	42.0	20.4	21.6	105.9
<u>Transferencias corrientes</u>	<u>3,197.6</u>	<u>1,965.8</u>	<u>1,231.8</u>	<u>62.7</u>
Al sector privado	1,851.1	1,113.1	738.0	66.3
Al sector público	1,337.8	847.6	490.2	57.8
Al sector externo	8.7	5.1	3.6	70.6
<u>Gastos de capital</u>	<u>2,835.2</u>	<u>1,840.2</u>	<u>995.0</u>	<u>54.1</u>
<u>Inversión directa</u>	<u>2,405.7</u>	<u>1,679.7</u>	<u>726.0</u>	<u>43.2</u>
<u>Inversión real</u>	<u>1,111.6</u>	<u>763.2</u>	<u>348.4</u>	<u>45.7</u>
Gastos de formación de capital	787.4	507.7	279.7	55.1
Compra de bienes tangibles	324.2	255.5	68.7	26.9

continúa

<u>Inversión financiera</u>	<u>1.294.1</u>	<u>916.5</u>	<u>377.6</u>	<u>41.2</u>
Desembolsos financieros	774.4	654.8	119.6	18.3
Rescate de la deuda	328.8	212.5	116.3	54.7
Compra de activos existentes	190.9	49.2	141.7	288.0
<u>Inversión indirecta</u>	<u>429.5</u>	<u>160.5</u>	<u>269.0</u>	<u>167.6</u>
<u>Transferencias de capital</u>	<u>429.5</u>	<u>160.5</u>	<u>269.0</u>	<u>167.6</u>
Al sector público	429.5	160.5	269.0	167.6

5.1.5 DEUDA

Las instituciones públicas de servicio conforman un subsector institucional complementario al del Gobierno Central, ya que funcionalmente son parte de éste por tratarse de actividades propias de su esfera, pero por razones de interés público y en procura de una mayor flexibilidad, especialización y eficiencia, se han descentralizado. Dicho subsector comprende además una importante cantidad de fondos de dependencias del Gobierno Central, las cuales administran importantes montos de recursos que por leyes especiales se han desconcentrado del Fondo General del Gobierno, aunque evidentemente forman parte del Tesoro, a pesar de no estar registradas en las cuentas del Gobierno. Las operaciones de crédito únicamente están referidas a las instituciones correspondientes, o sea, a las denominadas autónomas, que son las que normalmente están autorizadas para concertarlas, aunque algunas de ellas requieren autorización legislativa. La gran mayoría de componentes de este subsector son fondos de dependencias de algún ministerio que perciben determinados ingresos para fines específicos, que tienen presupuestos propios y saldos por obligaciones derivadas de su ejecución, ya sean compromisos, cheques por pagar, deudas de administración o de caja. En algunos casos poseen deuda flotante por facturas de bienes y servicios que al cierre del ejercicio no quedaron consideradas en las transacciones del año.

En los cuadros Nos. 82 y 86 del apéndice estadístico, se presenta un detalle del crédito y otras obligaciones de este subsector, así como su cambio respecto al año anterior.

Al cierre del ejercicio fiscal de 1983, el saldo conjunto de los pasivos relativos al crédito y otras obligaciones financieras, internas y externas, se situó en la suma de \$1.989.0 millones, registrando un incremento respecto al año anterior de un 36.7%.

En cuanto al crédito, se observa únicamente un incremento en los préstamos directos externos, pero más que un mayor endeudamiento el

cambio se debe a la incorporación de los saldos de los empréstitos del Consejo de Seguridad Vial, no reportados el año anterior.

Los demás componentes del crédito, entre ellos bonos y otros créditos, tanto internos como externos, mostraron una disminución, lo que es consecuencia de las amortizaciones realizadas en el año y de las restricciones que para un mayor uso del crédito imponen las actuales circunstancias económicas y financieras del país.

Otras obligaciones sí mostraron un gran dinamismo, excepto en lo que respecta a intereses vencidos por pagar, que fueron proporcionalmente menores por la disminución indicada en los saldos del crédito.

La deuda de administración fue la que más contribuyó a la expansión de otras obligaciones, las cuales prácticamente duplicaron su monto, debido al comportamiento de los cheques por pagar, compromisos de presupuesto y depósitos y fondos de terceros.

La deuda flotante creció casi en una quinta parte, lo cual por su relativo bajo monto no es muy significativa.

5.2 EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS

Se incluyen bajo este título aquellas instituciones como la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, cuyo objetivo es la producción y venta de energía eléctrica y servicios de alcantarillados; la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, que brinda principalmente los servicios de carga y descarga de barcos; el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, que construye y además financia la construcción de viviendas; el Consejo Nacional de Producción, cuyo objetivo principal es la estabilización de precios de granos básicos, así como la comercialización de ellos, entre otras.

En el Consejo Nacional de Producción se incluyen dos períodos presupuestarios, uno que va del 1° de agosto de 1982 hasta el 31 de julio de 1983 (12 meses) y otro del 1° de agosto de 1983 al 31 de diciembre del mismo año (5 meses), por cuanto mediante Ley #6821 se modificó el período económico de la institución para adecuarlo al año natural (del 1° de enero al 31 de diciembre).

En lo correspondiente al Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico no se consideró el ingreso ni el gasto efectivo, ya que no envió la

liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 1983.

La igualdad entre ingresos y gastos efectivos en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo proviene de la información brindada por la entidad.

Las inversiones realizadas por administración por el Instituto Costarricense de Electricidad no se incluyen en los gastos de capital, ya que la institución no brindó la información necesaria.

5.2.1 LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO TOTAL

5.2.1.1 Resultado de la liquidación

Los ingresos de este grupo de instituciones fueron suficientes para cubrir los gastos corrientes, por \$14.501.3 millones y dejar un ahorro bruto en cuenta corriente de \$999.0 millones, monto que no alcanzó a cubrir la amortización de la deuda, por \$3.360.2 millones, determinándose un déficit en cuenta corriente de \$2.361.2 millones. La institución que presentó el mayor déficit fue el Consejo Nacional de Producción (en un período de 17 meses), por \$2.040.0 millones; le siguieron, pero en un período de 12 meses, el Instituto Costarricense de Electricidad con un déficit en cuenta corriente de \$820.1 millones y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo con \$56.1 millones. La institución que obtuvo el mayor ahorro neto en cuenta corriente fue la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, con \$386.6 millones, ya que los \$899.9 millones de ingresos corrientes absorbieron \$451.3 millones de gastos corrientes y \$62.0 millones de la amortización de la deuda.

Las instituciones del subsector obtuvieron un sobrante conjunto de \$1.343.6 millones.

El cuadro siguiente y el #68 de la tercera parte de este documento, brindan información detallada al respecto.

EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS
LIQUIDACION CONJUNTA DE SUS PRESUPUESTOS
AÑO 1983

- En millones de colones -

CONCEPTOS	MONTOS
+ Ingresos corrientes	+ 15.500.3
- Gastos corrientes	- 14.501.3
= Ahorro bruto en cuenta corriente	+ 999.0
- Amortización de la deuda	- 3.360.2
Interna	2.725.1
Externa	635.1
= Ahorro neto en cuenta corriente	- 2.361.2
- Inversión total	- 1.755.0
= Déficit bruto cubierto con recursos del crédito	- 4.116.2
+ Con crédito externo	+ 1.350.1
+ Con crédito interno	+ 3.123.6
= Déficit neto no cubierto con recursos del crédito	+ 357.5
+ Otros recursos de capital	+ 986.1
Venta de activos	4.6
Recuperación de préstamos	139.3
Recuperación y anticipos	79.3
Transferencias de capital	482.0
Recursos de vigencias anteriores	282.9
= Sobrante	+ 1.343.6

5.2.1.2 Factores incidentales en el resultado de la liquidación conjunta del presupuesto

Las estimaciones de ingresos de este grupo institucional fueron superiores a las recaudaciones efectivas en \$5.533.8 millones, lo que indica que se produjo un menor ingreso corriente de \$2.432.4 millones y un menor ingreso de capital de \$3.101.4 millones. Los menores gastos realizados fueron los que permitieron que las instituciones tuvieran un saldo favorable de \$1.343.6 millones. Los gastos corrientes fueron estimados en \$19.117.8 millones y de éstos se hicieron efectivos \$14.501.3 millones, - entre tanto los gastos de capital se hicieron efectivos en \$5.115.2 millones (\$2.260.9 millones menos que las estimaciones).

Para ampliar detalles sobre este extremo, se puede consultar el cuadro siguiente:

EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS
LIQUIDACION DE SUS PRESUPUESTOS
FACTORES INCIDENCIALES EN EL RESULTADO
AÑO 1983
- En millones de colones -

Conceptos	Presupuesto total	Efectivo	Diferencia
Por ingresos corrientes	17.932,7	15.500,3	- 2.432,4
Por recursos de capital	8.561,2	5.459,8	- 3.101,4
Mayor producto de rentas y recursos	26.493,9	20.960,1	- 5.533,8
Gastos corrientes	19.117,8	14.501,3	4.616,5
Gastos de capital	7.376,1	5.115,2	2.260,9
Menores gastos realizados (econofías)	26.493,9	19.616,5	6.877,4
Factores favorables	---	1.343,6	1.343,6

5.2.2 LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO TOTAL DE INGRESOS

Los ingresos totales de este grupo fueron menores en - \$5.533,8 millones a lo estimado, pero es necesario indicar que no se incluyen los ingresos efectivos del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, por cuanto no presentó oportunamente la liquidación correspondiente.

Las instituciones estimaron un presupuesto inicial de - \$21.900,3 millones que fue incrementado durante el período en \$4.593,6 millones, para alcanzar un presupuesto definitivo de \$26.493,9 millones; sin embargo, los ingresos efectivos alcanzaron la suma de \$20.960,1 millones, generándose el déficit de ingresos mencionado.

Los ingresos de capital fueron los que sufrieron el mayor impacto negativo, ya que se estimaron en \$8.561,2 millones y se hicieron efectivos en \$5.459,8 millones, con una diferencia de \$3.101,4 millones, lo que significa un 56,0% del total del déficit de ingresos; el 44% restante fue consecuencia de una estimación de ingresos corrientes de \$17.932,7 millones y una recaudación de \$15.500,3 millones, quedando una diferencia absoluta de \$2.432,4 millones.

Para una mejor comprensión al respecto se pueden consultar los cuadros # 63 y # 64 de la tercera parte de esta memoria.

5.2.3 LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO TOTAL DE EGRESOS

Este grupo de instituciones (sin incluir los gastos efectivos del INCOOP) corrió su período económico con un superávit de egresos de \$6.877,4 millones, originándose la mayor economía en las subpartidas materiales y suministros, por \$2.806,5 millones, amortización e intereses de la deuda interna que no se ejecutó en \$1.196,1 millones y \$1.095,6 millones que no se gastaron en amortización e intereses de la deuda externa. El Instituto Costarricense de Electricidad fue la institución que realizó más gastos, ya que de los \$19.616,5 millones de desembolsos realizados por el subsector, — \$7.089,4 millones (un 36.1%) fueron ejecutados por esa entidad; le siguió en importancia el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo que gastó un 5,39%, y el Consejo Nacional de Producción, que con un período de 17 meses tuvo erogaciones por \$9.449,1 millones.

Para mayor amplitud sobre lo comentado, se pueden consultar en la tercera parte de este informe los cuadros # 65 y # 66.

5.2.4 EVOLUCION DEL GASTO

5.2.4.1 Evolución del gasto según su objeto

El incremento relativo que experimentó el gasto de este subsector entre los años 1982 y 1983 fue de un 69,5%. El mayor crecimiento absoluto se dio en los materiales y suministros, que pasaron de \$4.567,4 millones en 1982, a \$7.274,6 millones en 1983, con un incremento relativo de 59,3%; le siguieron en orden de importancia la deuda externa e interna, que crecieron en \$1.472,2 millones y \$1.029,5 millones, respectivamente.

El incremento relativo más alto se dio en las transferencias de capital con un 417,3%, siguiéndole los desembolsos financieros con el 269,3%.

El cuadro que sigue, así como el # 67 de la tercera parte, ofrece información detallada al respecto.

EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS
EVOLUCION DEL GASTO SEGUN SU OBJETO
AÑOS 1982-1983
- En millones de colones -

Conceptos	Años		Diferencia	
	1983	1982	Absoluta	Relativa
<u>Total</u>	<u>19.616.5</u>	<u>11.572.2</u>	<u>8.044.3</u>	<u>69.5</u>
Servicios personales	2.662.5	1.585.2	1,077.3	68.0
Servicios no personales	1.681.7	1.026.1	655.6	63.9
Materiales y suministros	7.274.6	4.567.4	2,707.2	59.3
Transferencias corrientes	411.0	158.2	252.8	159.8
Maquinaria y equipo	254.7	100.4	154.3	153.7
Adquisición de inmuebles	161.1	61.9	99.2	160.3
Construcciones, adiciones y mejoras	398.5	330.4	68.1	20.6
Transferencias de capital	284.5	55.0	229.5	417.3
Deuda externa	3.157.4	1.685.2	1,472.2	87.4
Deuda interna	2.921.0	1.891.5	1,029.5	54.4
Desembolsos financieros	409.5	110.9	298.6	269.3
Asignaciones globales	—	—	—	—

5.2.4.2 Evolución del gasto según clasificación económica

En el grupo de los gastos corrientes los de consumo fueron los que evolucionaron en el mayor monto absoluto, pasando de \$7.042.4 millones en 1982 a \$11.378.3 millones en 1983, con un incremento de \$4.335.9 millones y una variación relativa de 61.6%; le siguió el gasto por intereses que creció \$1.409.2 millones, esto es un 107.7%.

En los gastos de capital la inversión directa se incrementó en un 60.4%, ya que se gastaron \$1.818.5 millones más que en 1982, para ese año el gasto fue de \$3.012.2 millones.

Por institución, el mayor gasto de capital lo realizó el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, con \$863.9 millones, le sigue el Instituto Costarricense de Electricidad, con \$786.3 millones. En un período mayor el Consejo Nacional de Producción dedicó a gastos de capital \$2.596.3 millones, desglosados así: \$2.454.1 millones a la inversión financiera y \$142.2 millones a la inversión real.

El cuadro siguiente y el # 67 de la tercera parte de esta memoria, amplían detalles sobre el particular.

EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS
EVOLUCION DEL GASTO SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA
AÑOS 1982-1983
- En millones de colones -

Conceptos	Años		Diferencia	
	1983	1982	Absoluta	Relativa
<u>Total</u>	<u>19.616.5</u>	<u>11.572.2</u>	<u>8.044.3</u>	<u>69.5</u>
<u>Gastos corrientes</u>	<u>14.501.3</u>	<u>8.505.0</u>	<u>5.996.3</u>	<u>70.5</u>
<u>Gastos de consumo</u>	<u>11.378.3</u>	<u>7.042.4</u>	<u>4.335.9</u>	<u>61.6</u>
Remuneraciones	2.504.1	1.508.5	995.6	66.0
Compra de bienes y servicios	8.874.2	5,533.9	3.340.3	60.4
<u>Intereses</u>	<u>2.718.2</u>	<u>1.309.0</u>	<u>1.409.2</u>	<u>107.7</u>
Deuda externa	2.522.3	1.164.9	1.357.4	116.5
Deuda interna	195.9	144.1	51.8	36.0
<u>Transferencias corrientes</u>	<u>404.8</u>	<u>153.6</u>	<u>251.2</u>	<u>163.5</u>
Al sector privado	195.0	114.6	80.4	70.2
Al sector público	208.9	37.4	171.5	458.6
Al sector externo	0.9	1.6	(0.7)	(43.8)
<u>Gastos de capital</u>	<u>5.115.2</u>	<u>3.067.2</u>	<u>2.048.0</u>	<u>66.8</u>
<u>Inversión directa</u>	<u>4.830.7</u>	<u>3.012.2</u>	<u>1.818.5</u>	<u>60.4</u>
Inversión real	900.0	571.6	328.4	57.5
Inversión financiera	3.930.7	2.440.6	1.490.1	61.1
<u>Inversión indirecta</u>	<u>284.5</u>	<u>55.0</u>	<u>229.5</u>	<u>417.3</u>
<u>Transferencias de capital</u>	<u>284.5</u>	<u>55.0</u>	<u>229.5</u>	<u>417.3</u>
Al sector público	277.7	54.4	223.3	410.5
Al sector privado	6.8	0.6	6.2	1.033.3

5.2.5 DEUDA

Las instituciones que conforman este subsector proveen una serie de bienes y servicios de fundamental importancia para el desenvolvimiento de la economía del país. Dentro de esos bienes y servicios se pueden citar los relativos al suministro de energía eléctrica, combustible, comunicaciones, transporte, vivienda, agua y alcantarillado, fertilizantes, cemento y otros.

Para la formación de la infraestructura necesaria en la prestación de los señalados servicios, se ha requerido del uso del crédito público, tanto interno como, especialmente, externo. En este sentido, la consolidación de la deuda del subsector llevó a establecer un saldo al 31 de diciembre de 1983, de \$26.909.9 millones. Una comparación de este saldo con el ob-

tenido a la misma fecha del año anterior, refleja un aumento absoluto de \$1.086.5 millones, que representan un incremento porcentual de 4.2%.

Resulta importante destacar que mientras en 1981 la tasa de crecimiento de la deuda de este subsector alcanzó un 115.6%, durante los dos ejercicios siguientes ha experimentado una merma sustancial, al alcanzar únicamente un 18% en 1982 y un 4.2% en 1983.

Tan baja tasa de expansión de la deuda total de este grupo institucional obedece al reducido aumento reflejado por las deudas de carácter externo, que se incrementaron tan sólo en un 2.5%, así como al conservador crecimiento experimentado por las obligaciones de origen interno, que alcanzó un valor de 8.4%.

El análisis del comportamiento de la deuda externa determina que su expansión se originó, fundamentalmente, en el mayor desembolso - realizado por algunas instituciones bancarias, por créditos contratados en ejercicios anteriores, ya que las diversas circunstancias económicas por las que ha atravesado el país en los últimos años, han hecho imposible mantener la tendencia que en contratación de nuevos préstamos externos se venía dando en estas instituciones, hasta la década anterior.

Otro factor que contribuyó a la baja expansión reflejada en las obligaciones externas, fue el hecho de que el Instituto Costarricense de Electricidad, con fundamento en la revaluación experimentada por el U.S. dólar en relación con otras monedas, con las cuales dicha institución había adquirido obligaciones, procedió a disminuir los saldos de las deudas contratadas en yenes, marcos alemanes, francos suizos, etc.

El citado crecimiento de 8.4% de la deuda interna tiene su explicación por el aumento sustancial de un 48.5% en el renglón correspondiente a "Deuda de Administración", cuyos principales componentes son los depósitos y fondos de terceros, cheques emitidos por pagar y otras deudas de administración; dicho aumento estuvo compensado por la disminución de un -- 44.1% en los saldos de la deuda por concepto de intereses, lo cual parece reflejar una buena atención de las obligaciones internas a cargo de las instituciones de este subsector.

La conformación de la deuda de acuerdo con su origen mantuvo una estructura muy similar a la observada en el ejercicio anterior; es decir, cerca de un 70% de las obligaciones de este grupo institucional son - de origen externo y, el restante 30% corresponde a fuentes internas. Esta

estructura pone de manifiesto la alta vulnerabilidad que presentan las finanzas de estas instituciones a las variaciones que experimente nuestra moneda, especialmente, en relación con el U.S. dólar.

La deuda interna, que representa cerca del 30% del total de las obligaciones del subsector, tiene como su principal elemento configurativo el rubro del "Crédito", el cual alcanzó el 70% de tal deuda. De esta forma, queda manifiesto el hecho de que la mayoría de las obligaciones de origen interno, constituyen compromisos a largo plazo. El restante 30% de la deuda interna está constituido, principalmente, por la "Deuda de Administración", la cual tiene como una de sus principales características la alta exigibilidad de su cumplimiento en el corto plazo, factor que puede originar presiones financieras que afecten en alguna medida la situación de caja o tesorería de las instituciones que integran el subsector.

Finalmente, cabe señalar que en los cuadros Nos. 87 al 91 del anexo estadístico, se presenta en detalle la cuantificación de la deuda de este subsector para el ejercicio bajo comentario, por instituciones, según su estructura, naturaleza, origen y sus variaciones en relación con el año anterior.

5.3 EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS

Se incluyen en este grupo, entre otras instituciones, los bancos comerciales del Sistema Bancario Nacional, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, la Junta de Protección Social de San José y el Instituto Nacional de Seguros.

Este grupo de instituciones, y específicamente los bancos comerciales y el Banco Popular, por disposiciones establecidas en la Ley de la Administración Financiera de la República, no incluyen en sus presupuestos la totalidad de sus ingresos y gastos, tal como el caso de los recursos del crédito y los egresos por colocación de préstamos.

5.3.1 LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO TOTAL

5.3.1.1 Resultado de la liquidación

En este período los ingresos totales fueron mayores que los egresos totales, incluyendo los compromisos, en \$3.647.6 millones.

Dentro de los ingresos corrientes los rubros más significativos fueron los intereses y comisiones sobre préstamos concedidos - al sector privado, con \$4.862.8 millones, venta de seguros, con \$2.487.2 millones, y venta de lotería, con \$2.148.1 millones.

En relación con los recursos provenientes de los intereses sobre préstamos (no incluye sector externo) conviene indicar respecto a los bancos del Sistema Bancario Nacional, que un 89.8% de esos intereses fueron captados sobre préstamos otorgados al sector privado y un 10.2% sobre préstamos al sector público. Es decir, de \$4.629.2 millones por concepto de intereses, \$4.156.8 millones se originan en préstamos otorgados al sector privado.

Los recursos de capital más significativos fueron el superávit, con \$888.1 millones y la utilidad en venta de materiales - preciosos (por la venta del oro que realiza el Banco Central), con \$60.9 millones.

El mayor volumen de recursos en este grupo fue captado por las siguientes instituciones: Instituto Nacional de Seguros, con \$4.429.9 millones, Banco Central, con \$2.940.0 millones y Banco Nacional, con \$2.937.2 millones.

Las erogaciones más significativas fueron el gasto por intereses, con \$8.308.0 millones y los servicios no personales, con \$2.548.9 millones (incluye gastos de seguros y reaseguros por parte del INS).

Finalmente, del sobrante presupuestario que se presentó en 1983, por \$3.647.6 millones, la suma de \$1.337.1 millones corresponde al INS y \$988.2 millones al Banco Central; esos organismos tuvieron un 63.7% del sobrante que se presentó en las empresas públicas financieras.

Lo comentado anteriormente se puede observar con más detalle en los cuadros # 69 a # 74 que aparecen en la tercera parte de este informe.

EMPRESAS PÚBLICAS FINANCIERAS
LIQUIDACION CONJUNTA DE SUS PRESUPUESTOS
AÑO 1983
- En millones de colones -

Conceptos	Montos
+ Ingresos corrientes	+ 16.347.9
- Gastos corrientes	- 12.504.7
= Ahorro bruto en cuenta corriente	+ 3.843.2
- Amortización de la deuda	- 98.7
Interna	70.5
Externa	28.2
= Ahorro neto en cuenta corriente	+ 3.744.5
- Inversión total	- 1.264.3
= Déficit bruto cubierto con recursos del crédito	+ 2.480.2
+ Con crédito interno	+ 2.2
+ Con crédito externo	+ 5.3
= Déficit neto no cubierto con recursos del crédito	+ 2.487.7
+ Con otros recursos de capital	+ 1.159.9
Venta de activos	61.3
Recuperación de préstamos	174.9
Transferencias de capital	35.6
Recursos de vigencias anteriores	888.1
+ Sobrante	+ 3.647.6

NOTA: Este cuadro se ha preparado siguiendo el modelo tradicional. Sin embargo, el "Déficit bruto cubierto con recursos del crédito" resultó positivo.

5.3.1.2 Factores incidentales en el resultado de la liquidación

Estos organismos presentaron un resultado favorable en 1983 de \$3.647.6 millones, que significa un incremento de \$1.431.7 millones respecto al período anterior, en donde el superávit total fue de -- \$2.215.9 millones.

El factor fundamental para que estas instituciones cerraran en 1983 con un resultado favorable, fue la disminución en los gastos corrientes, por \$4.856.0 millones, lo cual, aunado a los mayores ingresos corrientes recibidos por \$1.392.6 millones, permitió hacer frente a la menor recaudación de \$2.885.0 millones, que se presentó en los ingresos de capital, respecto de lo estimado, y aún así cerrar con un superávit de \$3.647.6 millones.

Al respecto, es importante resaltar que todos los organismos financieros tuvieron un resultado favorable, el cual varía --

entre ₡0.3 millones por parte de la Administración Crédito Hipotecario, hasta el monto más significativo que fue el de el Instituto Nacional de Seguros, con ₡1.337.1 millones.

EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS
LIQUIDACION DE SUS PRESUPUESTOS
FACTORES INCIDENTALS EN EL RESULTADO
AÑO 1983
- En millones de colones -

Conceptos	Presupuesto total	Efectivo	Diferencia + (-)
Por ingresos corrientes	14.955.3	16.347.9	1.392.6
Por recursos de capital	4.052.4	1.167.4	- 2.885.0
Mayores productos de rentas y recursos	19.007.7	17.515.3	- 1.492.4
Por gastos corrientes	17.360.7	12,504.7	4.856.0
Por gastos de capital	1.647.0	1,363.0	284.0
Menores gastos realizados (economías)	19.007.7	13.867.7	5.140.0
Factores favorables	---	3,647.6	3.647.6

5.3.2 LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO TOTAL DE INGRESOS

En 1983 estos organismos tuvieron una menor recaudación - de ingresos por ₡1.492.4 millones, respecto a lo presupuestado para dicho período.

No obstante lo anterior, los ingresos corrientes presenta un una situación favorable, dado que cerraron con superávit de ₡1.392.6, a diferencia de los de capital que fueron sobreestimados en ₡2,885.0 millones. La razón fundamental de esta menor recaudación en los recursos de capital se debe a la situación que se presenta tanto con los recursos de emisión presupuestados por el Banco Central, como con los ingresos provenientes del superávit de los bancos comerciales, ya que ambos recursos se presupuestan como una previsión y son utilizados solamente si los ingresos ordinarios no cubren todos sus gastos. Los bancos comerciales presupuestaron ₡83.2 millones por concepto del superávit y el Banco Central ₡2.835.2 millones por recursos de emisión, los cuales no fueron utilizados.

5.3.3 LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO TOTAL DE EGRESOS

El presupuesto total de egresos de estos organismos alcanzó la suma de ₡19.007.7 millones y los desembolsos totales fueron de ₡13.867.7

millones, lo que produjo un menor gasto de \$5.140.0 millones, que se presentó especialmente en los rubros de intereses, deuda externa y en los servicios no personales. Se inició con un presupuesto ordinario de \$14.374.7 millones y - mediante las respectivas modificaciones se amplió en \$4.633.0 millones.

Al igual que en 1982, en 1983 casi no hubo atención al - servicio de la deuda externa, debido a la renegociación que se estaba realizando y que quedó en firme al promulgarse la Ley # 6947 del 26 de enero de 1984. Concretamente, para 1983 se presupuestaron erogaciones para intereses por \$4.534.8 millones y sólo hubo gastos efectivos por \$1.612.9 millones.

5.3.4 EVOLUCION DEL GASTO

5.3.4.1 Evolución del gasto según su objeto

En 1983 así como en 1982, las dos partidas de - gastos más significativas fueron la deuda interna y los servicios no personales y también las que tuvieron los incrementos más sustanciales, con aumentos entre dichos años de \$1.454.5 millones y \$700.9 millones, respectivamente. El hecho de que estas erogaciones sean las más importantes está acorde con el tipo de instituciones incluidas en este grupo, las cuales funcionan en gran parte con recursos provenientes de terceros, lo que implica un gran gasto por - concepto de intereses. Asimismo, en relación con los servicios no personales el incremento se debe fundamentalmente a los gastos por seguros y reaseguros del Instituto Nacional de Seguros.

La disminución más significativa respecto a 1982, por \$185.0 millones, se presentó en el grupo de la deuda externa, lo cual está acorde con lo expuesto anteriormente, en el sentido de que la mayoría de los organismos del sector público no estaban cubriendo el servicio de dicha deuda, en espera de que se concluyera su renegociación.

EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS
EVOLUCION DEL GASTO SEGUN SU OBJETO
AÑOS 1982-1983
- En millones de colones -

Conceptos	Años		Diferencia	
	1983	1982	Absoluta	Relativa
<u>Total</u>	<u>13.867,6</u>	<u>9.830,6</u>	<u>4.037,0</u>	<u>41.1</u>
Servicios personales	2.231,5	1.559,6	671,9	43.1
Servicios no personales	2.549,0	1.848,1	700,9	37,9
Materiales y suministros	280,3	176,7	103,6	58,6
Transferencias corrientes	2.269,2	1.646,9	622,3	37,8
Maquinaria y equipo	330,4	153,6	176,8	115,1
Adquisición de inmuebles	65,9	6,9	59,0	855,1
Construcciones, adiciones y mejoras	113,8	196,4	(82,6)	(42,1)
Transferencias de capital	179,3	43,9	135,4	308,4
Deuda externa	1.641,1	1.826,1	(185,0)	(10,1)
Deuda interna	3.632,3	2.177,8	1.454,5	66,8
Desembolsos financieros	574,8	194,6	380,2	195,4

5.3.4.2 Evolución del gasto según clasificación
económica

El mayor incremento con respecto al período anterior se dio en los gastos corrientes, con una variación en términos absolutos de \$3.413.0 millones y relativa de 37.5%. Dicho aumento se presentó especialmente en las partidas de intereses deuda interna y gastos de consumo.

Los gastos de capital tuvieron un incremento de \$624,1 millones, en los cuales sobresale el rubro de desembolsos financieros, con un aumento de \$380,2 millones.

Los incrementos que tuvieron estas empresas en los gastos por concepto de intereses deuda interna, gastos de consumo y desembolsos financieros, están acordes con el giro normal de actividades de las mismas.

EMPRESAS PÚBLICAS FINANCIERAS
EVOLUCIÓN DEL GASTO SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
AÑOS 1982-1983
- En millones de colones -

Conceptos	Años		Diferencia	
	1983	1982	Absoluta	Relativa
<u>Total</u>	<u>13.867.7</u>	<u>9.830.6</u>	<u>4.037.1</u>	<u>41.1</u>
<u>Gastos corrientes</u>	<u>12.504.7</u>	<u>9.091.7</u>	<u>3.413.0</u>	<u>37.5</u>
<u>Gastos de consumo</u>	<u>5.060.8</u>	<u>3.584.4</u>	<u>1.476.4</u>	<u>41.2</u>
Remuneraciones	2.231.5	1.559.6	671.9	43.1
Compra de bienes y servicios	2.829.3	2.024.8	804.5	39.7
<u>Intereses</u>	<u>5.174.7</u>	<u>3.860.4</u>	<u>1.314.3</u>	<u>34.0</u>
Deuda externa	1.612.9	1.753.4	(140.5)	(8.0)
Deuda interna	3.561.8	2.107.0	1.454.8	69.0
<u>Transferencias corrientes</u>	<u>2.269.2</u>	<u>1.646.9</u>	<u>622.3</u>	<u>37.8</u>
Al sector público	739.0	543.9	195.1	35.9
Al sector privado	1.519.6	1.095.3	424.3	38.7
Al sector externo	10.6	7.7	2.9	37.7
<u>Gastos de capital</u>	<u>1.363.0</u>	<u>738.9</u>	<u>624.1</u>	<u>84.5</u>
<u>Inversión directa</u>	<u>1.183.7</u>	<u>695.0</u>	<u>488.7</u>	<u>70.3</u>
<u>Inversión real</u>	<u>444.3</u>	<u>349.9</u>	<u>94.4</u>	<u>27.0</u>
Gastos de formación de capital	113.8	196.4	(82.6)	(42.1)
Compra de bienes tangibles	330.5	153.5	177.0	115.3
<u>Inversión financiera</u>	<u>739.4</u>	<u>345.1</u>	<u>394.3</u>	<u>114.3</u>
Desembolsos financieros	574.8	194.6	380.2	195.4
Rescata de la deuda	98.7	143.6	(44.9)	(29.9)
Compra de activos existentes	65.9	6.9	59.0	855.0
<u>Inversiones indirectas</u>	<u>179.3</u>	<u>43.9</u>	<u>135.4</u>	<u>308.4</u>
<u>Transferencias de capital</u>	<u>179.3</u>	<u>43.9</u>	<u>135.4</u>	<u>308.4</u>
Al sector público	179.3	43.9	135.4	308.4

5.3.5 DEUDA

Las empresas públicas financieras muestran, en su conjunto, al cierre del ejercicio, una deuda total de \$103.753.3 millones, lo que implica un incremento del 32.5%, similar al observado en el período anterior.

La deuda interna se mostró ligeramente más dinámica que la externa lo que conlleva a que se mantenga una predominancia de la primera, que al final de este año constituía casi dos terceras partes de la deuda total del subsector. No obstante lo anterior, la deuda externa de este grupo institucional es muy importante a nivel del sector público y del país en general, tanto por su monto como por la canalización que se haga de los fondos correspondientes hacia las diferentes actividades de la economía.

Esa deuda externa que se valió a \$20.00 por U.S. dólar, se concentra en el rubro de "Crédito", donde se ubica el 85% del total. Por otro lado la deuda interna muestra una composición inversa a la externa, ya que presenta en el rubro de "Otras obligaciones" algo más del 90% de su total. Tal composición refleja las características de las actividades de las empresas que conforman el subsector, cuyas funciones son de carácter eminentemente de intermediarios financieros, con el Sistema Bancario Nacional como su principal componente.

El crédito externo está compuesto básicamente por préstamos directos, en los que se observó un incremento bastante fuerte del 45%. Ese aumento se motivó por el movimiento de préstamos ocurrido en el Banco Central, en que sobresalen los desembolsos del préstamo con el Irving Trust Co., por U.S.\$152.3 millones; los desembolsos netos de la AID, por cerca de U.S.\$122 millones; el incremento neto de financiamiento del Fondo Monetario Internacional, por casi U.S. \$105 millones y el del BID por U.S.\$13 millones. El préstamo con el Irving Trust Co. tuvo como finalidad el financiamiento de importaciones, los recursos del FMI se especificaron para balanza de pagos, mientras que los provenientes de la AID y del BID tenían como finalidad principal la agricultura.

En lo relativo a los otros dos rubros del crédito externo, los bonos y otros créditos, se observó una disminución en el primero como resultado de una pequeña amortización de éstos y la no existencia de nuevas colocaciones durante el período. El rubro de otros créditos externos experimentó un crecimiento del 30% generado por un aumento de depósitos en el Banco Central, principalmente de organismos venezolanos y del BCIE, gestionados para efectos de consecución de divisas y por la asunción de obligaciones por avales otorgados por parte del Banco de Costa Rica y de CODESA.

En cuanto a otras obligaciones externas, éstas se concentran en el renglón de depósitos y fondos de terceros de la deuda de administración, de los cuales cerca de una quinta parte son depósitos de dinero relacionados con el proceso de trámite de importaciones, los cuales mostraron un leve crecimiento, y el resto son saldos de ciertas cuentas del Banco Central con organis

mos internacionales, principalmente relativas a aportaciones del país en colones al FMI, que son mantenidos en depósitos en nuestro Banco Central, disponibles para una eventual demanda internacional de nuestra moneda.

En el análisis de la deuda interna se observa que el renglón crédito interno mantiene una composición similar a la de años anteriores. En este ejercicio los bonos significan el 90% y los préstamos directos el 10% restante, con un monto de otros créditos prácticamente insignificante. Casi la totalidad de los bonos están representados por Bonos Estabilización Económica emitidos por el Banco Central. El saldo de estos bonos experimentó una pequeña disminución al estar en amortización y debido también en parte a que su dinámica de colocación se detuvo porque se suspendió su emisión al principio del año, para dar posibilidad a la colocación de bonos fiscales con tasas de interés preferenciales de hasta el 28% anual. Los préstamos directos internos, - prácticamente todos, son fondos provenientes de créditos externos contratados por el Gobierno Central y facilitados por éste a las instituciones del subsector para el cumplimiento de los fines que originaron el crédito externo. Estos préstamos mostraron un pequeño incremento, el cual no fue suficiente para evitar una leve disminución del renglón crédito interno.

Las otras obligaciones internas, que constituyen la porción de - deuda cuantitativamente más importante de este grupo institucional, están compuestas en un 82% por "Depósitos en Banco Comerciales", un 17% por deuda de - administración y 1% por intereses de la deuda interna. Entre los depósitos - bancarios, los a plazo continúan ganando importancia al mostrar un crecimiento bastante fuerte, que significó alrededor de una tercera parte del monto al cierre del ejercicio anterior. En estos depósitos se incluyeron los a plazo en el Banco Popular, por un monto de \$1.602.4 millones, y las obligaciones del Banco Central, representadas en depósitos y certificados de depósito, por -- \$5.695.1 millones en U.S. dólares y \$2.482 millones en colones, derivadas de transacciones de divisas. Los saldos de depósitos en cuenta corriente también se incrementaron de manera considerable, aunque poco menos que los de a plazo. Con ello, estos depósitos en cuentas de cheques mantienen su participación en el total de depósitos bancarios internos en alrededor del 40%, lo cual, en - términos absolutos alcanza un monto cercano a los \$20.000 millones. De esa cifra por lo menos una cuarta parte (\$5.110 millones) son depósitos de entida- - des públicas de otros subsectores, lo que pareciera mostrar un excesivo mane- - jo de fondos públicos en cuentas corrientes, explicado quizá por la falta de integración de muchas instituciones públicas al mercado financiero nacional. Los depósitos de ahorro a la vista, aunque crecieron, lo hicieron en un grado menor que los otros depósitos, por lo que continúan perdiendo importancia en cuanto al total de depósitos bancarios. Ese deterioro relativo de los depósi

tos de ahorro a la vista podría tener su explicación en la brecha existente - entre la remuneración a estos ahorros y la correspondiente a los de a plazo y también en parte puede estar afectando este renglón el efecto que la inflación ha tenido sobre ciertos sectores de la población, que utilizan este tipo de - mecanismo para ahorrar.

La deuda de administración interna mostró un fuerte crecimiento , generado por una variación del 125% de los depósitos y fondos de terceros, su principal componente. Se considera necesario hacer notar que casi tres cuartas partes de esos depósitos y fondos públicos están en las arcas del Banco - Central, en general por diversos trámites administrativos; una gran parte de ellos son fondos del Gobierno Central que el Banco Central maneja por ser cajero del Estado. Los depósitos que motivaron el incremento (los del comportamiento dinámico), fueron una serie de fondos recibidos por el Banco Central - para la atención del servicio de la deuda externa de varias instituciones pú - blicas y fondos provenientes de préstamos externos, también de organismos pú - blicos, que fueron desembolsados y depositados transitoriamente en el organis - mo emisor, posiblemente como política coyuntural de balanza de pagos.

Desde el punto de vista institucional se observa que alrededor de un 95% del total de la deuda del subsector corresponde al Sistema Bancario Na - cional. Esa situación no implica mucho cambio en relación con la imperante - al final del año anterior, salvo en lo que respecta a la concentración cre - ciente de la deuda en el Banco Central, especialmente la externa. El Banco - Central es el deudor de la mitad del total de deuda y del 83% de la deuda ex - terna de este subsector. Ese fenómeno se motiva, como se ha hecho notar, en las amplias funciones de esa institución.

El Banco Anglo Costarricense fue la entidad que mostró un mayor - crecimiento porcentual de la deuda en el período, ubicado principalmente en - mayores saldos de depósitos en cuentas corrientes y en un incremento sustan - cial de depósitos a plazo.

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal presentó información incompleta, aunque de toda forma, lo concerniente a crédito de esta institu - ción se redujo.

También la Corporación Costarricense de Desarrollo experimentó un decrecimiento en el monto de su deuda, que podría ser explicado por el efecto que en sus inversiones ha tenido la delimitación de su accionar, derivada de la evaluación que se ha venido haciendo de esta Corporación, que podría decir

se ha entrado en una nueva etapa. No obstante lo anterior, CODESA mantiene una deuda de grandes proporciones, que por ser el Banco Central su acreedor no se muestra en este análisis ni se presenta en los cuadros de este documento, ya que se consolida a nivel de subsector. Esas obligaciones de CODESA con el organismo rector de la economía se ubican en alrededor de \$7.000 millones.

Un desglose pormenorizado de la deuda de este subsector según sus principales componentes, así como por instituciones, se presenta en la tercera parte de esta memoria, en los cuadros numerados del 92 al 96.

6 ANALISIS FINANCIERO: GOBIERNOS LOCALES

6.1 LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO TOTAL

6.1.1 RESULTADO DE LA LIQUIDACION

Este grupo de instituciones está formado por las municipalidades y los concejos municipales de distrito, quienes tienen la responsabilidad de administrar los servicios e intereses locales, con la finalidad de promover el desarrollo integral de los cantones del país.

Corresponde a la Contraloría General de la República, por mandato del Código Municipal, realizar las liquidaciones de los presupuestos - de estas instituciones locales.

La liquidación presupuestaria de este grupo de instituciones mostró ingresos efectivos por \$1.317.4 millones, que desglosados económicamente, corresponden a ingresos corrientes \$875.6 millones (66.5%) y a recursos de capital \$441.8 millones (33.5%). Cabe destacar el rendimiento de los ingresos corrientes, porque superó la estimación para el período en \$31.0 millones. Por su parte, los ingresos de capital produjeron \$3.4 millones menos del monto estimado para el mismo período.

En los ingresos corrientes el impuesto territorial representa la renta más significativa y su recaudación ascendió a \$192.7 millones, o sea, el 22.0% de este grupo. Por su importancia, y en orden a la cuantía de ingreso, deben destacarse los renglones patentes comerciales, con \$82.7 millones, servicio recolección de basura, con \$71.9 millones, impuesto sobre construcciones, con \$50.6 millones, servicio limpieza de calles y caños con \$40.9 millones, servicio de agua con \$26.1 millones y servicio de alumbrado público, con \$21.8 millones.

El ingreso obtenido en este período por la prestación de servicios públicos fue superior al del año anterior, como resultado de una política más agresiva en la gestión de cobro. Sin embargo, se mantiene un alto pendiente de cobro por estos conceptos.

Las municipalidades de las zonas productoras de banano reportaron \$40.0 millones por su participación en el impuesto de exportación al banano.

Asimismo, resultó muy significativo para las municipalidades el aporte recibido por concepto de la distribución de \$125.0 millones que

hizo el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, atendiendo lo dispuesto en la Ley #6890-83. Estos recursos, provenientes del producto de las sobretasas temporales a las importaciones, permitieron a las municipalidades cubrir faltantes presupuestarios en materia de salarios, atender obligaciones crediticias, conjugar déficit presupuestarios, ejecutar obras y mantener y mejorar la prestación de algunos servicios públicos.

Los ingresos de capital, por su parte, se originaron en transferencias de capital del sector público correspondientes al ejercicio, por \$231.2 millones (52.3% de este grupo), recursos de vigencias anteriores (fondos acumulados del año 1982), por \$150.6 millones y recursos del crédito interno, por \$24.1 millones.

En las transferencias de capital del ejercicio hay que destacar los aportes del Gobierno Central por \$106.8 millones, las subvenciones de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, por \$62.8 millones y la transferencia de fondos que hizo el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), por \$59.4 millones, producto de los impuestos establecidos en las leyes sobre la venta de licores y del impuesto sobre las ventas, que transfiere a la Municipalidad de San José.

Los egresos efectivos ascendieron a \$930.1 millones, distribuidos económicamente en \$670.0 millones para los gastos corrientes (72.0%) y \$260.1 millones para los gastos de capital (28.0%).

En orden de importancia, en los gastos corrientes, las remuneraciones captaron \$416.2 millones del total y la compra de bienes y servicios \$162.1 millones. Los gastos de capital efectivos se estructuraron en \$221.8 millones para la inversión y \$38.3 millones para el servicio de la deuda. Los gastos capitalizables durante este ejercicio fueron mayores en \$88.3 millones en relación con el año 1982. Como factor favorable para esta situación, se puede apuntar como hecho principal el que la Asamblea Legislativa incluyera partidas específicas para estos organismos en el Presupuesto de la República de 1983.

Como resultado de la comparación de ingresos y egresos reales producidos en el período, se determinó un sobrante de \$387.3 millones, del cual las municipalidades en conjunto deben destinar \$331.2 millones principalmente a la construcción y mantenimiento de obras, a la cancelación de compromisos adquiridos y pendientes de pago del año anterior, así como a otros gastos específicos señalados por leyes especiales.

En los cuadros # 36 y 52 de la tercera parte de esta memo

ría, se puede apreciar con mayor detalle lo expuesto en este comentario.

GOBIERNOS LOCALES: LIQUIDACIÓN CONJUNTA DE LOS PRESUPUESTOS

AÑO 1983

- En millones de colones -

Conceptos	Montos
+ Ingresos corrientes	+ 875.6
- Gastos corrientes	- 670.0
= Ahorro bruto en cuenta corriente	+ 205.6
- Amortización de la deuda interna	- 38.3
- Amortización de la deuda externa	0
= Ahorro neto en cuenta corriente <u>1/</u>	+ 167.3
- Inversión total	- 221.8
= Déficit bruto, cubierto con recursos del crédito	- 54.5
+ Con crédito interno	+ 24.1
+ Con crédito externo	0
= Déficit neto de obligaciones cubierto con otros recursos de capital	- 30.4
+ Otros recursos de capital	+ 417.7
Venta de activos	3.4
Recuperación por obras realizadas	8.9
Transferencias del sector público	253.7
Transferencias del sector privado	1.1
Recursos vigencias anteriores	150.6
Recuperación por préstamos concedidos	0
+ Sobrante	+ 387.3
Sobrante comprometido	331.2
Sobrante libre	56.1

1/ Incluye saldos específicos de subvenciones del Gobierno, de otras instituciones y de recursos originados por leyes especiales.

6.1.2 FACTORES INCIDENTALS EN EL RESULTADO

Los ingresos definitivos presupuestados, por las municipalidades para el ejercicio fiscal, ascendieron a \$1.289.8 millones, y la recaudación efectiva fue de \$1.317.4 millones. Por consiguiente, se registró un mayor recaudo por \$27.6 millones.

El total de ingresos ordinarios de origen tributario fue de \$468.0 millones, que significa el 53.4% del grupo de ingresos corrientes; dentro de éstos, el comportamiento de los impuestos indirectos fue mayor a los directos, pues en los primeros se recaudaron \$256.8 millones y en los segundos \$211.2 millones; los ingresos no tributarios registraron \$407.6 millones, equivalente al 46.6% de los ingresos corrientes.

Los impuestos directos tuvieron una recaudación mayor que lo estimado, de \$21.1 millones. Entre ellos merece mencionarse por su magnitud el impuesto territorial, que representó una fuente importante de financiamiento, con \$192.7 millones, o sea, un 22.0% de los ingresos corrientes.

En los impuestos indirectos las patentes generaron \$107.1 millones, lo cual originó un mayor recaudo en relación con la estimación prevista.

Entre los ingresos no tributarios la prestación de servicios produjo la mayor recaudación, por \$189.6 millones (un 21.7% de los ingresos corrientes).

Otro renglón importante lo constituyeron las transferencias corrientes del sector público, que reportó la suma de \$141.8 millones.

Dentro de los ingresos de capital, por un monto de \$441.8 millones, ocuparon lugar preponderante las transferencias de capital del sector público, con \$231.2 millones, o sea, el 52.3% de aquéllos; dentro de las cuales los aportes del Gobierno Central sumaron \$106.8 millones.

Los recursos de vigencias anteriores (fondos acumulados - de 1982) alcanzaron a \$150.6 millones, sea un 34.1% de los ingresos de capital.

Por concepto de recursos del crédito se registró un ingreso de \$24.1 millones (un 5.5%).

Respecto a egresos, los presupuestos definitivos totalizaron en conjunto \$1.289.8 millones y los gastos efectivos fueron de \$930.1 millones, de lo cual resulta una economía de \$359.7 millones.

Las economías fueron significativas y se ubicaron en los gastos de capital, por \$280.7 millones, y en los desembolsos corrientes, por \$79.0 millones. En los primeros, las economías se dieron principalmente en los gastos de formación de capital, por la utilización parcial de los recursos para la ejecución de obras o por el aplazamiento de algunas de ellas para realizarlas, de ser posible, en el período fiscal siguiente; en la compra de bienes tangibles (maquinaria y equipo); en la atención del servicio de la deuda interna y en la compra de activos existentes (terrenos). Respecto a los gastos corrientes, las economías se produjeron especialmente en las remuneraciones, aún cuando en este período las municipalidades se vieron obligadas a aumentar los sueldos y a reajustar los salarios de sus trabajadores al sala-

rio mínimo legal, atendiendo decretos que en esta materia acordó el Poder Ejecutivo. Las economías generadas en la adquisición de bienes y servicios se dio por la no utilización total de los gastos autorizados para el período.

Por los factores anteriormente expuestos, se estableció una relación de mayores ingresos y recursos y menores gastos efectuados, que determinó un sobrante de \$387.3 millones, cuya composición se analizó en el aparte correspondiente.

En los cuadros #36 y 52 de la tercera parte de esta memoria, se puede apreciar con mayor detalle lo expuesto en este comentario.

LIQUIDACION DE SUS PRESUPUESTOS

FACTORES INCIDENTALS EN EL RESULTADO

AÑO 1983

- En millones de colones -

	Presupuesto total	Efectivo	Diferencia + (-)
Por ingresos corrientes	844.6	875.6	+ 31.0
Por recursos de capital	445.2	441.8	- 3.4
Mayores productos de rentas y recursos	1,289.8	1,317.4	+ 27.6
Gastos corrientes	749.0	670.0	+ 79.0
Gastos de capital	540.8	260.1	+ 280.7
Menores gastos realizados	1,289.8	930.1	+ 359.7
Factores favorables	—	387.3	+ 387.3

6.2 EVOLUCION DEL GASTO

En el cuadro siguiente se puede observar que los gastos efectivos totales de las municipalidades y los concejos municipales de distrito en el año 1983, ascendieron a \$930.1 millones, lo cual presenta un incremento en términos absolutos de \$310.7 millones y en términos relativos de 50.2%, respecto del año anterior.

Desde el punto de vista económico, en los gastos corrientes los que corresponden al consumo fueron el concepto que más recursos utilizó, alcanzando \$578.3 millones, con un incremento absoluto de \$182.3 millones con respecto al año anterior.

El mayor aumento en los gastos de consumo corresponde a remuneraciones, con un incremento de \$133.3 millones respecto del año anterior. Su justificación se encuentra en los aumentos salariales, fundamentados en convenios colectivos o simples convenios, acordes con lo que estipula el artículo 121 del Código Municipal y por la aplicación de los decretos de salarios mínimos. También justifica el aumento de dicha partida la utilización de los recursos provenientes de la Ley #6890-83 (producto de las sobretasas temporales a las importaciones) que distribuyó el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, lo cual permitió a las municipalidades, entre otras cosas, cubrir faltantes presupuestarios correspondientes a salarios y cargas sociales.

En la compra de bienes y servicios el aumento de \$49.0 millones o bedeco, por una parte, a una mayor demanda por bienes y servicios y, por otra, al alza en los precios de algunos productos.

El grupo de transferencias corrientes registra un aumento considerable en las transferencias al sector privado, lo cual significa en términos absolutos \$32.7 millones y en términos relativos un 149.3%. Dicho aumento obedece al pago de indemnizaciones por supresión de plazas (artículo 149 del Código Municipal), al pago de prestaciones legales a los trabajadores municipales que se pensionaron y a los que se acogieron a lo dispuesto en la norma 82 de la Ley #6831-82, prorrogada por el artículo 11 de la Ley #6890-83; al aumento de las pensiones de los extrabajadores municipales en el mismo porcentaje que aumentaron los salarios, a otros beneficios a los trabajadores derivados de las convenciones colectivas, a un mayor aporte en la subvención a los comités cantonales de deporte, a becas para estudiantes de escasos recursos y a subvenciones a las asociaciones de desarrollo comunal y a otras entidades privadas.

Los gastos de capital crecieron en \$38.3 millones (51.4%), aumentando principalmente la inversión real que pasó de \$128.5 millones en 1982 a \$188.8 millones en 1983. En la inversión financiera se produjo también un incremento del orden de \$21.9 millones, determinado básicamente en la atención del servicio de la deuda municipal.

GOBIERNOS LOCALES: EVOLUCION DEL GASTO SEGUN

CLASIFICACION ECONOMICA

AÑOS 1982-1983

- En millones de colones -

Conceptos	Años		Diferencias	
	1983 ^{1/}	1982	Absoluta	Relativa
<u>Total</u>	<u>930.1</u>	<u>619.4</u>	<u>310.7</u>	<u>50.2</u>
<u>Gastos corrientes</u>	<u>670.0</u>	<u>447.6</u>	<u>222.4</u>	<u>49.7</u>
<u>Gastos de consumo</u>	<u>578.3</u>	<u>396.0</u>	<u>182.3</u>	<u>46.0</u>
Remuneraciones	416.2	282.9	133.3	47.1
Compra de bienes y servicios	162.1	113.1	49.0	43.3
<u>Intereses</u>	<u>12.0</u>	<u>9.5</u>	<u>2.5</u>	<u>26.3</u>
Deuda interna	12.0	9.5	2.5	26.3
Deuda externa	0	0	0	0
<u>Transferencias corrientes</u>	<u>79.7</u>	<u>42.1</u>	<u>37.6</u>	<u>89.3</u>
Al sector privado	54.6	21.9	32.7	149.3
Al sector público	25.1	20.2	4.9	24.3
Al sector externo	0	0	0	0
<u>Gastos de capital</u>	<u>260.1</u>	<u>171.8</u>	<u>88.3</u>	<u>51.4</u>
<u>Inversión directa</u>	<u>247.9</u>	<u>165.7</u>	<u>82.2</u>	<u>49.6</u>
<u>Inversión real</u>	<u>188.8</u>	<u>128.5</u>	<u>60.3</u>	<u>46.9</u>
Formación de capital	167.9	115.2	52.7	45.7
Compra de bienes tangibles	20.9	13.3	7.6	57.1
<u>Inversión financiera</u>	<u>59.1</u>	<u>37.2</u>	<u>21.9</u>	<u>58.9</u>
Desembolsos financieros	5.6	5.6	0	0
Rescate de la deuda	38.3	22.6	15.7	69.5
Compra activos existentes	15.2	9.0	6.2	68.9
<u>Inversión indirecta</u>	<u>12.2</u>	<u>6.1</u>	<u>6.1</u>	<u>100.0</u>
<u>Transferencias de capital</u>	<u>12.2</u>	<u>6.1</u>	<u>6.1</u>	<u>100.0</u>
Al sector privado	7.4	3.0	4.4	146.7
Al sector público	4.8	3.1	1.7	54.8
Al sector externo	0	0	0	0

^{1/} Información de la Municipalidad de Liberia y del Concejo Municipal de Distrito de Tucurrique al 30 de setiembre de 1983, por no presentación oportuna del informe del cuarto trimestre.

6.3 DEUDA

La deuda de los gobiernos locales durante el ejercicio en comentario, al igual que en períodos anteriores, está constituida por obligaciones de carácter interno, exclusivamente.

La consolidación de tales obligaciones permitió establecer un saldo al 31 de diciembre de 1983, de \$257.2 millones, cifra superior en un 34.3% a la determinada a la misma fecha del año anterior.

El crecimiento señalado se sustenta, básicamente, en el incremento del rubro "Otras obligaciones" que ascendió a un 119.7%. Este significativo aumento se manifestó con mayor énfasis en el renglón denominado "Deuda de Administración", constituido fundamentalmente por depósitos y fondos de terceros, cheques emitidos por pagar y otras deudas de administración. También contribuyó a ese aumento en la deuda total, el crecimiento observado en el rubro "Crédito", que porcentualmente alcanzó un 17.9.

Los nuevos préstamos directos otorgados especialmente por el IICA, para la construcción de acueductos, y por el IFAM, para la compra de la mayoría de la maquinaria y equipo utilizado en el mantenimiento de obras viales y la prestación de servicios de higiene, así como la consolidación de obligaciones con proveedores de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de sus variadas funciones, fueron los factores que con mayor énfasis contribuyeron al crecimiento del señalado rubro de crédito.

Este tipo de obligaciones, originadas en la contratación de nuevos préstamos directos y otros créditos, si bien implican el reconocimiento de intereses y otros cargos, permiten planificar mejor su forma de pago, dada su característica de largo plazo. En condiciones diferentes se encuentran las obligaciones clasificadas como deuda de administración, cuyo crecimiento debe resultar en alguna medida preocupante, ya que su alta exigibilidad en el corto plazo puede ejercer presiones de tipo financiero sobre el estado de caja o tesorería de las municipalidades, hecho que en alguna medida puede entorpecer el desarrollo normal de las funciones propias del subsector.

En los cuadros #97 y 98 del anexo estadístico puede observarse la cuantificación de la deuda de los gobiernos locales para el ejercicio en comentario, su composición y sus variaciones en relación con las del año anterior.

7 ANÁLISIS FINANCIERO: SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO

La presente sección se dedica al análisis de la cuenta consolidada del sector público. Se comentan en ella los aspectos más relevantes de la gestión pública en el período, con base en tres elementos principales: el gasto público, con su participación en el total del gasto de la economía, su distribución sectorial y su finalidad; la flexibilidad tributaria, en donde se comentan los principales aspectos de la tributación percibida por el sector público, y un análisis de la deuda consolidada de las instituciones que for-

man el aparato estatal costarricense.

Está basada esta sección en la información estadística que aparece en los cuadros 114 y siguientes de la tercera parte de este informe.

Con respecto a las cifras utilizadas en el análisis deben tenerse en cuenta dos aspectos: en lo que se refiere al gasto, no se incluyen las inversiones de las empresas estatales constituidas como sociedades anónimas, por no contarse con la información correspondiente, y en los casos en que se usan variables per cápita, han sido calculadas con base en los datos de población al final de cada año, con excepción del año 1983, en que el último dato disponible se encuentra a julio.

7.1 CONTRIBUCION DEL SECTOR PUBLICO A LA ECONOMIA

En el período 1983, las instituciones del sector público realizaron gastos por un total de ₡28.582.1 millones, cifra superior a la de 1982 en ₡8.191.1 millones, que en términos porcentuales representa un 40.2% de incremento.

De la comparación de ese gasto público con el total de lo gastado en la economía nacional en el período, medido a través del Producto Interno Bruto, preliminarmente estimado en ₡125.710.6 millones, se obtiene que la participación estatal fue de un 22.7%, ligeramente superior a la correspondiente a 1982, que fue de un 21%, pero menor a la de cada uno de los años del período 1979-1981, que en promedio alcanzó un 25.6%.

Desde el punto de vista de sus índices de flexibilidad y elasticidad, el mencionado aumento del gasto público originó un notable incremento de dichos índices, al pasar de 0.16 y 0.68 en 1982 a 0.29 y 1.35 en 1983, respectivamente.

Si se analiza el gasto público per cápita, se nota que para 1983 se mantuvo la clara tendencia ascendente de los últimos cuatro años, al situarse en ₡12.016, mientras que en los años anteriores fue de ₡4.053 para 1979, ₡4.834 para 1980, ₡5.896 para 1981 y ₡8.483 para 1982.

En lo que se refiere a la estructura del gasto y su destino final, se mantuvo muy similar a la de los años anteriores, con alrededor de un 70% de consumo y un 30% de inversión real. Fue así como el consumo público en el período 1983 alcanzó la suma de ₡20.031.5 millones, mayor en un 43.2% a la del año 1982, y la inversión real se situó en ₡8.550.6 millones, con una tasa de

expansión del 33.5%.

En cuanto a la estructura sectorial del gasto público, se mantuvo la mayor participación del gasto de las instituciones públicas de servicio, - al pasar de un 41.7% en 1982 a un 42.5% en 1983. También se nota un alto aporte del gasto del Gobierno Central, que llegó a constituir un 39.8% del total gastado por el sector público, relación que en 1982 fue de un 36.1%. Los sectores correspondientes a empresas públicas financieras y gobiernos locales, mantienen una participación similar a la del año anterior, 1.6% y 2.7%, respectivamente, en tanto que las empresas públicas no financieras más bien la disminuyeron de un 18% a un 13.5%.

El siguiente cuadro muestra de manera más detallada el comportamiento del gasto público en el período 1982-1983, desglosado tanto a nivel de destino final, como de acuerdo con los diferentes sectores institucionales.

SECTOR PÚBLICO: GASTO CONSOLIDADO DESGLOSADO EN CONSUMO

E INVERSIÓN REAL POR INSTITUCIONES

1982 - 1983

- En millones de colones -

Conceptos	Consumo			Inversión real			Total		
	1983	1982	Variación %	1983	1982	Variación %	1983	1982	Variación %
<u>Gasto total</u>	<u>20.031.5</u>	<u>13.984.6</u>	<u>43.2</u>	<u>8.550.6</u>	<u>6.406.4</u>	<u>33.5</u>	<u>28.582.1</u>	<u>20.391.0</u>	<u>40.2</u>
Gobierno central	8.529.0	5.908.5	44.3	2.849.1	1.444.5	97.2	11.378.1	7.353.0	54.7
Instituciones públicas de servicio	10.924.2	7.680.1	42.2	1.218.2	813.6	49.7	12.142.4	8.493.7	43.0
Gobiernos locales	578.3	396.0	46.0	188.7	128.5	46.8	767.0	524.5	46.2
Empresas <u>1/</u>	—	—	—	4.294.6	4.019.8	6.8	4.294.6	4.019.8	6.8

1/ No incluye las empresas estatales constituidas como sociedades anónimas.

El consumo público, que alcanzó \$20.031.5 millones, estuvo constituido en un 73.6% por el rubro de remuneraciones y un 26.4% por el renglón de compras de bienes y servicios.

El crecimiento fue mayor en remuneraciones, con un 44.1%, al pasar de \$10.237.7 millones en 1982 a \$14.747.6 millones en 1983. En tanto las compras de bienes y servicios se expandieron en el 41.0% y llegaron a situarse en \$5.283.9 millones al final del período 1983.

El cuadro que se muestra a continuación presenta con más detalle el consumo público en los dos últimos años.

SECTOR PÚBLICO: EL CONSUMO PÚBLICO POR

SUBSECTORES INSTITUCIONALES

1982-1983

- En millones de colones -

	Años		Diferencia	Tasa de crecimiento anual
	1983	1982		
<u>Remuneraciones</u>	<u>14.747.6</u>	<u>10.237.7</u>	<u>4.509.9</u>	<u>44.1</u>
Gobierno central	7.273.1	4.925.9	2.347.2	47.7
Instituciones públicas de servicio	7.058.3	5.028.9	2.029.4	40.4
Gobiernos locales	416.2	282.9	133.3	47.1
<u>Bienes y servicios</u>	<u>5.283.9</u>	<u>3.746.9</u>	<u>1.537.0</u>	<u>41.0</u>
Gobierno central	1.255.9	982.6	273.3	27.8
Instituciones públicas de servicio	3.865.9	2.651.2	1.214.7	45.8
Gobiernos locales	162.1	113.1	49.0	43.3
<u>Totales</u>	<u>20.031.5</u>	<u>13.984.6</u>	<u>6.046.9</u>	<u>43.2</u>
Gobierno central	8.529.0	5.908.5	2.620.5	44.4
Instituciones públicas de servicio	10.924.2	7.680.1	3.244.1	42.2
Gobiernos locales	578.3	396.0	182.3	46.0

La inversión real, que alcanzó \$8.550.6 millones, estuvo constituida, desde el punto de vista sectorial, por un 45% a cargo de las empresas públicas no financieras, por un 33.3% del Gobierno Central, por un 14.3% de las instituciones públicas de servicio, un 5.2% de las empresas públicas financieras y por un 2.2% de los gobiernos locales. Se dio un importante cam-

bio en la participación de los dos primeros sectores, ya que las empresas públicas no financieras bajaron su contribución (57.3% en 1982), mientras que el Gobierno Central la aumentó (en 1982 fue de un 22.6%).

En cuanto a la naturaleza de la inversión, se mantiene la mayor participación del gasto en construcciones, con un porcentaje relativamente alto de 87.7%. Sin embargo, si se compara con el del año anterior, resulta menor en 3.2%.

Las entidades del sector público destinaron a construcciones \$7.495.0 millones y a la compra de maquinaria y equipo \$1.055.6 millones, en tanto que en 1982 el gasto en esos conceptos fue de \$5.824.8 y \$581.6 millones, respectivamente.

El cuadro siguiente muestra en forma más detallada el comportamiento de los gastos de inversión del sector público, en los años de 1982 y 1983.

SECTOR PÚBLICO: LA INVERSIÓN REAL POR
SECTORES INSTITUCIONALES
1982-1983

- En millones de colones -

Conceptos	Años		Diferencia	Tasa de crecimiento
	1983	1982		
<u>Construcciones</u>	<u>7.495.0</u>	<u>5.824.8</u>	<u>1.670.2</u>	<u>28.7</u>
Gobierno central	2.749.6	1.391.7	1.357.9	97.6
Instituciones públicas de servicio	868.8	552.6	316.2	57.2
Gobiernos locales	167.8	115.2	52.6	45.7
Empresas	3.708.8	3.765.3	(-56.5)	(-1.5)
<u>Maquinaria y equipo</u>	<u>1.055.6</u>	<u>581.6</u>	<u>474.0</u>	<u>81.5</u>
Gobierno central	99.5	52.8	46.7	88.5
Instituciones públicas de servicio	349.4	261.0	88.4	33.9
Gobiernos locales	20.9	13.3	7.6	57.1
Empresas	585.8	254.5	331.3	130.2
<u>Totales</u>	<u>8.550.6</u>	<u>6.406.4</u>	<u>2.144.2</u>	<u>33.5</u>
Gobierno central	2.849.1	1.444.5	1.404.6	97.2
Instituciones públicas de servicio	1.218.2	813.6	404.6	49.7
Gobiernos locales	188.7	128.5	60.2	46.9
Empresas	4.294.6	4.019.8	274.8	6.8

En cuanto a la financiación del gasto público en el período (consumo más inversión), al igual que en el año anterior, se puede señalar que estuvo constituida en su totalidad por los ingresos corrientes, que llegaron a alcanzar un 117.9% de los gastos, en tanto en 1982 lo fueron en un 101.7%. Dentro de los ingresos corrientes, la mayor contribución para la financiación del gasto público estuvo en los ingresos tributarios, que constituyeron un 110.6% de los gastos totales, contra un 96.2% en 1982 y en alrededor de un 84% en 1981.

7.2 FLEXIBILIDAD TRIBUTARIA

Los ingresos tributarios percibidos por las entidades del sector público en este período alcanzaron la suma de \$31.603.0 millones, superior en \$11.992.4 millones a 1982.

Este alto crecimiento de la tributación (61.2%) determinó un aumento de la presión tributaria, que tras haberse mantenido en alrededor de un 20% en los cuatro años anteriores, se situó en 1983 en un 25.1%.

También el aumento del producto tributario originó un notable índice de elasticidad del sistema tributario del país, que pasó de 0.99 en 1981 y 1982 a 2.1 en 1983.

Desde el punto de vista de la tributación per cápita, se nota también un considerable aumento del 62.9%, al pasar de \$8.158 en 1982 a \$13.286 en 1983. En los años anteriores este cociente había estado en \$4.942 para 1981, \$3.692 para 1980 y \$3.179 para 1979.

Los ingresos provenientes de impuestos han llegado a constituir en los dos últimos años, alrededor del 94% del total de ingresos corrientes del sector público, con lo cual se mantiene la tendencia iniciada en 1981, año en que el aporte de este grupo de ingresos fue de un 92.8%. En los años 1979 y 1980 su contribución había sido del 83.7% y 84.2%, respectivamente.

En cuanto a los grupos componentes de la tributación, se mantiene como principal el correspondiente a los impuestos sobre la producción y consumo de bienes, que aportaron \$10.006.8 millones del total de la recaudación, lo cual en términos porcentuales constituye un 31.7%. Es en este grupo donde se contabilizan dos de las principales fuentes de recursos del Gobierno Central: los impuestos selectivos de consumo y el impuesto sobre ventas, que como se analizó en la sección 4.3.2 correspondiente a los ingresos gubernamentales, fueron dos de los rubros que mostraron más dinamismo en el período, debi

do a importantes modificaciones introducidas en sus estructuras. Fue también este grupo de impuestos sobre la producción y consumo de bienes, el que experimentó un mayor crecimiento en términos absolutos, de \$4.565.6 millones.

Otra importante fuente de ingresos para el sector público corresponde a las contribuciones a la seguridad social, que alcanzaron en el período una recaudación de \$9.113.8 millones, suma mayor a la de 1982 en \$3.861.5 millones. Se explica este comportamiento por el aumento de tarifas del Régimen de Enfermedad y Maternidad, promulgado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, con vigencia a partir de enero de 1983, con lo que, el aporte de este ingreso al total de la tributación pública pasó de un 26.8% en 1982 a un 28.8% en 1983.

En orden descendente de magnitud está el grupo de los impuestos al comercio internacional, que le produjeron al Estado \$6.284.8 millones en 1983, cifra mayor a la de 1982 en un 21.7%, y que constituye un 19.9% del total de la tributación. El comportamiento de este grupo de gravámenes, es efecto combinado de dos factores: por un lado, las importaciones de bienes y servicios del país experimentaron una recuperación algo superior al 10% después de dos años de contracción, con lo cual la recaudación de impuestos a las mercaderías importadas crecieron notablemente; por otro lado, una leve contracción de las exportaciones, que en conjunto con algunas disposiciones de tipo administrativo, hicieron que la recaudación de derechos sobre exportaciones registran un crecimiento sumamente bajo.

Los grupos de impuestos que mostraron participaciones similares a las del año anterior fueron los impuestos sobre la renta, con un 14.9%, a la propiedad, con un 1.2% y los denominados otros de los correspondientes grupos de gravámenes directos e indirectos, con 0.8% y 2.7%, respectivamente.

En el cuadro siguiente se muestran en forma más detallada los principales grupos de impuestos en los dos últimos años.

TRIBUTACION TOTAL SEGUN CLASIFICACION

ECONOMICA Y PRINCIPALES IMPUESTOS

1982-1983

- En millones de colones -

Conceptos	1983	1982	Crecimiento	
			Absoluto	Porcentual
<u>Total ingresos tributarios</u>	<u>31.603.0</u>	<u>19.610.6</u>	<u>11.992.4</u>	<u>61.2</u>
<u>Impuestos directos</u>	<u>14.464.1</u>	<u>8.563.4</u>	<u>5.900.7</u>	<u>68.9</u>
Sobre la renta	4.713.6	2.910.4	1.803.2	62.0
A la propiedad	381.0	273.9	107.1	39.1
Seguridad social	9.113.8	5.252.3	3.861.5	73.5
Otros	255.7	126.8	128.9	101.7
<u>Impuestos indirectos</u>	<u>17.138.9</u>	<u>11.047.2</u>	<u>6.091.7</u>	<u>55.1</u>
A la importación	1.911.0	1.063.1	847.9	78.9
A la exportación	4.373.8	4.099.2	274.6	6.7
A la producción	801.4	751.4	50.0	6.7
Al consumo	9.205.4	4.689.8	4.515.6	96.3
Otros	847.3	443.7	403.6	91.0

Del análisis de la flexibilidad de los tributos en el período, el cual se realiza con base en el cuadro que aparece al final de esta sección, - se nota un considerable aumento en el índice correspondiente al total de los impuestos, que pasó de un 20.1% en 1982 a un 41.9% en 1983. Ese alto resultado es producto de índices de 20.6 en los impuestos directos y 21.3 en los indirectos. Fueron los grupos con mayor aporte y crecimiento, analizados en la sección anterior, los que muestran mayores flexibilidades, ya que en los impuestos directos el grupo de contribuciones a la seguridad social señala un índice de 13.5 y en los impuestos indirectos, el grupo correspondiente a los gravámenes sobre la producción y consumo de bienes, muestran conjuntamente un índice de 16.0.

Seguidamente, se presenta el cuadro a que se hizo referencia, en el cual se pueden observar los diferentes índices de flexibilidad para todos y cada uno de los grupos de impuestos que componen el total de tributos del sector público.

INDICES DE FLEXIBILIDAD SEGUN CLASIFICACION
ECONOMICA Y PRINCIPALES IMPUESTOS
1982-1983

	1983	1982
<u>Total ingresos tributarios</u>	<u>41.9</u>	<u>20.1</u>
<u>Impuestos directos</u>	<u>20.6</u>	<u>8.6</u>
Sobre la renta	6.3	3.7
A la propiedad	0.4	0.2
Seguridad social	13.5	4.8
Otros	0.5	0.1
<u>Impuestos indirectos</u>	<u>21.3</u>	<u>11.5</u>
A la importación	3.0	0.3
A la exportación	1.0	5.4
A la producción	0.2	1.0
Al consumo	15.8	4.2
Otros	1.4	0.5

7.3 DEUDA CONSOLIDADA DEL SECTOR PUBLICO

La deuda consolidada del sector público en 31 de diciembre de 1983, muestra un total de \$132.572.2 millones, lo que implica un incremento del 20% con respecto al cierre del ejercicio anterior, pero ligeramente inferior al registrado en 1982 con respecto a 1981. En el proceso de consolidación para el establecimiento de esta deuda, se eliminaron obligaciones inter-institucionales dentro del sector público, por un monto mayor a los \$61.380 millones, cifra que equivale casi a la mitad del monto establecido como total de deuda consolidada.

Por la importancia que reviste el efecto económico y financiero que podrían tener las obligaciones eliminadas con la consolidación, se puntualiza que entre tales partidas figuran: bonos por \$17.226 millones, en donde sobresalen los fiscales por \$12.298 millones, los de Estabilización Económica por \$578 millones y los de CODESA por más de \$3.925 millones; préstamos directos por \$9.200 millones; otros créditos por \$2.444 millones; depósitos bancarios, a plazo por \$5.535 millones y en cuenta corriente por \$5.265 millones; depósitos y fondos de terceros por \$14.339 millones, los cuales, prácticamente la totalidad son fondos en el Banco Central, y deuda flotante del Gobierno Central por \$2.252.4 millones, básicamente acumulada con la Caja Costarricense de Seguro Social.

Ese proceso de consolidación permite presentar las obligaciones - públicas con el sector privado interno y el sector externo, información que en forma pormenorizada, de acuerdo con la naturaleza de la deuda y por instituciones, está contenida en los cuadros numerados del 114 al 119 de la tercera parte de este informe.

La deuda consolidada muestra una composición, en cuanto al origen de los fondos, de un 54% externa y un 46% interna, con lo cual se continúa la tendencia observada el año anterior, que apunta hacia una igualdad en el peso de esos rubros, al darse un mayor crecimiento de la deuda interna que de la externa. No obstante, en este ejercicio el crédito externo se mostró más dinámico, a diferencia del año anterior en que el crecimiento de las obligaciones externas se debió básicamente a acumulación de intereses y de otras obligaciones. En el transcurso del año se continuó con el proceso de renegociación de la deuda, con lo cual las condiciones de morosidad tendieron a desaparecer y la estabilidad relativa del tipo de cambio permitió programar un poco más las operaciones relativas a deuda.

La deuda externa, valuada a \$20.00 por cada U.S. dólar, se concentró en el rubro crédito, con un 87%, dejando un 13% para otras obligaciones, en tanto la interna muestra una composición completamente inversa, con los mismos porcentajes. Esa composición está altamente influida por la composición de la deuda del grupo de empresas públicas financieras, cuyo origen se mencionó en el aparte correspondiente a la deuda de ese subsector.

El crédito externo presenta una concentración bastante alta en préstamos directos, los que se incrementaron en casi un 18%. Los movimientos que provocaron esa variación, en cuanto a las empresas públicas financieras, fueron especificados en el aparte 5.3.5; en lo referente al Gobierno Central se observaron desembolsos netos por \$200 millones por parte del A.I.D. y de \$121.2 millones provenientes del BIRF. Los bonos externos disminuyeron su monto levemente, y su explicación se encuentra en los apartes relativos a la deuda del Gobierno Central y de las empresas públicas financieras. En lo que respecta a otros créditos, se observa que éstos experimentaron un crecimiento del 36%, altamente influido por la asunción de avales por parte del Gobierno Central y por las operaciones de éste derivadas del programa PL-480 de la AID, del que se recibieron alrededor de \$340 millones.

El rubro otras obligaciones externas está representado básicamente por intereses (en el cual sobresalen los relativos a préstamos directos y, en menor grado otros créditos), y por deuda de administración, ubicada mayormente en depósitos y fondos de terceros. Los intereses tuvieron un incremen-

to de un 23%, generado exclusivamente en los préstamos directos, básicamente de empresas públicas no financieras, ya que los intereses sobre los demás conceptos disminuyeron.

En lo referente al crédito interno, éste se compone mayormente de bonos, en un 97%, de otros créditos, con cerca del 3%, y una cifra prácticamente insignificante de préstamos directos. Los bonos mostraron un incremento cercano al 10%, que fue provocado por una mejoría en la colocación de bonos fiscales, lo que definió el pequeño aumento observado en el renglón de crédito interno. Los otros créditos internos aunque crecieron en un 40%, por su bajo monto no afectaron mucho la totalidad de crédito.

Las otras obligaciones internas corresponden en poco más de cuatro quintas partes a depósitos en bancos comerciales, de los cuales cerca de la mitad son a plazo, una tercera parte en cuenta corriente y el resto de ahorro a la vista; el complemento de estas otras obligaciones internas está dado principalmente por deuda de administración. El crecimiento de los saldos de depósitos en cuenta corriente, y en general de los depósitos bancarios, se ubica un tanto por encima del porcentaje de inflación observado durante el año, por lo que muestra una expansión real de tales depósitos.

Desde la perspectiva de los diferentes subsectores que componen el sector público, se observa que las empresas públicas financieras aportan algo más de dos terceras partes del total de la deuda, dejando el resto al Gobierno Central y a las empresas no financieras, que se lo reparten casi a partes iguales. La deuda de las instituciones públicas de servicio apenas si llega a un 1% del total y lo correspondiente a municipalidades tiene una significación mucho más baja. Con un mayor detalle, se tiene que el Sistema Bancario Nacional aporta un 63% de la deuda total, constituyendo tres cuartas partes de la interna y la mitad de la externa, notándose una tendencia a la concentración de la deuda en estas instituciones. El Gobierno Central presenta una quinta parte de la deuda externa y apenas un 9% de la interna. En cuanto a la deuda externa también sobresalen el ICE con un 17% y RECOPE con un 5%.

En cuanto a los préstamos externos, dados los movimientos ocurridos en el período, el saldo, según acreedores, muestra que la Agencia para el Desarrollo Internacional tuvo un fuerte incremento en cuanto a la participación en el total, lo mismo que el Fondo Monetario Internacional y el Irving Trust Co., este último saltó de un monto bastante pequeño a un sexto lugar. Los cinco principales prestamistas para el sector público, en su orden cuantitativo, son: el BID, el BIRF, la AID, el BCTE y el Bank of América.

8 ENTIDADES PRIVADAS SUJETAS A LA FISCALIZACIÓN DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Por disposición legal aquellas instituciones privadas que reciban alguna subvención del estado están obligadas a presentar ante la Contraloría General su presupuesto. Estas instituciones, que se incluyen en este acápite, en su mayoría dan la información requerida sobre el aporte del Estado y en muchos casos no remiten la liquidación. Entre las principales instituciones se pueden citar la Cruz Roja Costarricense, con un presupuesto definitivo de 152.0 millones, el Asilo de Ancianos Carlos María Ulloa, con un presupuesto de 16.8 millones y la Ciudad de los Niños, con 11.9 millones.

8.1 LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO TOTAL.

Los ingresos corrientes para el año 1983 fueron superiores a los gastos corrientes, en 36.6 millones, lo cual, después de amortizar la deuda, determinó un ahorro neto en cuenta corriente de 35.0 millones. Este ahorro más 15.7 millones de recursos de capital y 0.5 millones de crédito interno, permitió cubrir las inversiones y determinar al final del período un sobrante positivo de 44.4 millones.

8.2 EVOLUCION DE LOS INGRESOS Y GASTOS EFECTIVOS.

Los ingresos totales de este grupo institucional fueron superiores al año anterior en un 92.6%, que en términos absolutos representa una diferencia de 78.5 millones; fueron los ingresos corrientes los que más se incrementaron (un 103.7% con relación a 1982), producto, principalmente de que el Gobierno Central les hizo transferencias por 52.8 millones, mientras que el año anterior les transfirió sólo 18.9 millones; fueron importantes también los ingresos por venta de bienes y servicios, que alcanzaron para este año 35.0 millones, mientras que en 1982 sólo se recaudaron 12.4 millones.

Los gastos totales fueron superiores este año en 46.0 millones, incremento que fue absorbido principalmente por los gastos corrientes que pasaron de 67.2 millones en 1982 a 110.3 millones en 1983.

El principal incremento en los gastos corrientes se dio en los servicios personales, que pasaron de 19.2 millones en 1982 a 35.2 millones en 1983, con un incremento de 16.0 millones; les siguió en orden de importancia la subpartida de transferencias corrientes en la que se gastó 15.0 millones más que en 1982. Dentro de ellas, las transferencias al sector privado se incrementaron en 15.2 millones (en 1982 fueron del orden de 22.2 millones).

Para ampliar se pueden consultar los cuadros siguientes y los números 75 y 76 de la parte estadística de este documento

ENTIDADES PRIVADAS
LIQUIDACION CONJUNTA DE SUS PRESUPUESTOS
AÑOS 1982-1983

- En miles de colones -

	1983	1982
+ Ingresos corrientes	146.937.0	72.080.8
- Gastos corrientes	110.298.1	67.170.6
= Ahorro bruto en cuenta corriente	36.638.9	4.910.2
- Amortización de la deuda interna	1.589.6	978.8
= Ahorro neto en cuenta corriente	35.049.3	3.931.4
- Inversiones totales	6.911.1	4.610.0
= Déficit cubierto	28.138.2	678.6
+ Con recursos de capital diferentes del crédito interno	15.773.0	11.665.0
= Déficit cubierto con crédito	43.911.2	10.986.4
+ Con crédito interno	501.7	1.000.0
= Sobrante	44.412.9	11.986.4

NOTA: Este cuadro se ha preparado siguiendo el modelo tradicional, sin embargo, el "déficit cubierto" resultó positivo.

INSTITUCIONES PRIVADAS
CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS EGRESOS EFECTIVOS
AÑOS 1982-1983

- En miles de colones -

Conceptos	1983	1982
<u>TOTAL</u>	<u>118.798.8</u>	<u>75.759.4</u>
<u>Gastos corrientes</u>	<u>110.298.1</u>	<u>67.170.6</u>
<u>Gastos de consumo</u>	<u>72.809.3</u>	<u>44.610.3</u>
Remuneraciones	35.198.5	19.211.1
Compra de bienes y servicios	37.610.8	25.399.2
<u>Intereses</u>	<u>94.1</u>	<u>146.3</u>
Deuda interna	94.1	146.3

continúa

<u>Transferencias corrientes</u>	<u>37.394.7</u>	<u>22.414.0</u>
Al sector público	0	225.9
Al sector privado	37.389.0	22.188.1
Al sector externo	5.7	0
<u>Gastos de capital</u>	<u>8.500.7</u>	<u>5.588.8</u>
<u>Inversión directa</u>	<u>8.500.7</u>	<u>5.588.8</u>
<u>Inversión real</u>	<u>3.372.2</u>	<u>3.764.2</u>
Gastos de formación de capital	<u>1.549.0</u>	<u>2.520.3</u>
Edificios	1.516.3	2.488.6
Obras urbanísticas	0	31.7
Otros	32.7	0
Compra de bienes tangibles	<u>1.823.2</u>	<u>1.243.9</u>
Maquinaria y equipo	1.823.2	1.243.9
<u>Inversión financiera</u>	<u>5.128.5</u>	<u>1.824.6</u>
Desembolsos financieros	2.502.8	845.8
Concesión de préstamos	0	395.8
Compra de valores	2.502.8	450.0
Rescate de la deuda	<u>1.589.6</u>	<u>978.8</u>
Deuda interna	1.589.6	978.8
Compra de activos existentes	1.036.1	0
Terrenos	1.002.6	0
Edificios	33.5	0

ENTIDADES PRIVADAS
FACTORES INCIDENTALS EN EL RESULTADO
DE LA LIQUIDACIÓN
AÑOS 1982 - 1983
- En millones de colones -

	1983	1982	Variación	
			Absoluta	Relative
Ingresos	163.2	84.7	78.5	92.6
Corrientes	146.9	72.1	74.8	103.7
De capital	16.3	12.6	3.7	29.3
Gastos	118.8	72.8	46.0	63.1
Corrientes	110.3	67.2	43.1	64.1
De capital	8.5	5.6	2.9	51.7
RESULTADO	44.4	11.9	32.5	273.1