

RESUMEN EJECUTIVO

INFORMACIÓN GENERAL

Contraloría del Estado Falcón

Dirección de Control de la Administración Central y Otro Poder.

Área: Secretaría de Finanzas

Sub Área: Dirección General de Tributos

Objetivo General:

Evaluar la legalidad y sinceridad de los gastos de inversión realizados por la Gobernación del estado Falcón (Secretaría de Finanzas), relacionados con los excedentes provenientes de los ingresos tributarios ordinarios recaudados durante el ejercicio económico financiero 2015.

Código de la Actuación: AO-POA-II-010-2016

Tipo de Actuación: Auditoría Operativa

DATOS DE LA ACTUACIÓN

Características Generales del Objeto Evaluado

La Gobernación del estado Falcón, es una organización reconocida a nivel Regional y Nacional e Internacional como líder innovador en sus procesos gerenciales, proveedor de bienestar socio-económico a todos los falconianos, a través del manejo eficiente y transparente de los recursos financieros y naturales del Estado Falcón, con personal y tecnología excelente. Su misión es proveer el bienestar Socio-económico regional, mediante una eficaz y eficiente gestión gubernamental, que garantice el restablecimiento de la seguridad social y la atención prioritaria de los servicios públicos, con el fin de asegurar una óptima calidad de vida a la población falconiana. La Gobernación del Estado Falcón, para el ejercicio económico financiero 2015 se encontraba estructurada de la siguiente manera (...) Así mismo, La Secretaria de Finanzas, es el órgano superior y rector de los sistemas que integran la administración financiera de la Gobernación del estado Falcón y el encargado de coordinar y controlar la administración del estado, de acuerdo a los establecido en la Ley de Administración Financiera del Estado y su Reglamento, igualmente en el cumplimiento de sus funciones y en el ejercicio de sus competencias, se rige por las leyes, reglamentos, normas sublegales, nacionales y estatales, vigentes y aplicables por la materia. La Secretaría

de Finanzas, es el órgano de la administración pública estatal, a través del cual se consolidará y administrará el Patrimonio del Estado; según lo establecido en el artículo 56, sección VI de la Reforma Parcial de la Ley de Régimen Político-Administrativo del Estado Falcón, publicada en Gaceta Oficial del Estado Falcón, N° Extraordinario, de fecha 18 de enero de 2006; de conformidad con el artículo 59 de la citada Ley, entre las funciones más relevantes de la Secretaría, están las siguientes: 1.- Dar cumplimiento a la normativa legal, concerniente a la administración del Patrimonio del Estado. 2.- Programar y efectuar las colocaciones financieras del Estado, según el flujo de caja y previa autorización correspondiente. 3.- Organizar y dirigir el servicio de finanzas y de percepción de todas las ramas de rentas y otros ingresos que conforman el Tesoro del Estado. 4.- Resguardar las especies, documentos, valores y títulos que acrediten la propiedad de los bienes del Estado. 5.- Administrar los bienes del Estado, dándole cumplimiento a la normativa legal. 6.- Definir y dirigir las políticas relativas a la contratación de servicios requeridos para el funcionamiento de las distintas dependencias del Ejecutivo Estadal.(....). Para el momento de la actuación fiscal, la estructura organizativa de la Secretaría de Finanzas, estaba definida de la siguiente manera: Secretaría de Finanzas, Dirección de administración, Unidad de Fondos en Avance, Central Unidad de Compras y Proveduría, Oficina de Recuperación de Créditos habitacionales, Unidad de Registros Presupuestarios de las Transferencias, Unidad de Servicios generales, Dirección Estadal de presupuesto, Dirección Estadal de Tesorería, Dirección de Administración Tributaria Estadal, Dirección de Administración de Bienes del estado y Dirección de Contabilidad Fiscal.

Alcance y Objetivos Específicos

La actuación estuvo orientada hacia la evaluación de las actividades efectuadas, en cuanto a la legalidad y sinceridad de los gastos de inversión realizados, relacionados con los excedentes provenientes de los ingresos tributarios ordinarios recaudados durante el ejercicio económico financiero 2015.

A continuación se mencionan los siguientes objetivos específicos:

1) Verificar el cumplimiento de la normativa interna y las disposiciones legales, en los procesos presupuestarios, administrativos y financieros llevados a cabo por la Gobernación del Estado (Secretaría de Finanzas), relacionados con los gastos de inversión

correspondientes a los excedentes provenientes de los ingresos tributarios ordinarios recaudados durante el ejercicio económico financiero 2015. 2) Verificar que los excedentes provenientes de la recaudación de ingresos ordinarios por concepto de tributos estatales durante el ejercicio fiscal 2015, hayan sido incorporado al presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado Falcón.

RESULTADO DE LA ACTUACIÓN

Observaciones Relevantes

De los ingresos ordinarios recaudados, procedentes de las obligaciones tributarias durante el ejercicio económico financiero 2015, los cuales ascienden a un total de Bs. 133.108.455,58, se constató que la Gobernación otorgó créditos adicionales a diferentes órganos y entes por un monto total de Bs. 31.512.687,38, para ser destinados en gastos por concepto de: Transferencias, subsidios, aportes, gastos de Funcionamiento y de Personal; no obstante estos recursos debieron ser destinados a gastos de inversión de acuerdo a lo establecido en el artículo 87 de la Reforma de la Ley de Timbre Fiscal el cual prevé: *“Todos los recursos que provengan y se recauden por la aplicación de la presente Ley, serán consideradas como ordinarios y se destinarán única y exclusivamente para el gasto de inversión”*. Asimismo, es importante traer a colación el dictamen 2001-2002 No. XVII emanado de la Dirección General de Servicios Jurídicos de la Contraloría General de la República en su contenido:

Leyes II. Breve Referencia a la Distinción entre Gastos de Inversión y Gastos de Funcionamiento en la Doctrina y en el Derecho Comparado, el cual señala lo siguiente: *“Cabe precisar que la ubicación conceptual de determinados gastos dentro de los llamados gastos de inversión, también denominados gastos de capital, atiende a un criterio económico de clasificación de los gastos públicos, que distingue entre los denominados gastos de funcionamiento u operativos y los citados gastos de inversión o capital. Clasificación que, tal como se indicará a continuación, ha sido objeto de desarrollo doctrinario e igualmente ha sido consagrada en la legislación de otros países; fundamentalmente en las normas relativas a la estructura presupuestaria. En el ámbito doctrinario, destaca por su sencillez y amplitud, la opinión expuesta por el autor mexicano Sergio De La Garza para diferenciar entre uno y otro tipo de gastos, al afirmar que los gastos de capital o inversión “son los destinados a aumentar la tasa de desarrollo*

*económico del país”, en tanto que los que él denomina gastos “corrientes o de administración” (mayormente conocidos como gastos de funcionamiento u operativos) en cambio, “son los destinados a sostener el costo directo de la Administración Pública”. De manera más sistemática, el tratadista argentino Héctor Villegas se refiere a los **gastos de inversión**, primero, en términos generales, expresando que “**son todas aquellas erogaciones del Estado que significan un incremento directo del patrimonio público**” y añade a continuación, con mayor detalle, ejemplificando, que “**Pueden consistir en pagos emanados de la adquisición de bienes de producción (maquinarias, equipos, etc.), en inversiones en obras públicas infraestructurales (presas hidroeléctricas, viaductos, carreteras, puentes) o en inversiones destinadas a industrias claves (siderurgia, petroquímica, fabricación de equipo pesado, etc.), ya sea que éstas sean motivo de explotación pública o privada, en cuyo último caso la inversión se hace en forma de préstamo o aporte de capital**” (destacado nuestro). En contraste, **los gastos de funcionamiento** o gastos operativos según el mismo autor, “son los pagos que el ente público debe realizar en forma indispensable para el correcto y normal desenvolvimiento de los servicios públicos y de la administración en general. Pueden ser gastos de consumo (p. ej., conservación y reparación de edificios, renovación de bienes muebles, etc.) o retributivos de servicios (p. ej., sueldos, salarios, dietas y honorarios de funcionarios y empleados). Estos gastos **no significan un incremento directo del patrimonio** nacional, pero contribuyen a la productividad general del sistema económico...” (destacado y puntos suspensivos nuestros). Hemos subrayado supra, a la **conservación y reparación de edificios**, debido a que **tradicionalmente** los gastos en esas actividades han sido incluidos como **gastos de funcionamiento**, pero en ocasiones, tal como se precisará infra determinadas erogaciones en conservación y reparación de edificios, al menos en nuestro país, han sido consideradas gastos de inversión por estimarse que aumenta el valor de las construcciones y que prolongan notablemente su vida útil. **En cambio, tanto en el ámbito doctrinario, como en el normativo, de manera coincidente se considera a los gastos para la construcción de edificaciones, carreteras y en general, para obras de infraestructura, como típicos gastos de inversión**. Igual inclusión cabe hacer respecto a las **adquisiciones de bienes inmuebles y de bienes de producción**, así como a las **inversiones en industrias***

*“claves” operadas por el sector público o privado, que se desee desarrollar o promover, a través de **aportes de capital** o de **préstamos** (operaciones de financiamiento a la industria). Del lado opuesto, existe consenso en considerar a los gastos en remuneraciones de funcionarios (gastos de personal) como típicos gastos de funcionamiento. Similar afirmación puede hacerse respecto a las erogaciones en **alquileres** y a los **desembolsos en bienes de consumo encuadrables** dentro del rubro atinente a **materiales y suministros** por tener un corto período de uso o duración o un costo unitario relativamente bajo, tales como combustibles y lubricantes, alimentos y bebidas, papel, materiales de construcción, entre otros. Igualmente, se suele ubicar, dentro de los **gastos de funcionamiento** u operativos, a los relacionados con el **servicio o pago de intereses de la deuda pública**. En cambio, a la amortización del capital de la deuda, se le ha llegado a considerar, como un gasto de inversión. En cuanto a lo que se obtiene a cambio de una u otra especie de gastos, Villegas señala que “mientras los gastos de funcionamiento retribuyen bienes de consumo o prestación de servicios, **los gastos de inversión retribuyen bienes de capital**, y por consiguiente **contribuyen a aumentar el capital del sector público de la economía**” (destacado nuestro). Tal hecho obedece, a que los funcionarios responsables de elaborar, revisar y aprobar la transferencia de recursos, no realizaron el previo análisis del instrumento normativo, de los objetivos proyectados y destino de los recursos, en las diferentes solicitudes de créditos adicionales de los organismos; lo que trae como consecuencia, que los recursos transferidos por esos conceptos (Transferencias, subsidios, aportes, gastos de Funcionamiento y de Personal) a los órganos y entes, no contribuyan al aumento del capital del sector público de la economía estatal, es decir, al gasto de inversión.*

CONCLUSIONES

Del análisis efectuado a las observaciones formuladas en el presente informe, se concluye que existen debilidades de control interno, en cuanto al cumplimiento de la normativa interna y las disposiciones legales, en los procesos presupuestarios, administrativos y financieros llevados a cabo por la Gobernación del Estado (Secretaría de Finanzas), por cuanto se realizaron gastos corrientes (Funcionamiento) con recursos provenientes de los ingresos tributarios ordinarios recaudados durante el ejercicio económico financiero 2015, los cuales debieron ser destinados a los gastos de inversión.

RECOMENDACIONES

A la Gobernadora y Secretaria de Finanzas

- Garantizar que los recursos provenientes de las obligaciones tributarias recaudadas, sean destinados única y exclusivamente a los gastos de inversión.
- Abstenerse de aprobar Transferencias, subsidios, aportes, y demás gastos de funcionamiento a los diferentes órganos y entes que conforman la administración pública del estado, con los ingresos ordinarios recaudados, procedentes de las obligaciones tributarias.