

# **Criterio del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica en relación al proyecto de Ley “Ley para el manejo Eficiente de las Finanzas Públicas”**

Expediente N°18.435 publicado en el Alcance N°67 de La Gaceta 99 del 23 de mayo de 2012, según lo solicitado por la Comisión de Asuntos Hacendario de la Asamblea Legislativa.

El criterio del Colegio se enmarca dentro de los principios que orientan la Nueva Gerencia Pública, en el entendido que un planteamiento de un manejo eficiente de las finanzas públicas debe pensar en el equilibrio que se persigue entre la eficiencia per se, y la prestación de servicios de naturaleza redistributiva. En el caso del Estado costarricense además, el planteamiento requiere rescatar aquellos elementos de fondo que han sido pilares en nuestra concepción de Estado democrático.

Con este planteamiento expuesto y en aras de aportar criterio en las cuestiones coyunturales que consideramos deben ser planteadas desde nuestra especialidad, puntualizamos las siguientes:

## **PRINCIPIOS GENERALES DE GESTION Y EFICIENCIA**

Es necesario el replanteamiento de la gestión pública en función de una cultura de riesgos. Trascender hacia una Gerencia Profesional y Técnica que de seguimiento a programas y planes que además estén sujetos a evaluaciones de desempeño y rendición de cuentas.

Puntualizamos sobre la conveniencia de elevar la importancia de los principios de economicidad y eficiencia que el marco legal ya contempla como norte, que también determine no solo la dirección sino el control de las finanzas del Estado, procurando que la legalidad no se convierta en un fin en sí mismo.

En este sentido abogamos por la oportunidad de desarrollo de una capacidad gerencial profesional y técnica de carrera en el sector público, **con empoderamiento suficiente** para interactuar con las gerencias de orden político de turno. Es un tema de madurez administrativa y política en el sector público, en donde la interacción del “know how” profesional se potencializa con el del sentido social y visión de país del político.

El sistema de gestión gubernamental debe considerar aquellos indicadores de desempeño que visualicen el cumplimiento eficiente o no de los objetivos, la introducción de las orientaciones de eficiencia financiera debe ir de la mano con los objetivos de política pública en la prestación de servicios redistributivos de manera que no se distorsione el enfoque de medición de la eficiencia y se observe el cuidado de no querer superponer una óptica de empresa privada solo porque si.

Llama la atención el direccionamiento puntal que plantea el proyecto hacia cada entidad para lograr la autosuficiencia operativa mediante la prestación de servicios, esto consideramos que lesiona el planteamiento de la función del Estado y genera un contrasentido con el objetivo que el proyecto se ha propuesto.

Cargar con la responsabilidad de gestionar eficientemente los recursos pero además tener la responsabilidad de generarlos es una presión que no parecer ser posible de asumir en un solo intento, pues lo uno sería requisito para lo otro. Nos cuestionamos si en el continuo de tiempo no se está

tratando de resolver un problema de la propuesta estructural del Estado cual ha sido ese exceso de legalidad per se a costa de minimizar los otros principios de economicidad y eficiencia y se está pretendiendo que cada entidad asuma no solo las causas sino también las consecuencias de este enfoque.

El estilo de administración del estado costarricense se ha soportado en estructuras descentralizadas con fines específicos en el accionar público. Los aspectos planteados al respecto si bien no modifican esos fines, sí plantean necesidades de mejora en la comunicación, seguimiento y control de gestión y en ese tanto parece necesaria una revisión integral del estilo de gestión y gobierno corporativo en los entes públicos. Igualmente las acciones que están encaminadas en procura de mejorar procesos en el sector público y hacer más eficiente y competitivo el país son acciones que deben fortalecerse por cuanto el beneficio en el mediano y largo son invaluable.

Si es importante señalar que el traslado de funciones administrativas de los órganos desconcentrados hacia los ministerios si bien plantea una concentración administrativa para una racionalización de recursos en estas unidades de apoyo podría ser contraproducente, si no existe capacidad ociosa actual en los ministerios que pueda ser aprovechada para asumir ahora las funciones de las entidades adscritas, máxime con la restricción para reponer plazas vacantes. Debería darse el espacio para reestructurar el área que asumirá las funciones para garantizar justamente que exista eficiencia y esto incluye la posibilidad de traslado de plazas.

En línea con la potestad presupuestaria que se otorga a los jefes sobre las desconcentradas y en aras de fortalecer el objetivo de esta medida, se recomienda un manejo financiero bajo esquemas de centros de costos o descriptores desde el sistema contable del Ministerio responsable.

### **SERVICIOS AL COSTO**

El proyecto incluye la definición de servicio al costo el cual técnicamente no es correcto pues implica un nivel que además de los costos considera una retribución competitiva, por lo que creemos que induce a confusión. El precio al costo debería ser únicamente tal, por lo que se considera apropiado redefinirlo y añadir una definición para Precio de Transferencia que será aquel que considere el costo más un margen. Quien fijará estos precios y como se lograría una uniformidad dado que el Estado posee sistemas de compensación disímiles, son situaciones que no quedan claras en el proyecto.

### **ÉTICA Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

Ningún sistema o ley que pretenda el adecuado manejo en las finanzas públicas va a prosperar si no existe la voluntad real de quienes lo operen. Es necesario contar con personal ético e idóneo. Es un tema de actitud y de aptitud. En ese sentido se vislumbra el reto de la Administración Central de procurar personal adecuado y lograr un nivel estandarizado de salarios que elimine las asimetrías entre sus propias instituciones.

Como medida temporal se plantea un control del crecimiento del gasto en salarios y pensiones de cierto nivel hacia arriba. Es una medida que tiene sus pros y contra. El tema de las pensiones es importante, más que por el monto e incrementos asociados, por la sostenibilidad de esquemas para los cuales nunca se cotizó y que comprometen como un todo los sistemas de pensiones y sobre todo la estabilidad social por lo que representan.

Nos parece que se requiere de una revisión completa de los esquemas de compensación en el sector público pues contar con el personal adecuado en profesionalismo, experiencia y valores morales tiene un costo.

El tema propuesto de venta de servicios toparía, según las condiciones actuales, con un problema de fijación de precios vía costos diferentes para servicios similares, por el factor salarios, cuya importancia relativa en la estructura de gastos públicos es por todos conocida.

### **CULTURA DE RENDICION DE CUENTAS**

Es necesario que el Estado inicie de forma inmediata y sostenida un proceso de formación en rendición de cuentas tanto interna como externa. Esto incluye la responsabilidad por la eficiencia que precise a los jerarcas al asumir la dirección y el control de los recursos a su cargo, así como generar un proceso de educación al público que logre culturizar y hacer deseable la demanda ciudadana de rendición de cuentas para crear un sistema de control ciudadano que fortalezca el estado democrático.

Debe reconocerse la presión social de una población cada vez más educada y con mayor acceso a la información cuyo deseo es conocer el desempeño en la administración de sus impuestos y procurar en ese sentido coincidir ese interés con la entrega de esa información que permita justamente esa rendición de cuentas.

### **NORMATIVA FINANCIERA INTERNACIONAL**

El sentido intrínseco de un sistema de gestión financiera adecuado en el sector público se encuentra ya recogido en la Normativa Contable y Financiera Internacional por lo que es urgente que en apego a la necesidad de eficiencia en el manejo de las finanzas públicas se asuma de frente el reto de basar la medición financiera en un enfoque patrimonial para la gestión de los recursos del Estado y no solamente en un enfoque presupuestario que es a todas luces incompleto e inadecuado para tratar de dar respuesta a la necesidad de reenfoque de la gerencia de las finanzas públicas.

En apego a las directrices ya emitidas por el Gobierno debe implementarse en todas y cada una de las dependencias del Sector Público el manejo de un sistema de información financiera con arreglo a Normativa Internacional, lo cual se logra implementando lo ya establecido en el Plan Nacional Contable. Deben generarse estados financieros como requisito ineludible para establecer el nivel de desempeño y el manejo eficiente de recursos y como elemento de transparencia. Es además un requisito estructural a una reforma fiscal.

### **PROCESOS DE FISCALIZACION, AUDITORIA INTERNA Y CGR**

Se considera necesario reestructurar las auditorías internas para que exista un mayor respaldo desde la Contraloría y oportunidad en las intervenciones que realiza, una protección real de la función auditora, otorgar total independencia de la administración conforme al ordenamiento jurídico vigente. Evaluar la conveniencia que dependan funcionalmente de la CGR.

Tener mecanismos de control expeditos, que se liberen de ataduras reglamentistas que si bien pueden ser necesarias deben ser reconsideradas en tiempo y oportunidad de aplicación para dar así espacio a la acción oportuna, elemento crucial en el uso eficiente de recursos. Esto implica sopesar conveniencia de procesos burocráticos ante costo de recursos ociosos o recursos mal priorizados en cuanto a su uso por debilidades en procesos oportunos de revisión y reasignación.

La consideración del planteamiento de financiamiento de actividades de fiscalización nos parece que requiere de algunas consideraciones para evitar que omisiones en los presupuestos de los entes supeditados a dicha fiscalización, den al traste con un proceso de valor agregado significativo en el sector público por lo que adiciona en transparencia y credibilidad en la gestión pública. Estos valores son altamente apreciados por la ciudadanía en general y son demandados cada día con mayor insistencia y en este sentido no se puede arriesgar a comprometer ese sano accionar supeditando en alguna medida a la capacidad financiera y hasta de programación presupuestaria de los entes supervisados. Sería necesario plantear medidas para evitar esta situación con aplicación de mecanismos ágiles y transparentes.

### **EVASION FISCAL**

A pesar de la propuesta aun infructuosa de reforma fiscal, el proyecto invisibiliza el tratamiento de la evasión. Y es que plantear la posibilidad de generación de ingresos vía la venta de bienes y servicios sin formular una alternativa para la evasión fiscal sigue pareciendo peligroso pues la vía propuesta en el proyecto aparenta trastocar el modelo de Estado. Estaríamos sacrificando elementos cruciales del planteamiento fundamental de nuestro modelo de Nación por no asumir una lucha mas apropiada por disminuir los índices de evasión. Los motivos de este proyecto apuntan a la necesidad de ser más eficientes dada la insuficiencia de recursos, lo cual creemos que es acertado pero también consideramos que ser omiso en actuar hacia ampliar la base de recaudación actual estaría premiando la cultura evasora a costa de inclusive modificar el papel del estado en lo que a auto sostenibilidad operativa se refiere, tal como hemos ya apuntado. No queda claro en la redacción del proyecto cual sería la asignación de los impuestos y nos parece ver al Estado en una posición

### **ROL DEL CONTADOR PÚBLICO COMO AUXILIAR EN LA FUNCION PÚBLICA**

En concordancia con la exposición de motivos del proyecto y a los criterios vertidos en el presente documento, el Colegio de Contadores Públicos solicita y recomienda que se considere el rol que el Contador Público Autorizado ejerce como asegurador de la calidad de información financiera desde el ejercicio de la fe pública que la Ley le confiere y se analicen los espacios en donde podría el Estado utilizar estos servicios en áreas de fiscalización, control de calidad y en especial en la certificación para efectos tributarios. Esto permitiría atacar causas aun mas estructurales como la evasión y podría representar una alternativa más adecuada para procesos actuales de fiscalización que pudieran resultar ineficientes.

### **PROCESOS DE FISCALIZACION**

Si el valor de la fiscalización está debidamente presupuestado en cada institución, la Contraloría General de la República, no podrá alegar falta de personal porque puede utilizar la contratación de servicios externos para las auditorías y revisiones correspondientes, con lo que el sistema sería más eficiente y eficaz.

### **EVASION FISCAL**

La Ley 7535 publicada en la gaceta 1715 del 14 de septiembre de 1995, "Ley de Justicia Tributaria", que aún está vigente, en su artículo 32 establece: "Se autoriza a la Administración Tributaria para contratar Contadores Públicos Autorizados, de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley de la Contratación Administrativa, para que realicen auditorías fiscales".

Debidamente reglamentado esta disposición, podría tener la Administración Tributaria un muy fuerte aliado para detectar evasión fiscal y sin que exista un costo directo en tal actividad pues se puede

convenir en un pago por la vía de comisión sobre los importes recaudados, sumas que en la mayoría de los casos, difícilmente serían detectadas por la administración tributaria por sus limitaciones de recursos.