



DUODÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

CONTABILIDAD FISCAL: EL TRATAMIENTO DE LAS INVERSIONES EN EL REGISTRO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

***Investigadora:
Karla Meneses***



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

CONTABILIDAD FISCAL: EL TRATAMIENTO DE LAS INVERSIONES EN EL REGISTRO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La discusión de las finanzas públicas, en cuanto al déficit fiscal recurrente, ha sido con frecuencia un asunto polémico, por su definición y técnicas de cálculo que son cuestionadas como herramientas adecuadas para la toma de decisiones de la política pública.

La necesidad de reducir el déficit fiscal, por sus efectos sobre la estabilidad macroeconómica, puede llevar a propuestas un tanto simples, por ejemplo, enfatizar en la eliminación del déficit como punto central de la política económica, dejando por fuera aspectos importantes como son la utilidad de la aplicación de una política fiscal anticíclica y el financiamiento de las inversiones necesarias para promover el crecimiento, el desarrollo y la competitividad, como son las inversiones en infraestructura, educación, salud y telecomunicaciones, entre otras. Por esa razón hay que tener precaución a la hora de definir conceptos y prioridades, y es necesario definir con claridad lo que es el déficit fiscal, y cómo éste ha de ser calculado.

Una clara explicación del tema se encuentra en el documento “La competitividad, el desarrollo y los equilibrios macroeconómicos” elaborada por la Comisión de Alto Nivel para el análisis de la situación financiera del ICE en el año 2004¹. En éste documento se plantea lo siguiente:

“Cuando un gobierno se endeuda para financiar gastos corrientes, que no aumentan la capacidad instalada ni los activos del gobierno, ese endeudamiento genera un déficit fiscal que tiene un efecto macroeconómico desequilibrante. Esto sólo podría justificarse, como dijimos, en el contexto de una política anti-cíclica que busque estimular la economía si esta se encuentra en una situación recesiva por limitaciones de la demanda agregada (como ocurrió en la crisis mundial de los 1930s). Pero aún si se justifica de esa manera, ese endeudamiento presiona negativamente los equilibrios fiscales y, tarde o temprano, debe ser corregido mediante acciones que restrinjan el gasto o aumenten los ingresos.

Por el contrario, cuando un gobierno se endeuda para financiar gastos de inversión que aumentan su capacidad instalada – sus activos – ese endeudamiento no puede calificarse automáticamente como un generador de déficit sino, correctamente, como un ingreso de capital cuya utilización o ‘gasto’ tiene la inversión como contrapartida. Si un gobierno pide un préstamo de cien millones de dólares y con eso compra o construye una obra de infraestructura pública que vale, precisamente, cien millones de dólares, no podríamos decir que

¹ La comisión estuvo integrada por José Manuel Echandi, Defensor de los Habitantes; Leonel Fonseca, ex Regulador General; Leonardo Garnier, ex Ministro de Planificación; Eladio Villalta, ex Presidente de Herrero y Villalta Consultores (en representación de Monseñor Hugo Barrantes, Arzobispo de San José); Carlos Muñoz, ex Ministro de Hacienda (quien discrepó de algunos elementos de este capítulo).

ese gasto generó un déficit o faltante en las finanzas públicas pues, si bien se realizó un gasto que se financió con endeudamiento, también se incrementaron en ese monto los activos públicos. Lo que sí es importante – por supuesto – es que el gobierno cuente con instrumentos adecuados para ‘recuperar’ – vía impuestos o tarifas – los recursos correspondientes al servicio y amortización de dicha deuda ya que, de lo contrario, aunque la inversión genere beneficios para la sociedad, el gobierno no colectaría parte de esos beneficios para poder repagar la deuda, y eso – entonces sí – aumentaría el déficit fiscal”.

La toma de decisiones en materia de política fiscal es influenciada por recomendaciones de los organismos internacionales (Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI)), los cuales han mantenido, años atrás, una clara rigidez en cuanto al control del gasto público para asegurar la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, en los informes publicados por esos mismos organismos en los últimos años se observa cierta flexibilidad en el tema, e incluso se encuentran afirmaciones en las que se reconsideran las recomendaciones anteriores de austeridad en el gasto, principalmente cuando se trata de inversiones públicas clave, como lo es la infraestructura. (Banco Mundial, 2005)

La contabilidad de las cuentas fiscales está sujeta a la aplicación del manual de finanzas públicas elaborado por el FMI en 1986, el cual pretendía ser una herramienta de comparabilidad de resultados entre los diferentes países, así como un insumo para evaluar la situación fiscal de cada país. Sin embargo, en los últimos años han surgido discusiones acerca de la conveniencia de seguir registrando la contabilidad fiscal bajo esa metodología, principalmente porque la contabilidad utilizada en ese manual señala cuál es la necesidad de financiamiento de los gobiernos dado el nivel de sus ingresos corrientes y el de sus gastos totales. Esta contabilización del déficit financiero resulta inadecuada para definir el déficit fiscal, por el hecho de que en los gastos se contabilizan tanto los gastos corrientes como las inversiones, y por el lado de los ingresos se contabilizan únicamente los ingresos corrientes, dejando por fuera los ingresos de capital. Es decir, *“esta metodología hace que las inversiones públicas pasen a ser tratadas como un gasto más, sin tomar en cuenta su impacto en términos de los activos ni la capacidad productiva del gobierno que resulten de ella, ni la capacidad de pago correspondiente.”*²

Debido a las limitaciones presentadas en la metodología 1986, el FMI elaboró el manual de finanzas públicas 2001 (MEFP01). En palabras del FMI, el objetivo del nuevo manual es el de *“proporcionar un marco conceptual y contable integral adecuado para analizar y evaluar la política fiscal, especialmente en lo que se refiere al desempeño del sector gobierno general, y en forma más amplia del sector público de cualquier país. Es un instrumento que ayuda a que las autoridades encargadas de formular las políticas y a los analistas estudiar de*

² Comisión de Alto Nivel para el análisis de la situación financiera del ICE, 2004.

*manera coherente y sistemática la evolución de las operaciones financieras, la situación financiera y la situación de liquidez del sector público.*³

La metodología del MEFP 2001 presenta cambios importantes en cuanto a cobertura, momento de registro, definiciones, clasificaciones y partidas de resultado con respecto a la metodología 1986. Todos los cambios requieren de un importante esfuerzo y coordinación de las instituciones públicas involucradas en la generación de estadísticas del sector. Los principales cambios contables y los requerimientos para adaptarse a ellos son los siguientes:

Principales cambios contables	Requerimiento para adaptarse al MEFP 2001
<ul style="list-style-type: none"> • Registrar la contabilidad con base devengada⁴, • La cobertura es más amplia: incluye todos los eventos económicos que afectan a los activos, pasivos, ingresos o gastos y no únicamente a las transacciones en efectivo. • Se incluyen otros flujos económicos, que son flujos diferentes de las transacciones que afectan al saldo de activos, pasivos y patrimonio neto. • Se deben incluir otros flujos económicos para conciliar el balance de apertura de un ejercicio contable con el balance de cierre del ejercicio. • Los activos y pasivos se valoran a precios de mercado corrientes, incluidos los títulos de deuda. • Es un sistema integrado, los datos de saldos al cierre de un periodo contable pueden derivarse de los datos de saldos al comienzo del periodo y los flujos ocurridos durante el periodo • Los ingresos son aumentos del patrimonio neto como resultado de una transacción y se subdividen en impuestos, contribuciones a la seguridad social, donaciones y otros ingresos⁵. • Los gastos son disminuciones en el patrimonio neto. Las compras de activos financieros no afectan el patrimonio neto y no 	<ul style="list-style-type: none"> • Reiniciar el comité Coordinador del proceso de migración al MEFP 2001, conformado por funcionarios del Ministerio de Hacienda, BCCR, CGR • Elaboración de un Plan de Cuentas homogéneo para todo el sector público costarricense. Este Plan Contable deberá incorporar la metodología del MEFP 2001, las Normas Internacionales de Contabilidad Pública y los Principios de Contabilidad Pública. • Establecer las disposiciones legales y técnicas para la declaración de información financiera de todas las entidades del Sector Público., tomando como referencia a la CGR y al Ministerio de Hacienda • Revisión de todas las regulaciones contables de las Entidades de Sector Público y analizar las ventajas y desventajas de preparar cambios contables. • Reconciliar las EFP elaboradas por la Contraloría General de la República, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Contabilidad Nacional. Con el objetivo de emitir una única información contable de las

³ Manuel de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001.

⁴ Es decir, los flujos se registran cuando se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue un valor económico. Esta forma de registro captará las obligaciones vencidas, los atrasos en el pago del principal de la deuda, pagos de intereses o pagos por bienes y servicios. En el MEFP 86 se utiliza base caja.

⁵ Muy diferente a la clasificación anterior donde se clasifican en ingresos tributarios, no tributarios y de capital.

<p>se consideran transacciones de gasto. El consumo de capital fijo es un gasto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se dedica una nueva clasificación a las variaciones en los activos no financieros como resultado de transacciones⁶, • La concesión neta de préstamos menos las recuperaciones se clasifican junto con las otras transacciones en activos financieros. • Se introducen categorías nuevas de resultado⁷, el estado de operaciones del gobierno incluye partidas de resultado operativo neto: ingresos menos gastos y representa la variación en el patrimonio neto como resultado de transacciones, préstamo neto/ endeudamiento neto (que es el resultado de la adquisición neta de activos financieros menos el incurrimiento neto de pasivos), superávit/déficit de efectivo (para indicar el saldo de flujo de efectivo de las operaciones del gobierno y la adquisición neta de activos no financieros), resultado fiscal global, definido como el préstamo neto/ endeudamiento neto ajustado con las transacciones de activos y pasivos, otras partidas de resultado incluyen: el patrimonio neto, el patrimonio financiero neto y sus variaciones, el resultado primario y el ahorro⁸. 	<p>MEFP 2001, y evitar duplicidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de un Sistema Informático de Información Contable y Presupuestario Consolidado, homogéneo, para todo el sector público. • Elaborar los formatos de salida automática de las EFP, de acuerdo al MEFP 2001. • Dotar de Recursos Materiales y de Capital Humano para llevar a cabo los procesos de migración del sistema MEFP 1986 al MEFP 2001, y capacitaciones de preparación, interpretación y divulgación de resultados
--	--

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda.

Es importante ampliar la explicación en el cambio de contabilidad de base caja a base devengada, como uno de los cambios más importantes de la nueva metodología. La contabilización base caja genera el inconveniente de que el momento del registro puede ser significativamente diferente al momento de las transacciones y actividades económicas a las que está vinculado. El registro de los ingresos y gastos en base caja centra su atención en las limitaciones de financiamiento que pueda tener el gobierno, promoviendo la preocupación por profundizar la tendencia de una política fiscal restrictiva; por su parte el registro base devengada permite coincidir el momento de registro con el momento de flujo de efectivo, permitiendo una mejor estimación del impacto macroeconómico de la política fiscal del gobierno.

Por otra parte, en el registro de los gastos del MEFP 2001 ya no se incluirían las inversiones o compras de activos financieros, y las ventas de activos no financieros dejarían de clasificarse como parte de los ingresos, creándose una nueva cuenta denominada “adquisición neta de activos no financieros”. Este nuevo registro ayudaría a separar los movimientos que generan las inversiones,

⁶ Éstos no son tomados en cuenta en el manual del 86.

⁷ Ya no se centrara en una sola partida de resultado: déficit/superávit financiero

⁸ Todas estas partidas de resultado no existen en el manual 86

permitiendo tener una visión más clara del tratamiento que se le pueda dar a las mismas, totalmente independiente de las cuentas de gastos e ingresos corrientes que rigen en el actual registro contable. De esta forma, el déficit o superávit fiscal se calcularía como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes, separando de este balance los gastos de inversión o compras de activos no financieros, forma muy diferente del calculo actual en donde el resultado fiscal (déficit o superávit) se obtiene de la diferencia entre los ingresos corrientes (sin incluir ingresos de capital) y los gastos totales (incluyendo gastos de capital), dejando claro que la nueva metodología deja de registrar a las inversiones como gastos.

Entre los principales avances en el tema se pueden resaltar los siguientes: 1) Elaboración de un plan estratégico para llevar a cabo el cambio; 2) presentar la contabilidad del Gobierno General con la metodología 2001 al FMI, en base caja a partir del 2003; 3) iniciar con la construcción del plan de migración para la aplicación de la MEFP01 en la contabilidad del ICE, gracias al aporte realizado por la Comisión de Alto Nivel. Actualmente solo el Ministerio de Hacienda y el ICE cuentan con un plan para reorganizar el registro de sus finanzas, y únicamente algunos de los funcionarios del Ministerio de Hacienda están siendo capacitados.

El proceso de traslado involucra a la totalidad de las instituciones y su asimilación es compleja; en promedio, se estima que para el traslado de un manual a otro ser requiere de un periodo de 10 años, tarea que en el caso de Costa Rica ya lleva 5 años en proceso. Mientras tanto, la contabilización de las inversiones se mantendrá con los limitantes identificados, sin tener clara certeza de los resultados financieros que pueda tener la contabilidad con la nueva metodología, no solo sobre la contabilidad de las inversiones públicas, sino sobre todo el sistema contable en general.

Por el momento, los esfuerzos continúan, sin tener definido el tiempo que hace falta para completar el proceso y las inversiones se siguen registrando como gastos, lo cual trae consecuencias importantes para la realización de inversiones y su impacto en el crecimiento y el desarrollo; únicamente cuando la nueva metodología sea asimilada por todas las instituciones su tratamiento podrá ser independiente.

Los impactos en los resultados finales de algunas cuentas no necesariamente van a garantizar una mayor flexibilidad del gasto; el nuevo registro de las finanzas públicas es un reacomodo contable que ayudará a tener una mayor claridad en la toma de decisiones y un manejo mas adecuado de algunas cuentas, como la de las inversiones, pero su mayor o menor grado de flexibilidad va a estar en función no solo de los nuevos resultados contables, sino de los cambios que se logren en temas como una mayor y mejor recaudación tributaria y en un manejo adecuado y coherente de los gastos en función de las aspiraciones de crecimiento y desarrollo que tenga el país. Los resultados contables que se puedan obtener del traslado de

manuales es simplemente una herramienta más de todo el conjunto de cambios que la hacienda pública requiere.

Bibliografía

- Banco Mundial, *Infrastructure in Latin America & the Caribbean: Recent Development and Key Challenges*, 2005.
- Comisión de Alto Nivel para el análisis de la situación financiera del ICE: *La Competitividad , el desarrollo y los equilibrios macroeconómicos*, San José, Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, 2005
- Fondo Monetario Internacional: *América Central: Integración mundial y cooperación regional*, 2005
- Fondo Monetario Internacional: "Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, 2001" Washington, 2002