

LA POLEMICA SOBRE EL DÉFICIT FISCAL COLOMBIANO

José Gabriel Barbier Isaza

INTRODUCCION

No parece necesario enfatizar sobre la importancia que para el país tiene el balance (déficit o superávit) fiscal, basta decir que su resultado es la base para definir la política económica que debe seguirse en el futuro inmediato. El conocimiento oportuno y preciso de los resultados de la gestión de los recursos públicos durante un período, es indispensable no sólo para juzgar su pertinencia y eficiencia, sino también para tomar los correctivos orientados al logro de las metas fiscales y económicas propuestas.

Las recientes polémicas suscitadas en torno a la magnitud, supuestos y metodologías utilizadas para el cálculo del déficit fiscal no parecen haber llegado hasta el fondo del problema, ni son tan intrascendentes y meramente formales como alguna parte de la opinión pública lo ha considerado. El debate debe ser reabierto y concluir únicamente cuando se llegue a un acuerdo concertado y de pleno conocimiento público, sobre la manera más conveniente y transparente de estimar y presentar las cifras fiscales del país.

Con este documento no pretendo dar una solución definitiva al problema de las cifras fiscales, ni tomar partido en pro o en contra de las partes comprometidas o de las opiniones vertidas en torno al tema. Busco tan sólo mostrar como es posible obtener resultados muy diferentes de acuerdo con los supuestos y metodologías utilizadas o sugeridas para la medición del déficit y los inconvenientes que con el tiempo pueden surgir al tratar de comparar los resultados de distintos períodos si no se define rápidamente una metodología definitiva, clara, lógica y coherente.

Las conclusiones presentadas deben ser consideradas como un aporte a la discusión y como un punto de vista más para esclarecer la polémica. En ningún caso deben tomarse como verdades indiscutibles o como las únicas soluciones existentes.

Finalmente, manifiesto que respeto y reconozco la capacidad del personal técnico del Ministerio de Hacienda, de la Contraloría General de la República y de todos los demás profesionales que han manifestado sus opiniones y puntos de vista sobre el tema.

1. METODOLOGIA DE CAUSACIONES O DEVENGADO, LA MAS APROPIADA PARA ESTIMAR EL BALANCE FISCAL

El establecimiento del déficit o superávit fiscal por el método de causaciones (también conocido como de devengado) es el más apropiado y aceptado universalmente en la actualidad, puesto que permite una mayor transparencia en los resultados, al ubicar los ingresos y los gastos en el período al cual pertenecen y no en el período en el cual se realizan los movimientos de caja. En la práctica, una parte importante de los ingresos y egresos de la caja corresponden a un período diferente o a varios períodos, con los ajustes de causación se pretende ubicarlos o distribuirlos en los períodos apropiados, tal como lo hace la contabilidad.

El Sistema de Cuentas Nacionales¹ dice sobre el método de causaciones: “*La contabilidad base devengado registra los flujos en el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue. Esto significa que los flujos que implican un cambio de propiedad se contabilizan cuando se traspasa la propiedad, los servicios se registran cuando se prestan, la producción en el momento en que se obtienen los productos y el consumo intermedio cuando se utilizan los materiales y suministros*”.

La metodología de causaciones permite, entonces, conocer y analizar en el tiempo los montos y el comportamiento de los ingresos y gastos en los momentos en que se causaron y afectaron los Balances y no en aquellos en los cuales representaron movimientos de caja. La metodología de caja permite, por ejemplo, ocultar gastos o desplazarlos en el tiempo, por medio de la permanencia de estos en el rubro del balance “Cuentas por Pagar” o inflar el gasto de un período cuando se realizan compras de contado para atender necesidades de varios períodos.

Implementar la metodología de causaciones para estimar los resultados fiscales le permitiría al país avanzar en la búsqueda de una mayor consistencia entre la información que suministran las distintas entidades, como el Ministerio de Hacienda, la Contaduría General de la Nación, el Banco de la República, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Desde 1999 y ajustándose a los convenios suscritos con el Fondo Monetario Internacional, el Ministerio de Hacienda inició un proceso de cambio en la metodología utilizada para calcular el déficit o superávit fiscal, corrigiendo los tradicionales resultados de caja para aproximarse a una metodología de causaciones. Para ello se afecta el déficit de caja obtenido para el período, con el llamado “Ajuste por Causación”, el cual incluye ingresos y pagos causados correspondientes al período en cuestión. Dentro de los pagos causados la partida más importante (y que ha sido uno de los motivos de los recientes enfrentamientos entre el Contralor General de la República y el Ministro de Hacienda) es la “Deuda Flotante”, a la cual haremos referencia más adelante.

2. ALGUNAS DIFERENCIAS CONCEPTUALES Y PROCESALES PARA LA ESTIMACIÓN DEL BALANCE FISCAL

2.1 Caja versus Causaciones

La transición de una metodología de caja a una de causaciones, para la determinación apropiada del déficit o superávit fiscal, no puede hacerse de un día para otro; ello sólo es posible en el tiempo y después de la culminación de un proceso educativo y del suministro de los recursos indispensables, para que todas las entidades que conforman el Sector Público no Financiero modernicen y armonicen sus sistemas contables y capaciten su personal, en torno a este propósito. Lo anterior no significa que deba esperarse a que todas las entidades del Sector estén en capacidad de determinar sus resultados fiscales en términos de causaciones, para iniciar la implementación del cambio de la metodología de caja por la de causaciones. Lo más recomendable para comenzar a acercarnos a unas cifras que reflejen mejor la realidad fiscal del país es comenzar, cuanto antes, el proceso de cambio, contemplando el “Ajuste por Causaciones” en las entidades que están en capacidad

¹ Fondo Monetario Internacional et al, Sistema de Cuentas Nacionales, 1993, Pag. 86

de hacerlo, para posteriormente ir incorporando a las demás entidades, en la medida en que éstas se vayan adaptando.

Según el acuerdo suscrito con el Fondo Monetario Internacional, a partir de marzo de 2000, la Deuda Flotante debe incluir el rezago correspondiente de las Cuentas por Pagar de las principales empresas públicas no financieras del país². El muy elevado peso relativo, dentro de los resultados totales, de esas entidades y de otras que están en capacidad de hacer los ajustes por causación³ justifica la inclusión de estos ajustes en la estimación de las cifras fiscales del Sector Público no Financiero, sin producir distorsiones importantes. Existe además la alternativa de estimar, transitoriamente, el rezago de las entidades que no están en condiciones de hacerlo, a través de las cifras que maneja la Contaduría General de la Nación sobre sus Cuentas por Pagar.

Es evidente que durante el proceso de cambio de metodología, pueda resultar inevitable la mezcla indeseada de dos bases de registro diferentes y de resultados de caja con resultados de causaciones. Sin embargo, regresar a la metodología de caja en aras de una pretendida coherencia inmediata, representaría un retroceso en el campo de la modernización contable, alejaría aún más los resultados de la realidad fiscal del país y se prestaría para una más fácil manipulación de las cifras, puesto que los gastos podrían ser desplazados en el tiempo de acuerdo con las conveniencias.

2.2. Deuda Flotante

La Deuda Flotante es la diferencia del rezago presupuestal acumulado hasta un período, menos el rezago presupuestal acumulado hasta el período anterior, es decir, la variación del rezago durante el período en consideración. Si el rezago presupuestal crece en un período respecto al período anterior, la Deuda Flotante es positiva y el déficit fiscal aumenta. La divergencia entre el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República frente al monto de la Deuda Flotante, se centra en el contenido que según cada uno de ellos debe considerarse en el rezago. Para el primero éste está constituido por las “Cuentas por Pagar” y las “Reservas Presupuestales”, para la segunda el rezago solamente debe contener las “Cuentas por Pagar”.

Para entender mejor la causa y las consecuencias de esta discrepancia de criterios, es preciso partir del significado de los conceptos mencionados y de cómo afectan la contabilidad y los resultados.

2.2.1. Cuentas por Pagar

Las Cuentas por Pagar están constituidas por las obligaciones contraídas por el ente público con personas naturales o jurídicas, diferentes a entidades financieras, en desarrollo de sus operaciones, e incluyen, además del monto de la obligación, los gastos financieros causados a su vencimiento⁴.

² Ver, Manoel Alvaro y Dabán Teresa, Fondo Monetario Internacional, El déficit del Sector Público no Financiero y la cobertura de la deuda flotante o atrasos (Cuentas por pagar), Noviembre de 2000, Pág. 13

³ En el año 2001, los ingresos del GNC, Ecopetrol, Seguridad Social, Sector Eléctrico, Telecom. y EPM, representaban alrededor del 66% del total de los ingresos del Sector Público no Financiero.

⁴ Ver, Contaduría General de la Nación, Plan General de Contabilidad Pública, Capítulo 1, Pág. 24

“Las entidades podrán constituir Cuentas por Pagar a 31 de diciembre de cada vigencia fiscal, cuando se deriven de la entrega a satisfacción de los bienes y servicios contratados o se hayan pactado anticipos a contratos antes del 31 de diciembre”⁵. “Las Cuentas por Pagar originadas en las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios al finalizar el período contable, deben registrarse en la cuenta 0320 -Presupuesto de Gastos Ejecutado. En consecuencia, cuando se reciban los recursos de la Dirección del Tesoro Nacional (PAC para Cuentas por pagar), en la siguiente vigencia, no se efectuará ningún registro en las cuentas de la clase cero. En todo caso, el Programa Anual de Caja por tratarse de un instrumento de pago no generará ningún tipo de registro contable”⁶.

Según las normas contables, aceptadas universalmente, ‘Cuentas por Pagar’ es una cuenta del Balance que hace parte del Pasivo de una entidad; en ella se presentan las obligaciones pendientes de pago que se encuentran vigentes en el período considerado. Es lógico, entonces, que los gastos allí contabilizados durante un período corresponden a esa vigencia y afectan el Presupuesto del mismo período. Su inclusión para estimar el rezago es evidente y aceptada tanto por el Ministerio de Hacienda como por la Contraloría General de la República.

2.2.2. Reservas Presupuestales

Las Reservas Presupuestales representan el valor de las reservas constituidas por los entes públicos, originadas en compromisos adquiridos que al finalizar la vigencia no se han cumplido, pero que están legalmente contraídos y desarrollan el objeto de la apropiación⁷. *“Los entes públicos deben registrar el valor de las Reservas Presupuestales constituidas, de acuerdo con el valor de los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Con el monto de las mismas se afectará la cuenta 0315 Presupuesto de Gastos Comprometido, registrando simultáneamente en Cuentas de Orden Acreedoras-Responsabilidades Contingentes, Subcuenta 9135 Reservas Presupuestales, el valor total del compromiso. En la vigencia siguiente, una vez se reciban los recursos correspondientes de la Dirección del Tesoro Nacional o Tesorería del nivel territorial (PAC para Reservas Presupuestales) para atender el pago de las obligaciones derivadas de las Reservas Presupuestales, se reclasificarán las cuentas de orden, causando el gasto o activando la cuenta de balance que corresponda. Esta operación no genera registro contable alguno en las cuentas de la clase cero - Presupuesto de Gastos”⁸.*

De acuerdo con lo expuesto, las Reservas Presupuestales no afectan el Balance del período en el cual se constituyen, puesto que se contabilizan en las Cuentas de Clase Cero (Presupuesto de Gastos) y en las Cuentas de Orden Acreedoras. Sólo cuando se cumplen los compromisos, la Reserva Presupuestal se convierte en obligación y por consiguiente en

⁵ Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Dirección General del Presupuesto Nacional), Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, Pag. 59, Impreandes Presencia S.A., Bogotá

⁶ Contaduría General de la Nación, Circular Externa No. 015 de 1996

⁷ Contaduría General de la Nación

⁸ Contaduría General de la Nación, Circular Externa No. 015 de 1996

una Cuenta por Pagar, afectando el Balance del período en el cual se produce esta conversión.

En la mayoría de los países del mundo (así lo reconoce el Fondo Monetario Internacional) las partidas presupuestales que no se obliguen o gasten durante un período se cancelan y no pueden ser trasladadas al período siguiente. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda al incluir las Reservas Presupuestales como parte del rezago, argumenta, con la aceptación del Fondo Monetario Internacional⁹, que las Reservas Presupuestales en Colombia suponen una obligación reconocida por el Gobierno y que un altísimo porcentaje de ellas se transforma efectivamente en gasto. Operando de esta manera, en el momento de elaborar el Presupuesto, las Reservas Presupuestales se constituyen en una “presión”, al ser consideradas como obligación en el momento de estimar el gasto del Gobierno Nacional Central, evitando así las posteriores consecuencias negativas que sobre los gastos podría ocasionar su no inclusión.

Para 1999, el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) incluye las Reservas Presupuestales en el cálculo de la Deuda Flotante, actitud que en gran parte dio origen a la polémica con la Contraloría General de la República. Los resultados fiscales obtenidos ese año respecto a lo pactado con el Fondo Monetario Internacional y la consideración de las Reservas Presupuestales en el cálculo del rezago, dan margen a diferentes interpretaciones sobre las razones y la validez de esta decisión. En efecto, el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, para el año citado, contemplaba un déficit de 6.1% del PIB para el Sector Público Consolidado y con la sola inclusión de las Cuentas por pagar, para estimar la Deuda Flotante, el déficit alcanzaba apenas el 4.4% del PIB; al incluir las Reservas Presupuestales dentro del rezago el déficit se elevaba al 5.2% del PIB¹⁰.

Un problema adicional que plantea la inclusión de las Reservas Presupuestales para calcular el rezago, se presenta debido a la naturaleza de los diferentes regímenes que sobre la materia rigen para el Gobierno Nacional Central y las demás entidades que conforman el Sector Público no Financiero, teniendo en cuenta que para la estimación del déficit o superávit fiscal del país ambas partes deben ser sumadas. La diferencia radica en que únicamente los compromisos del Gobierno Nacional Central se constituyen en Reservas Presupuestales y por lo tanto sus variaciones (que hacen parte del Rezago), se contemplan como gastos del período, sin haberse convertido todavía en obligaciones y sin afectar las Cuentas por Pagar del mismo período; en cambio para las demás entidades del Sector Público no Financiero, sus compromisos no afectan las Reservas Presupuestales que considera el Presupuesto Nacional y solamente se constituyen en gasto en el período en que se convierten en obligación, afectando entonces las Cuentas por Pagar y el Presupuesto de ese período.

Pero lo verdaderamente crítico es que no se haya definido todavía una metodología clara y única para determinar la variación de las Reservas Presupuestales. Es así como en los datos del Ministerio de Hacienda puede verse que en el cálculo de la Deuda Flotante, para 1999

⁹ Manoel Alvaro y Dabán Teresa, Fondo Monetario Internacional, El déficit del Sector Público no Financiero y la cobertura de la deuda flotante o atrasos (Cuentas por pagar), Noviembre de 2000, Pag. 13 y siguientes.

¹⁰ Ver, Cálculo y medición del déficit fiscal en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, CONFIS, Documento Asesores 02/2000, Bogotá, Abril 24 de 2000, Pag. 5

se restó a las apropiaciones de ese año las apropiaciones del año 1998. Para el 2000 se tomaron las apropiaciones del período y se restó la ejecución presupuestal de las reservas de apropiación de 1999. Para el 2001 se consideró una diferencia de ejecuciones presupuestales de las reservas de apropiación pero ajustadas para los años 2001 y 2000. En éste último ajuste la ejecución presupuestal de las reservas de apropiación, respecto a lo apropiado, en el año 2001, se reduce a tan sólo el 68.4%, lo que se traduce en una variación significativa del déficit.

Si bien resulta comprensible que los ajustes a la ejecución de las Reservas Presupuestales apropiadas requieren de un tiempo prudencial y relativamente largo para ser aplicados, también es cierto que los resultados del déficit o superávit fiscal no pueden esperar a que transcurra ese tiempo para ser conocidos y tampoco es conveniente que luego de estimados y divulgados sean sometidos a modificaciones posteriores. Surge entonces la inquietud acerca de las bondades de la inclusión de las Reservas Presupuestales en el cálculo de la Deuda Flotante y se pone de manifiesto la necesidad de evaluar lo positivo y lo negativo de esta decisión, para llegar a un acuerdo en torno a la definición de la metodología apropiada para estimar el balance fiscal.

2.3. Costos de la Reestructuración Financiera

Los costos ocasionados por la crisis del sector financiero, compuestos por las capitalizaciones de la banca pública, liquidación de la Caja Agraria y los originados por la Ley de Vivienda, corresponden al Gobierno Nacional Central y por lo tanto hacen parte del balance fiscal del Sector Público no Financiero. Además, se incluyen en las metas fiscales acordadas por Colombia con el Fondo Monetario Internacional.

Sin embargo en el acuerdo suscrito con el Fondo Monetario Internacional se decidió que del balance del Sector Público no Financiero, que incluye al Gobierno Nacional Central, se excluyeran los costos fiscales de la reestructuración del Sector Financiero y se presentaran aparte, como otra categoría del balance fiscal consolidado. El Gobierno Colombiano argumenta la decisión, afirmando que: “*estos costos no deben desviar la atención sobre la senda de ajuste fiscal del Gobierno*”¹¹.

Como consecuencia de esta forma de presentación de los resultados fiscales del país, cualquier observador desprevenido o insuficientemente informado podría fácilmente asumir datos equivocados respecto a la magnitud del déficit. Lo más conveniente para evitar malos entendidos sería presentar las cifras del Balance del Sector Público no financiero “sin” y “con” los costos de la reestructuración financiera.

3. ¿CUÁL DEBE CONSIDERARSE COMO VERDADERO DÉFICIT FISCAL DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL?

Las diferentes posiciones respecto a la inclusión o no de las Reservas Presupuestales para la estimación de la Deuda Flotante, las dificultades para implementar una metodología unificada de causaciones en todas las entidades del Sector Público, las distintas maneras utilizadas para calcular el rezago de las Reservas Presupuestales y la pertinencia o no de

¹¹ Cálculo y medición del déficit fiscal en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, CONFIS, Documento Asesores 02/2000, Bogotá, Abril 24 de 2000, Pag. 2

considerar los costos de reestructuración del Sector Financiero en los datos oficiales sobre el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central, han provocado, no sólo una serie de polémicas, sino también una gran confusión respecto a la magnitud, pertinencia y seriedad de las cifras presentadas a la opinión pública sobre la situación fiscal del país.

Con base en información obtenida del Ministerio de Hacienda, es posible obtener varias y diferentes estimaciones del déficit fiscal del Gobierno Nacional Central, según los criterios y supuestos que para su cálculo se consideren. Veamos algunos casos para los años 1999, 2000 y 2001.

3.1. Efecto sobre el déficit de los ajustes de ejecución

Al calcular el rezago de las Reservas Presupuestales utilizando las apropiaciones definitivas o las apropiaciones ejecutadas (sin ajuste), no se producen grandes diferencias en la magnitud del déficit fiscal, puesto que el porcentaje de ejecución respecto a lo apropiado es alto. El Cuadro 1 muestra estas diferencias.

Cuadro 1

Conceptos	1999		2000		2001
	Apropiaciones	Ejecución %	Apropiaciones	Ejecución %	Apropiaciones
Reservas Presupuestales	3.370.248	89,82	955.222	86,84	3.199.546
Déficit GNC (porcentaje del PIB)	7,68	7,48	5,66	5,56	6,17

Apropiaciones en millones de pesos. Fuente Ministerio de Hacienda

Sin embargo al introducir los ajustes del Ministerio de Hacienda a las apropiaciones ejecutadas en los años 2000 y 2001 (en los cuales los porcentajes de ejecución se reducen de manera importante) y comparar los resultados con los obtenidos utilizando las Reservas Presupuestales apropiadas, el déficit del Gobierno Nacional Central, se incrementa moderadamente en el año 2000, pero se reduce significativamente en el año 2001. El Cuadro 2 muestran estos resultados.

Cuadro 2

Conceptos	1999		2000		2001
	Apropiaciones	Ejecución %	Apropiaciones	Ejec. Ajust. %	Apropiaciones
Reservas Presupuestales	3.370.248	89,82	955.222	76,35	3.199.546
Déficit GNC (porcentaje del PIB)	7,68	7,48	5,66	5,84	6,17

Apropiaciones en millones de pesos. Fuente Ministerio de Hacienda

Si para el cálculo de la Deuda Flotante se excluyen las Reservas Presupuestales, es decir si el rezago se estima únicamente con base en las variaciones de las Cuentas por Pagar, las diferencias en la magnitud del déficit fiscal del Gobierno Nacional Central se vuelven muy significativas cuando se consideran series de datos ajustadas y no ajustadas. El Cuadro 3 muestra las diferencias.

Cuadro 3

Conceptos	1999	2000	2001
-----------	------	------	------

	Apropiaciones	Ejecución %	Apropiaciones	Ejec. Ajust. %	Apropiaciones
Cuentas por Pagar	1.650.770	102,60	3.616.378	92,25	1.007.786
Déficit GNC (porcentaje del PIB)	6,61	6,61	7,08	4,79	4,97

Apropiaciones en millones de pesos. Fuente Ministerio de Hacienda

3.2. Efecto sobre el déficit de la inclusión de las Reservas Presupuestales en el cálculo de la Deuda Flotante

Para apreciar la incidencia sobre el déficit fiscal de causaciones del Gobierno Nacional Central, de la inclusión o no de las Reservas Presupuestales como parte del rezago, miremos en el Cuadro 4 los resultados que se obtienen, utilizando los datos ajustados que suministra el Ministerio de Hacienda.

Cuadro 4

1999		2000		2001	
Reservas Presup.	Cuentas x Pagar	Reservas Presup.	Cuentas x Pagar	Reservas Presup.	Cuentas x Pagar
3.027.089	1.693.696	729.326	3.336.265	2.188.602	
Déficit del GNC (como porcentaje del PIB)					
Con Reservas Pres.	Sin Reservas Pres.	Con Reservas Pres.	Sin Reservas Pres.	Con Reservas Pres.	Sin Reservas Pres.
7,68	6,61	5,84	4,79	5,86	

Reservas Presup. y Cuentas por Pagar ajustadas en millones de pesos. Fuente Ministerio de Hacienda

3.3. Efecto sobre el déficit de la inclusión de los Costos de la Reestructuración Financiera

Los costos de la reestructuración financiera representan, como porcentaje del PIB, un 0.4% en el año 2000 y un 0.68% en el 2001. Las cifras del déficit fiscal del Gobierno Nacional Central, "con" y "sin" dichos costos, serían las que registra el Cuadro 5.

Cuadro 5

1999		2000		2001	
Costos Rees. Financ.	Porcentaje PIB	Costos Rees. Financ.	Porcentaje PIB	Costos Rees. Financ.	Porcentaje PIB
9.900	0,01	666.209	0,40	1.267.699	0,68
Déficit del GNC "con" Reservas Presupuestales en la Deuda Flotante (como porcentaje del PIB)					
Con Rees. Financ.	Sin Rees. Financ.	Con Rees. Financ.	Sin Rees. Financ.	Con Rees. Financ.	Sin Rees. Financ.
7,69	7,68	6,23	5,84	6,54	5,86
Déficit del GNC "sin" Reservas Presupuestales en la Deuda Flotante (como porcentaje del PIB)					
Con Rees. Financ.	Sin Rees. Financ.	Con Rees. Financ.	Sin Rees. Financ.	Con Rees. Financ.	Sin Rees. Financ.
6,61	6,61	5,18	4,79	8,33	7,65

Costos de la Reestructuración Financiera en millones de pesos. Fuente Ministerio de Hacienda

4. CONCLUSIONES

La metodología más apropiada y universalmente aceptada para estimar el déficit o superávit fiscal es la de causaciones, porque registra ingresos y gastos en el período al cual ellos

corresponden y es, además, coherente con los resultados del Balance. El país debe hacer un gran esfuerzo para avanzar rápidamente hacia la consolidación, perfeccionamiento, generalización y armonización de la metodología de causaciones en todas las entidades del Sector Público, sin regresar la caduca metodología de caja.

La inclusión en el cálculo de la variación del rezago (Deuda Flotante) de las Reservas Presupuestales, se traduce, cuando ésta es positiva, en un incremento del déficit fiscal del período considerado, pero no afecta el déficit del período durante el cual las Reservas Presupuestales se convierten en Cuentas por Pagar. De ésta manera el mayor déficit de ahora se compensará con la reducción del déficit futuro.

Como las Reservas Presupuestales sólo conciernen al Gobierno Nacional Central y no comprenden al resto del Sector Público no Financiero, los gastos causados correspondientes a estos compromisos se contabilizan, para la estimación del déficit fiscal, en diferentes períodos, anticipándose al menos un año los del Gobierno Nacional Central respecto a los de las demás entidades del Sector Público no Financiero.

El procedimiento que viene utilizando el Ministerio de Hacienda para estimar la Deuda Flotante, no permite conciliar el Presupuesto del período con el Balance General de la Nación correspondiente al mismo período, pues las Reservas Presupuestales sólo afectarán el Balance en el período en el cual se conviertan en Cuentas por Pagar. El resultado de esta práctica desfasa entonces la ubicación en el tiempo, del gasto que se contabiliza como Reserva Presupuestal, haciendo que su afectación al déficit se anticipe, al menos un período, con respecto a su afectación al Balance.

Hacer conciliables el Presupuesto y el Balance General de la Nación, respetando al mismo tiempo la legislación y manteniendo el sano procedimiento de tener en cuenta las Reservas Presupuestales, como elemento de ‘presión’ sobre el gasto, podría lograrse si los compromisos que representan estas Reservas se toman en cuenta únicamente en el momento de elaborar el Presupuesto, pero sin ser consideradas como parte del rezago en la determinación de la Deuda Flotante. Así se podría evitar que al ser incluidos posteriormente los pagos provenientes de los compromisos, se agrave una situación deficitaria por no haberse tomado en cuenta las Reservas Presupuestales.

Si las diferencias entre las apropiaciones de las Reservas Presupuestales y su ejecución real son importantes, como parece indicarlo el ajuste hecho para el año 2001, en el cual después del ajuste la ejecución sólo alcanza el 68,4% de la cifra inicial de apropiaciones, lo más conveniente sería no considerar la variación de las Reservas Presupuestales como parte de la Deuda Flotante. La no ejecución del 100% de las apropiaciones de las Reservas Presupuestales aumenta la magnitud del déficit de un período, al ser incluidos en el Ajuste de Causaciones los compromisos no ejecutados; ésta situación repetida en el tiempo tarde o temprano obligará a hacer ajustes que distorsionen las cifras.

Sin embargo, si se mantiene la inclusión de las variaciones en las Reservas Presupuestales como parte del rezago, es indispensable establecer una única y definitiva forma para su cálculo, la cual debe ser clara, lógica, oportuna (en el tiempo) y plenamente conocida por la opinión pública. Los cambios anuales de los datos utilizados para estimar la Deuda Flotante y las dificultades para ajustar rápidamente las cifras iniciales, distorsionan la realidad y no permiten establecer la evolución en el tiempo de la verdadera situación fiscal del país.

En síntesis, como no existe consistencia, ni continuidad, ni oportunidad, ni transparencia en la manera de estimar el déficit fiscal, es posible obtener, a través de cambios en los

supuestos y en las metodologías, cifras muy diferentes para el mismo período; por ejemplo para el año 2001 (como lo muestra el Cuadro 6) se puede conseguir una serie de déficits del Gobierno Nacional Central que van desde el 4.97% del PIB hasta el 8.33% del PIB.

Dentro de las atribuciones que, en su artículo 268, confiere la Constitución Política al Señor Contralor General de la República, se incluye: “*Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse*”. De acuerdo con esto, sería conveniente que la Contraloría General de la República concierte con el Ministerio de Hacienda la metodología apropiada y definitiva para el cálculo y la presentación de las cifras correspondientes al balance fiscal de la nación.