

REPORTES DEL EMISOR

INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN ECONÓMICA

Bogotá, D. C., abril
de 2002 - No. 35

EDITORIA:
Diana Margarita Mejía A.

ISSN
0124-0625

REPORTES DEL EMISOR es una publicación del Departamento de Comunicación Institucional del Banco de la República.

Las opiniones expresadas en los artículos son las de sus autores y no necesariamente reflejan el parecer y la política del Banco o de su Junta Directiva.

REPORTES DEL EMISOR puede consultarse en la página web del Banco de la República:
www.banrep.gov.co
(Ruta de acceso:
Información Económica/Documentos e Informes/Reportes)

Diseño:
Asesores Culturales Ltda.



La medición del déficit fiscal en Colombia

A raíz del acuerdo que suscribió el país con el FMI en 1999, el Banco de la República asumió la tarea de la medición del déficit del sector público a partir de las fuentes de su financiamiento. Para armonizar los sistemas de información y hacer más transparente las operaciones fiscales del sector público, el FMI, en coordinación con los países miembros, trabajó desde mediados de los años 90 en la elaboración de un nuevo manual de estadísticas sobre las finanzas públicas.

I. Antecedentes

Durante los años 80, Colombia utilizó la metodología de operaciones efectivas de caja para evaluar el desempeño fiscal del Gobierno nacional y un grupo de entidades representativas del sector público descentralizado¹. Por el lado de los gastos, esta técnica de medición registra todos los pagos que efectivamente desembolsa el Estado en cada vigencia, para financiar la educación, la salud, la administración de la justicia y la defensa, entre otros destinos. En cuanto a los ingresos, bajo este sistema se contabiliza el total de recaudos que efectivamente reciben los gobiernos y sus agencias en cada

año, por impuestos, tarifas, cotizaciones a la seguridad social y otras contribuciones. Con esta metodología se pretendía mejorar la calidad de los ejercicios de programación macroeconómica, los cuales estaban limitados por la carencia de un sistema de información que permitiera medir con mayor certeza la situación financiera de las entidades del Estado. Esta labor se inició con la recopilación de la información para una muestra de 27 entidades, incluido el gobierno nacional, a partir de la cual se produjo un reporte fiscal consolidado.

Con la expedición del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación (Ley 38 de

¹ Esta metodología ha seguido las pautas del *Manual de estadísticas de finanzas públicas* del Fondo Monetario Internacional, publicado en 1986.

1989), se creó el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) para que se encargara de dirigir, coordinar y hacer el seguimiento del presupuesto de la Nación. A este Consejo también se delegó la preparación de un plan financiero anual para el estudio y aprobación por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El Plan Financiero fue concebido entonces como un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo, elaborado con base en las operaciones efectivas de caja de las entidades públicas cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal fuera de tal magnitud, que ameritara incluirlas. Desde entonces, el Confis es el ente responsable del seguimiento financiero de las entidades del Estado y del cumplimiento de las metas fiscales.

Durante los años 90, la metodología de caja aplicada por el Confis no tuvo modificaciones sustanciales, salvo algunos ajustes en el tamaño de la muestra para ampliar la cobertura y efectuar así una mejor medición y proyección de las operaciones del sector público. En este período, los estudios económicos sobre el tema tomaron como referencia las cifras divulgadas en los reportes del Gobierno, en donde se describe la situación fiscal del sector público no financiero (SPNF) en su conjunto, al igual que el estado financiero de las principales agencias del Estado.

II. Los problemas de la metodología de caja

Si bien la contabilidad de caja tiene ventajas para la medición del déficit público, especialmente porque permite establecer las necesidades de liquidez de las entidades, en los últimos años se han identificado algunas limitaciones sobre su uso, que han llevado a replantear el método de medición de las cuentas fiscales.

El cálculo del déficit del sector público a partir de las fuentes de su financiamiento, conocido como déficit por debajo de la línea, es coherente con la metodología para medir el déficit fiscal por encima de la línea, o sea, a partir de los ingresos y los pagos de caja, estimado por el Confis, y complementados con algunas partidas de causación.

Uno de los principales inconvenientes de la contabilidad de caja es su incoherencia con el sistema de registro utilizado en las cuentas nacionales, la balanza de pagos y las cuentas monetarias y financieras del país, para los cuales se utiliza el criterio de valores devengados o de causación. Bajo esta técnica, las transacciones eco-

nómicas se registran cuando éstas tienen lugar, independientemente de si han generado, al mismo tiempo, flujos monetarios (pagos, ingresos, transferencias, etc.). Esta incompatibilidad limita el análisis económico, por cuanto no es correcto combinar los datos fiscales con las demás variables de la economía e impide, por ende, obtener una idea más completa sobre los efectos que tienen las operaciones financieras del Estado en los demás sectores de la economía.

Desde una perspectiva puramente fiscal, el sistema de caja oculta el tamaño real del déficit público. En particular, cuando la meta anual del déficit fiscal se define en términos de caja, los gobiernos tienen incentivos para acumular compromisos de gasto al final de cada año, que sólo hacen efectivos en la siguiente vigencia. De esta forma se genera el llamado rezago presupuestal, que corresponde al valor de los compromisos pendientes de pago.

Por sus efectos económicos, es conveniente identificar dos componentes en el rezago presupuestal. De un lado, las reservas de apropiación que son compromisos legales de gasto por los que el Estado no ha recibido ningún bien o servicio. De otro, las cuentas por pagar, que corresponden a compromisos pendientes de pago por bienes y servicios ya recibidos por el Estado. Es claro que cuando se incluyen las cuentas por pagar de las agencias del Estado, se conoce de manera más

precisa el tamaño del gasto público y la presión que este ejerce sobre la demanda interna.

III. De la contabilidad de caja a la de causación

Para armonizar los sistemas de información y hacer más transparentes las operaciones fiscales del sector público, el Fondo Monetario Internacional (FMI), en coordinación con los países miembros, trabajó desde mediados de los años 90 en la elaboración de un nuevo manual de estadísticas sobre las finanzas públicas. En diciembre de 2001, se publicó el nuevo manual, en donde se establecen, entre otras cosas, las pautas para registrar las operaciones fiscales con el criterio de causación². No es fácil satisfacer los requerimientos de información que necesitan los países para introducir exitosamente esta nueva contabilidad. En particular, es necesario que las entidades públicas cuenten con todos los estados financieros que soportan sus operaciones y que dichos estados sigan los estándares internacionales, en cuanto a la definición de conceptos, clasificaciones, procesos de consolidación, etc.

Algunos países están pasando gradualmente de la contabilidad de caja a la de causación, aunque para la gran mayoría este

proceso no es sencillo, porque los gobiernos subnacionales y buena parte de las empresas públicas tienen sistemas contables inadecuados. Es inevitable entonces que en esta transición, el resultado fiscal provenga de un sistema mixto de caja y causación. Para el caso colombiano, las entidades que manejan información sobre las finanzas públicas, incluido el Banco de la República, participaron activamente en la discusión del nuevo Manual del FMI, exponiendo las limitaciones que en este frente tiene el país. En tal proceso, la Contaduría General de la Nación está comprometida en buscar que todos los balances financieros de las

agencias públicas se ajusten a las prácticas modernas de la contabilidad de causación.

IV. El acuerdo de desempeño fiscal con el FMI

A raíz del acuerdo que suscribió el país con el FMI en 1999, el Banco de la República asumió la tarea de la medición del déficit del sector público a partir de las fuentes de su financiamiento. Este cálculo, conocido como déficit por *debajo de la línea*, es coherente con la metodología para medir el déficit fiscal *por encima de la línea*, o sea, a partir de los ingresos y los pagos de caja, estimado por el Confis, y

BALANCE FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO COMBINADO DE COLOMBIA

(Miles de millones de pesos)

	1999	2000	2001
I. Sector público no financiero (SPNF)	8.898	7.354	9.218
A. Crédito interno	6.655	3.002	4.271
B. Crédito externo	2.139	3.339	4.765
C. Privatizaciones	103	1.013	182
II. Banco de la República	(608)	(877)	(1.393)
III. Fogafin	(828)	(30)	(341)
IV. Operaciones de causación	810	(665)	(1.388)
A. Variación rezago presupuestal GNC	931	(144)	(854)
B. Deuda flotante muestra del SPNF		(80)	80
C. Indexación bonos del GNC	15	82	277
D. Ingresos causados	(289)	(309)	(460)
E. Titularizaciones	153	(213)	(257)
F. Riesgo compartido de Telecom			(175)
V. Balance total (I + II + III + IV)	8.271	5.782	6.097
Porcentaje del PIB	5,5	3,4	3,3
VI. Balance de caja (I + II + III)	7.461	6.447	7.484
Porcentaje del PIB	5,0	3,8	4,0

Fuente: Banco de la República, SGEE.

² Government Finance Statistics Manual (2001), International Monetary Fund.

complementados con algunas partidas de causación. Esta metodología fue definida entre el Gobierno Nacional y el FMI, en el marco del acuerdo extendido entre Colombia y dicho organismo.

Entre las principales partidas de causación incluidas en la nueva medición del déficit, están el rezago presupuestal del gobierno nacional y las cuentas por pagar de un grupo de entidades descentralizadas. También se registran las alícuotas del ingreso correspondientes a la concesión que otorgó el gobierno sobre la telefonía celular y de larga distancia y los pagos causados que asume la Nación, por la indexación de los bonos TES B, denominados en unidades

de valor real (UVR). Desde el punto de vista de la cobertura, el acuerdo extendido establece metas de déficit fiscal para el sector público combinado (SPC), que resulta de la agregación de los balances fiscales del SPNF, el Fogafin, el Banco de la República y los costos de reestructuración del sector financiero. El Cuadro adjunto presenta el balance fiscal del SPC calculado por el Banco de la República desde 1999. En él se hace explícito el monto de las partidas de causación, de manera que se puede observar tanto el déficit de caja como el déficit resultante de la nueva medición³.

³ En el Cuadro, los costos de reestructuración del sistema financiero están implícitos en el resultado fiscal del SPNF.

Los datos muestran que el déficit total del SPC, que incluye las operaciones de causación, descendió de 5,5% del PIB en 1999 a 3,4% en 2000, y 3,3% en el año siguiente (renglón V del Cuadro). Por su parte, el déficit de caja (renglón VI) pasó del 5,0% a 3,8% del PIB entre 1999 y 2000, y luego aumentó a 4,0% del PIB en el año 2001. Al comparar los resultados bajo los dos criterios de medición, para el período del acuerdo con el FMI, se concluye que sólo en 1999 el déficit de caja fue inferior al déficit total. En los dos años siguientes, el resultado de caja excedió al que incluye las causaciones en 0,4% y 0,7% del PIB, respectivamente. ■

REVISTA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

Abril, 2002

♦
NOTA EDITORIAL

♦
LA LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

♦
ESTIMACIONES DEL EFECTO INGRESO SOBRE LOS BALANCES DE LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO: 1996-2000

♦
INSERTO ESPECIAL: BILLETE DE MIL PESOS, HOMENAJE A JORGE ELIÉCER GAITÁN

♦
LEGISLACIÓN ECONÓMICA DEL MES

♦
ESTADÍSTICAS

SUSCRÍBASE LLAMANDO A LOS TELÉFONOS 343 9765 Y 343 1278 BOGOTÁ