



INFORMACION FINANCIERA MUNICIPAL EN LA TOMA DE DECISIONES Y EN LA RENDICION DE CUENTAS

**Colegio de Contadores Públicos
Comisión Especial y
Junta Directiva , Abril 2011**



OBJETIVO Y ALCANCES

Contribuir en nuestro carácter de institución rectora de la profesión contable y auditoría externa, al esfuerzo de las Instituciones Gubernamentales (MHCP, CGR, INIFOM), Instituciones Gremiales (AMUNIC) y Organismos Financiadores (BM, BID y UE), con un documento que se apoya en diversos estudios de consultoría sobre la utilidad de la información financiera en la toma de decisiones y rendición de cuentas y su complementariedad con información no financiera, sugiriendo modernizar la conceptualización financiera del actual marco jurídico. Además se aportan criterios de diseño del SIAF Municipal, su necesaria integración con el SIGFA y se identifican áreas investigación en la gestión del desarrollo local.



ANTECEDENTES

- ❖ A mediados del 2001, con financiamiento del BM, INIFOM realizó un diagnóstico de los diferentes software en uso en 32 alcaldías beneficiaras del Proyecto Protierra y también elaboró un Manual de Contabilidad de Recursos Externos para 43 alcaldías del Segundo Proyecto de Municipios Rurales.
- ❖ A finales del 2001, con financiamiento del Fondo de Capitalización de Naciones Unidas, el INIFOM realizó un diagnóstico de la situación del Presupuesto y de la Contabilidad en 10 alcaldías y definió un primer marco conceptual del SIAF Municipal.
- ❖ El Préstamo BID No. 1056 SF – NI que ejecutó INIFOM en el 2001 – 2008, financió un Componente de Fortalecimiento Institucional de las Alcaldías con una asignación de US 1.0 millón para diseñar el marco conceptual del Sistema Integrado de Información Financiera Municipal (SIAF) y seleccionar el software apropiado.



ANTECEDENTES

- ❖ En 2008 y 2009, con el financiamiento de la GTZ, la CGR, el MHCP y el INIFOM, en coordinación con AMUNIC, se dieron al proceso de revisar y ajustar el diseño del SIAF municipal.
- ❖ En 2009 y 2010, solamente INIFOM y AMUNIC con el apoyo del CNHHN y la participación de personal financiero de algunas alcaldías, se encuentran dirigiendo, sin recursos y atención adecuada, el proceso de implantación, supervisión, asesoramiento y capacitación sobre la operación del SIAF municipal.
- ❖ En Febrero 2011, la Asamblea Nacional aprobó un financiamiento del Banco Mundial y del BID por 20 millones de dólares, con un aporte complementario de la UE por 5 millones, cuya ejecución será coordinada por el MHCP, bajo el Proyecto de Modernización del Sistema de Administración Financiera (PMSAF), el cual incluye modernizar el SIGFA Nacional y disponer un marco de referencia para modernizar en una segunda fase, el SIAF municipal.

Características Información Financiera



❖ **Segura:**

Las fuentes de la información deben ser transparentes, confiables y sujetas a verificación. Por ejemplo la información que entra y sale del sistema contable está relacionada con eventos económicos y financieros, los cuales se registran bajo el principio de la partida doble y por lo tanto ofrecen un mínimo de seguridad al reflejarse estos eventos, en dos o más partidas cuyos valores siempre suman iguales. Esto no ocurre con el presupuesto pues el dato solo se ingresa una sola vez, ya sea de ingreso o de gasto y no hay forma de asegurarse que se ingresó bien.

❖ **Suficiente**

La información debe incluir todos los eventos económicos y financieros del periodo que se informa, en ese sentido el criterio del devengado supera al criterio del efectivo, o sea, incluye tanto las operaciones en efectivo como las que no son efectivo. Además, la información debe acompañarse con información no financiera pertinente, por ejemplo si se va a formular una estrategia con políticas para incrementar las recaudaciones de un determinado tributo, debe conocerse como está integrada la base de contribuyentes, la estructura de las tarifas y conocer también las estadísticas de ingresos de años anteriores y la contribución de cada grupo de contribuyentes.

❖ **Oportuna:**

Si la información no es oportuna resulta de muy poca utilidad para la toma de decisiones de las autoridades municipales y para la rendición de cuentas a los financiadores, ciudadanía en general e instituciones reguladores de control.



TIPOS DE DECISIONES

❖ **Estratégicas:**

Son decisiones no recurrentes que generalmente toma el Alcalde con la aprobación del Concejo Municipal, aunque se trate de decisiones aparentemente de corto plazo como priorizar las inversiones del PIA, priorizar metas y actividades del POA y asignar recursos en el Presupuesto anual, sus efectos e impactos son a mediano y a largo plazo, porque se presume que estos instrumentos están integrados y son coherentes con el PDM y PIMM.

❖ **Gerenciales:**

Son decisiones poco recurrentes que generalmente toma el Alcalde, por ejemplo, cuando se decide crear o fortalecer un área administrativa, o contratar al nuevo Administrador Financiero, Director de Planificación, Director de Servicios Municipales, Director de Catastro Municipal, o bien, solicitar un crédito bancario para suplir necesidades temporales de efectivo.

❖ **Operativas:**

Son decisiones recurrentes o rutinarias que generalmente delega el Alcalde, por ejemplo, cuando se contratan recursos humanos para reponer las ausencias temporales de personal permanente.

Causas y Efectos de la Insuficiencia de Información



- ❖ Poco conocimiento del contexto socio económico, especialmente de los agentes socioeconómicos que operan en el territorio de circunscripción de las alcaldías que es el universo de los contribuyentes potenciales y a quienes eventualmente se les podría exigir declaraciones de impuestos basadas en registros contables.
- ❖ Poco conocimiento de la situación física y jurídica de las propiedades inmuebles del territorio que pertenecen a las alcaldías, lo cual dificulta el registro y control del inventario de bienes muebles e inmuebles para ir conformando el Patrimonio Municipal y su incorporación en el Registro de la Propiedad Inmueble.
- ❖ Inadecuada conceptualización que dificulta una apropiada clasificación de los ingresos y gastos (corrientes y de capital) para realizar una gestión financiera municipal eficiente, cuyas causas se encuentran en la actual terminología financiera Ley de Régimen Presupuestario municipal (LRPM) y en la terminología de otras leyes conexas como la Ley de Municipios, Plan de Arbitrios, Proyecto de Ley del Código Tributario Municipal, Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario a nivel nacional.

Causas y Efectos de la Insuficiencia de Información



- ❖ El desarrollo de la contabilidad y de la profesión contable, incluyendo las recaudaciones tributarias locales, se ven afectadas por la inequidad del actual sistema tributario municipal que tiene como eje central una política tributaria diferenciada, estimulando la evasión fiscal con incentivos específicos para el grupo de contribuyentes IMA/IMI de Cuota Fija (90%) que no llevan contabilidad ni hacen aportes al INSS e INATEC y ningún incentivo para el otro grupo de contribuyentes de Registros Contables o de Cuota Variable (10%).
- ❖ Poca utilización de la capacidad de Catastro Físico y Catastro Fiscal y de Asesoría Jurídica en identificar los bienes inmuebles y muebles del sector público (urbano y rural) para asentarlos en el Registro Público de la Propiedad mediante escrituras públicas y conformar el patrimonio municipal. Adicionalmente las tablas de valores para realizar los avalúos catastrales están desactualizadas
- ❖ Falta de un subsistema en la determinación de costos reales (directos e indirectos) para ajustar anualmente las tarifas en la prestación de los servicios municipales, tampoco permite conocer los costos reales en los procesos de construcción de obras y bienes públicos ya sea por administración directa o por contratación de terceros, lo cual afecta negativamente la liquidez de las finanzas y el patrimonio municipal.

Limitaciones del Presupuesto Municipal



- ❖ El Presupuesto y las estadísticas de ingresos reales del IMA y del IMI **no desagregan cuántos ingresos son por cuota fija y cuántos son ingresos por cuota variable**. Tampoco complementan estas estadísticas informando cuántos contribuyentes son de cuota fija y cuántos contribuyentes son de cuota variable.
- ❖ El Presupuesto no muestra **las recaudaciones del IBI ni las recuperaciones del IBI de años anteriores, desagregadas por sector urbano y/o por sector rural**, y las Estadísticas tampoco muestran la cantidad y tipo de propiedades ni la cantidad contribuyentes desagregados por sectores.
- ❖ En el Presupuesto y en las Estadísticas se incorporan como **ingresos de capital**, las transferencias, donaciones, **préstamos** e ingresos financieros, **recuperaciones de tributos de años anteriores**, las multas y recargos por mora, venta y alquiler de activos y otros ingresos, violentando las normas internacionales de información financiera.

Limitaciones del Presupuesto Municipal



- ❖ La estructura del Presupuesto y las Estadísticas, no son transparentes porque no muestran por separado las entradas y salidas de los **impuestos compartidos** que son aquellos impuestos recaudados a nivel nacional y luego redistribuidos a las alcaldías (gasolina y derivados azúcar, energía eléctrica, etc).
- ❖ En el Presupuesto y en las Estadísticas no se clasifica ni se informan apropiadamente, **las transferencias condicionadas** de los ministerios e instituciones del sector público ni **las donaciones condicionadas y no condicionadas** por cada agencia de cooperación externa y del sector privado, incluyendo las ONGs.
- ❖ En la Ejecución del Presupuesto de Gastos **no se informa sobre los tres momentos de toda Compra**, el momento del Reconocimiento del Compromiso Presupuestario, el momento de la Autorización del Gasto y el momento del Registro del Pago. Tal como lo establece la LAFRPN.
- ❖ En la Formulación y Ejecución del Presupuesto de Gastos se hace énfasis en una clasificación por objeto del gasto y no por programa, a pesar que la ley de Régimen Presupuestario así lo establece, ocultando la funcionalidad, actividad, centro de responsabilidad y el producto obtenido por dicho gasto; además **no se clasifican correctamente** los Gastos Corrientes de los Gastos de Capital y viceversa.
- ❖ El Presupuesto Municipal es un instrumento conceptualmente inapropiado mal estructurado y es poco útil cuando se rinde cuentas a la ciudadanía, a los organismos de desarrollo, a los donantes y cuando se realiza una auditoría externa o se apoya una solicitud de crédito a los bancos del sistema financiero nacional.



EFFECTIVO - DEVENGADO

❖ *EFFECTIVO*

- ❖ La contabilización a base del criterio de efectivo ocurre **en un solo momento**, se registran los ingresos hasta que éstos son recibidos en caja y bancos. De manera similar se registran los gastos cuando estos son desembolsados.

EFFECTIVO - DEVENGADO



❖ DEVENGADO

- ❖ La contabilidad a base del criterio del devengado ocurre **en dos momentos diferentes**; Primero, **se registran los ingresos** cuando la alcaldía emite el aviso de cobro de un determinado tributo (impuesto, tasa o contribución especial). La cuenta de Activo podría denominarse **Tributos por Cobrar** y la cuenta de resultados podría ser **Tributos Devengados**. Segundo, cuando se recibe el pago del contribuyente, se debita a Caja y Bancos y se acredita a la cuenta de Tributos por Cobrar.
- ❖ Con las transacciones de gastos, **primero**, se registra la obligación cuando se recibe la factura junto con el bien físico o el servicio, acreditando a una cuenta de Pasivo contra una cuenta de Gasto o Activo, **segundo**, se registra el pago debitando la cuenta de Pasivo con crédito a Caja y Bancos.
- ❖ En el sistema contable a base del **criterio del devengado**, a diferencia del sistema de efectivo, hay acumulación de los activos y pasivos, pues se lleva registro y control de los tributos pendientes de cobro y de las obligaciones pendientes de pago, se conocen las existencias en caja y bancos, y es de mucha utilidad para registrar y controlar los costos totales de los proyectos de inversión, los costos de los servicios municipales, registrar el inventario y controlar los bienes del patrimonio municipal.



Conclusiones y Recomendaciones

- ❖ El Presupuesto Municipal, **no es transparente, suficiente ni seguro para ser utilizado en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas** porque no brinda un panorama financiero completo de la Gestión Financiera Municipal.
- ❖ La adopción formal del principio de registro a base del **criterio del devengado**, implicaría convertir el Presupuesto Municipal en un Presupuesto de Efectivo bajo la técnica de presupuesto por programas, el cual se acompañaría del Estado de Resultados y del Balance General también proyectados, posibilitando los elementos fundamentales para construir un panorama financiero mas completo.
- ❖ Una moderna Gestión Financiera Municipal, facilitaría la **administración, registro y control de los activos del patrimonio municipal** y la rendición de cuentas de los fondos por las alcaldías en forma mas transparente, a los entes reguladores, financiadores y publico en general; incluyendo fondos condicionados a ciertos requisitos.



Conclusiones y Recomendaciones

- ❖ Aprovechar la oportunidad que ofrece el BM, BID y UE para redefinir el SIAF Municipal e implantarlo en todas las alcaldías, definiendo y consensuando el Marco Conceptual que satisfaga las necesidades de Información de las alcaldías, financiadores, reguladores y las normas internacionales información financiera que regulan al sector público.
- ❖ Desarrollar en paralelo al SIAF municipal, **un proyecto de Ley para establecerlo de cumplimiento obligatorio en todas las alcaldías del país** y aprovechar para **corregir todos las incoherencias conceptuales** contenidas en el actual marco jurídico municipal **asegurando la coherencia e integración con el nuevo SIGFA reformado.**
- ❖ **Revisar, capitalizar y aplicar las mejores prácticas** de la experiencia de INIFOM, BM, BID, GTZ y AMUNIC y mantener en todo el proceso de diseño e implantación SIAF Municipal con un fuerte componente de **Asistencia Técnica y Capacitación.**
- ❖ Reducir la excesiva concentración de contribuyentes que no llevan registros contables a un mínimo razonable, capacitándolos en organizar y competir como empresas, usar información contable y acceder a régimen especial crédito bancario y seguridad social.



NUEVO MARCO CONCEPTUAL DE LA INFORMACION FINANCIERA MUNICIPAL

Planificación

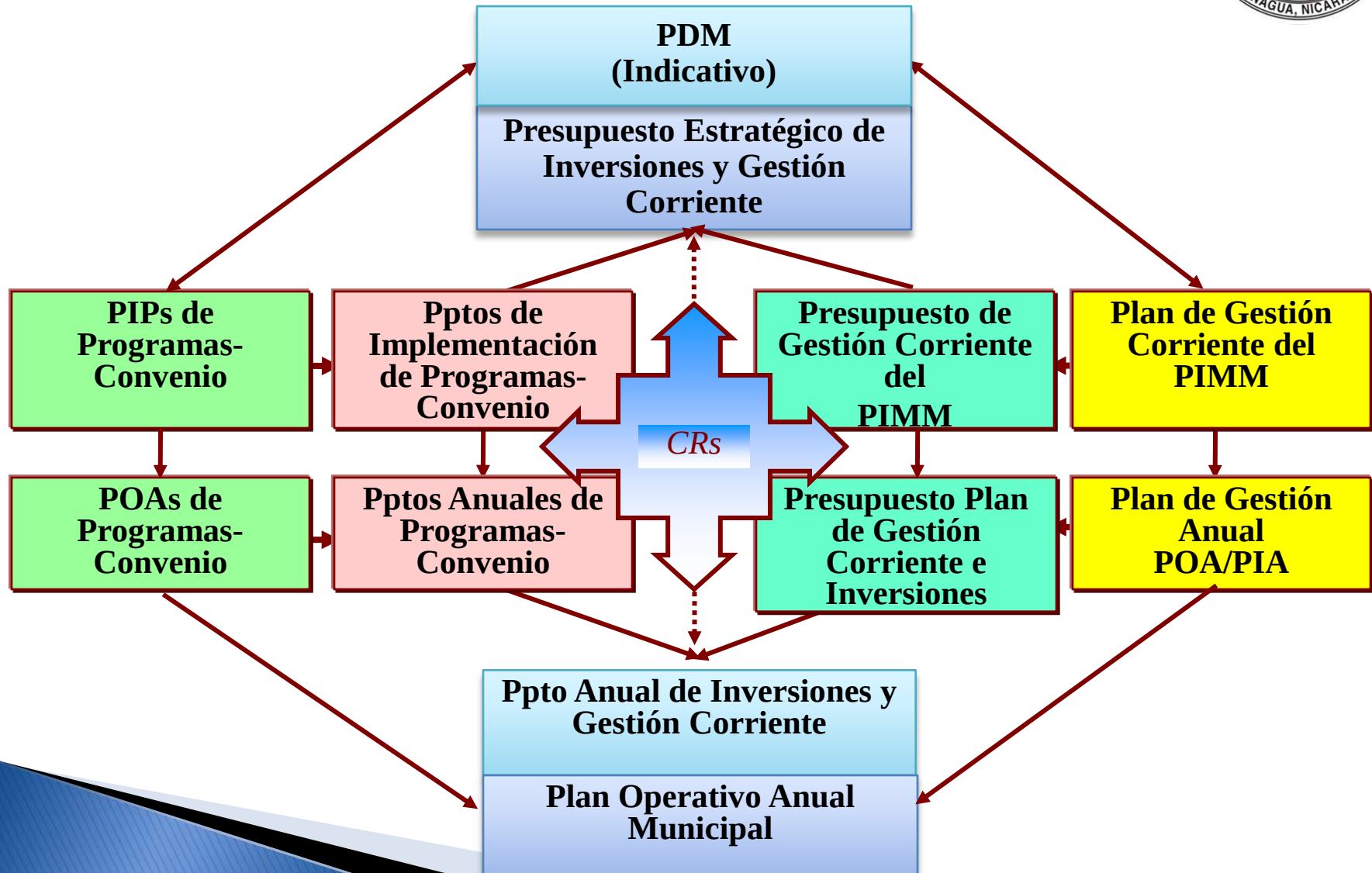


... base fundamental para el diseño y la operación de ...

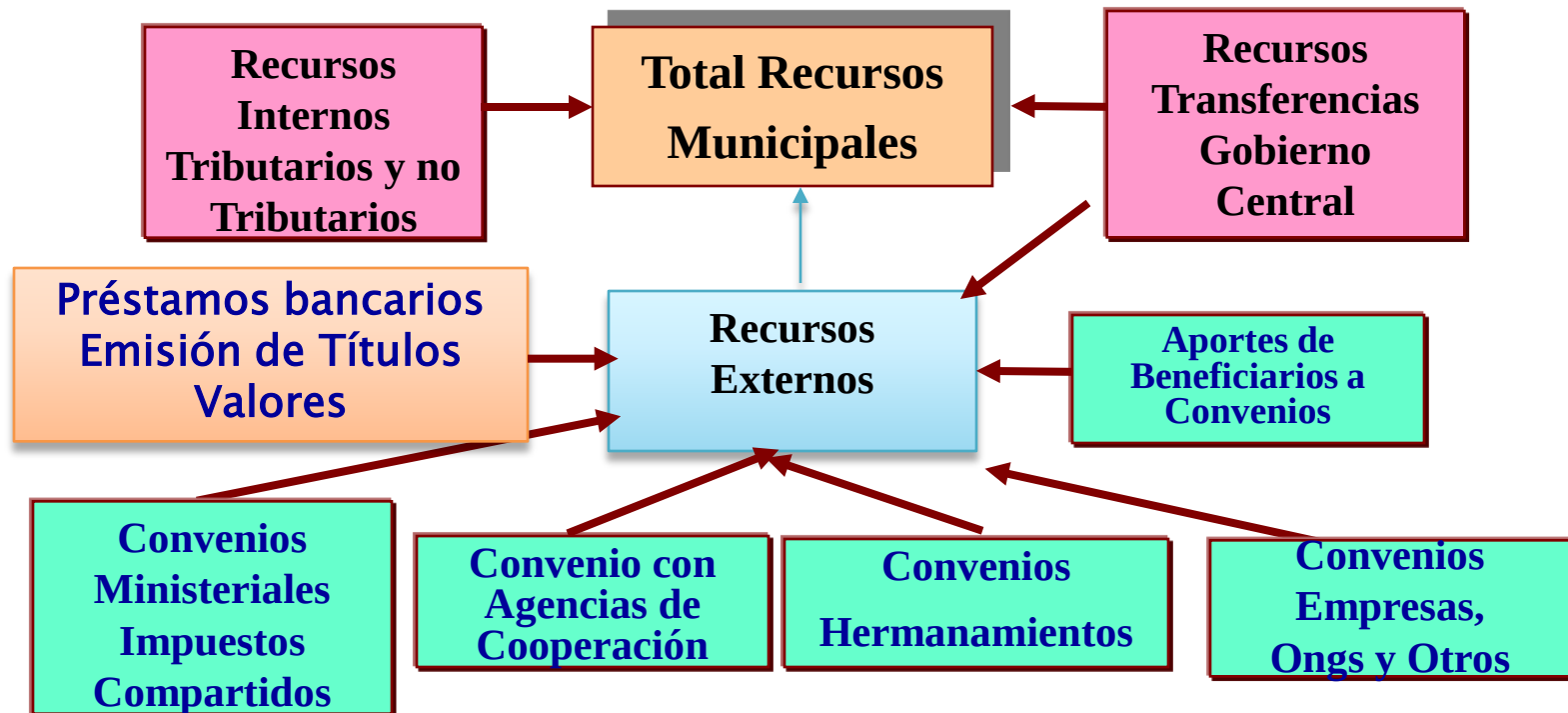
- ✓ *Sistemas de Información*
- ✓ *Presupuestación*
- ✓ *Adquisiciones*
- ✓ *Operaciones e Inversiones*
- ✓ *Seguimiento Físico*
- ✓ *Gestión Recursos Humanos*
- ✓ *Promoción Coop. Externa*
- ✓ *Desarrollo de Políticas*
- ✓ *Evaluación de Resultados*
- ✓ *Sistematización y Mejoramiento*

***¡ Si no sabemos para dónde vamos, nunca
sabremos si hemos llegado !***

Secuencia de la Planificación y Presupuestación



Origen de los Recursos Financieros



Presupuesto de los Recursos Financieros Externos y su Integración a Contabilidad Municipal

