

1.2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Gaceta Parlamentaria, número 2627-III, martes 4 de noviembre de 2008. (2204)

Los suscritos, diputados federales, ante la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con base en la siguiente

Exposición de Motivos.

El 7 de mayo del año en curso, se publicó el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual adiciona la fracción XXVIII al artículo 73 de nuestra carta magna para facultar al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que registrarán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos políticos administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

De esta manera, se da respuesta a una prioridad compartida por los órdenes de gobierno que, comprometidos con la transparencia y rendición de cuentas, disponen ya de un pilar constitucional para superar la heterogeneidad conceptual, normativa y técnica prevaleciente en sus sistemas contables y de rendición de cuentas. Es claro que sólo con información comparable, no solamente los ciudadanos podrán evaluar con certeza los resultados que arroje la gestión de sus gobernantes, sino que además tendrán, en la contabilidad gubernamental, un instrumento clave para la toma de decisiones, al sustentarse en reportes compatibles y congruentes, adaptados en su base técnica y a las mejores prácticas nacionales e internacionales de administración financiera.

Bajo este marco, la contabilidad gubernamental dejará atrás la idea de que su propósito sólo es la generación de información para la integración de las cuentas públicas en los distintos niveles de gobierno. Con esta iniciativa, se propone que la contabilidad gubernamental sea un instrumento clave, permanente y recurrente en la toma de decisiones, por lo que se somete a consideración de esa soberanía un sistema de contabilidad que cuenta con las siguientes características técnicas:

- Establece los criterios y las líneas generales para el registro contable de las operaciones financieras, así como para la emisión de información contable y de Cuenta Pública para los tres órdenes de gobierno.
- Propone un marco normativo claro en su enfoque y dirección, pero flexible para incorporar reglas, instrumentos y criterios actualizados como lo exige la dinámica de la gestión pública.
- Asume como premisa básica el registro y la valuación del patrimonio del Estado.

Implica la adopción de un modelo contable promotor de mejores prácticas nacionales e internacionales, para lo cual considera, entre otros elementos, el devengado contable como base para el registro y tratamiento valorativo de los hechos económico-financieros; el reconocimiento de los activos, pasivos, ingresos y gastos públicos; el patrimonio del estado; y la aplicación de postulados básicos de contabilidad gubernamental.

- En materia de Cuenta Pública establece la información mínima que debe integrar el documento, y que la información presupuestaria y programática que forme parte del mismo, deberá relacionarse en lo conducente con los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional y Estatal.
- Prevé que las Cuentas Públicas de la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal incluyan los resultados de la evaluación del desempeño, de conformidad con lo estipulado en las Leyes de Coordinación Fiscal y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Sobre esta base se busca que los entes públicos de los órdenes de gobierno dispongan de una contabilidad armónica que refleje los activos, pasivos, ingresos y gastos. Asimismo, se precisa el contenido de la Cuenta Pública a efecto de que el Poder Legislativo de cada orden de gobierno cuente con mejores elementos para fiscalizar el gasto público y dar seguimiento a los registros contables del gasto.

1. Objeto de la ley

En la iniciativa que se presenta se establecen los criterios generales para la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los tres órdenes de gobierno, a efecto de lograr su adecuada armonización. Bajo el esquema que se propone, se facilita el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos con el fin de medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, así como las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.

2. Sistemas contables

Se propone que el Sistema de Contabilidad Gubernamental sea la herramienta esencial de apoyo para la toma de decisiones sobre las finanzas públicas. Dicho sistema refleja la aplicación de los principios y normas contables generales y específicas bajo los estándares nacionales e internacionales vigentes, propiciando su actualización a través del marco institucional que se explica más adelante.

Por otra parte, por primera vez, se busca que la información contable mantenga estricta congruencia con la información presupuestaria. Con esta característica, los sistemas contables podrán emitir, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas. Asimismo, se prevé que los sistemas contables permitan los registros con base acumulativa para la integración de la información financiera, así como un registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles de los entes públicos.

Adicionalmente, la iniciativa incluye disposiciones que establecen los parámetros bajo los cuales deberá llevarse la contabilidad gubernamental. Se precisa que ésta tomará como base un marco conceptual que constituye la referencia para el registro, valuación, presentación y revelación de la información financiera, el cual contendrá postulados básicos. Dichos postulados serán el sustento técnico de la contabilidad gubernamental para uniformar los métodos, procedimientos y prácticas contables, así como para organizar la efectiva sistematización que permita la obtención de información clara, concisa, oportuna y veraz.

3. Registro patrimonial

Además de contener disposiciones respecto al registro de la información contable, financiera y presupuestaria, el proyecto incluye otro elemento fundamental: un registro patrimonial que apoye la toma de decisiones. Se establece un esquema bajo el cual se registrarán únicamente los bienes que tienen impacto en la toma de decisiones sobre el haber del gobierno, sin que por ello se deje fuera el control de algunos bienes de carácter arqueológico, cultural o histórico bajo el resguardo de los entes públicos.

Por ello, se prevé que existan registros contables, en cuentas específicas del activo, de los bienes muebles e inmuebles destinados a un servicio público, incluyendo equipo de cómputo y vehículos. Para mayor certeza, los registros contables deberán reflejar la alta y baja de bienes en el inventario de los entes públicos. Con independencia de esos registros, se llevará un registro auxiliar de los bienes que, por su naturaleza, sean inalienables e imprescriptibles, como lo son los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

Tanto el registro contable de los bienes destinados a un servicio público, como el auxiliar deberán ser consistentes con el inventario físico de los mismos. Así, la iniciativa impone la obligación de levantar los inventarios correspondientes a efecto de que se transparenten los bienes muebles e inmuebles con los que cuenta el gobierno. Inclusive, se prevé un mecanismo para el caso de los bienes que, por la fecha de su adquisición, no han sido registrados al momento que una administración saliente debe entregarle a la entrante.

4. Información financiera periódica y Cuenta Pública

Sin duda, contar con información para la toma de decisiones es pieza clave para que las administraciones de los tres órdenes de gobierno actúen con eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos. Por ello, no sólo se prevé que los sistemas contables tengan la capacidad de generar información en tiempo real, sino que la iniciativa también es explícita en cuanto a la calidad de la misma. En este sentido, se contempla el nivel de desagregación que los sistemas contables deben producir de forma periódica en cuanto a la información contable, presupuestaria y programática, tomando en cuenta las diferencias que exige cada nivel de gobierno.

Tomando en cuenta el nuevo propósito central de la información contable; servir a la toma de decisiones sobre las finanzas públicas, se consideró que el nivel de desagregación requerido para los reportes periódicos del sistema sería el punto de partida para la integración de la Cuenta Pública. En congruencia con ello, la iniciativa establece que los estados financieros y demás información presupuestaria, programática y contable que emanen de los registros de los entes públicos, serán la base para la emisión de informes periódicos y para la formulación de la Cuenta Pública anual.

5. Resultados

Recientemente, se han realizado diversas reformas, incluyendo la constitucional de mayo de 2008, en las que se ha dado relevancia a la administración de los recursos públicos hacia resultados. En congruencia con dichas reformas, se considera que la Cuenta Pública no sólo debe reflejar los registros y cifras correspondientes a los ingresos y gastos del sector público, sino también relacionarla con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo.

Asimismo, se considera que la Cuenta Pública informa no sólo al Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los estados, sino también a la sociedad en general. Por tal motivo y, al ser el reporte definitivo de ingresos y

gastos del gobierno, la iniciativa prevé que las cuentas públicas incluyan, con base en indicadores, los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, estatales y municipales.

6. Marco institucional

La contabilidad gubernamental está en constante desarrollo, por lo que fue necesario que la iniciativa contemplara un mecanismo lo suficientemente dinámico para que México se ajuste a las nuevas tendencias en la materia. Al realizar los estudios correspondientes, se advirtió que, al ser de carácter general, las disposiciones que complementen la ley de contabilidad gubernamental deberían adquirir fuerza legal en los tres órdenes de gobierno.

Así, se diseñó un esquema flexible, pero contundente, con dos elementos esenciales: (i) un marco institucional incluyente y (ii) la obligación de adoptar e implementar las disposiciones que deriven de ese marco. En cuanto al marco institucional, se prevé la creación del Consejo Nacional de Armonización Contable, el cual contará con un Secretario Técnico que será la instancia que formulará los proyectos de los diversos instrumentos que emita el Consejo. Adicionalmente, se contempla la existencia de un Comité Consultivo que tenga la facultad de opinar los proyectos que se someterán a aprobación del Consejo.

El Consejo, como instancia final de aprobación, se integra por representantes de la federación, las entidades federativas y los municipios, es decir, refleja las perspectivas de los tres órdenes de gobierno. El Secretario Técnico es el encargado de la investigación y estudio que, en el marco de la ley, elaborará los proyectos recogiendo las necesidades de los tres órdenes de gobierno, las mejores prácticas nacionales e internacionales y buscando la claridad y transparencia de los sistemas contables y las cuentas públicas. Por su parte, el Comité Consultivo, representa la visión de los actores relevantes en la aplicación de las decisiones que emita el Consejo, por lo que se integra por representantes estatales, municipales y profesionales expertos.

En lo relativo a la obligación de adoptar e implementar las disposiciones que emita el Consejo, se considera oportuno hacer notar que éstas no gozan de aplicación directa, pues la naturaleza del Consejo lo impide. Por ello, la iniciativa prevé que tanto la federación, las entidades federativas y municipios adopten e implementen las decisiones del Consejo de forma tal que éstas cuenten con obligatoriedad en sus respectivos niveles de gobierno.

Por ejemplo, el Consejo tiene facultades para emitir el plan de cuentas; sin embargo, dicho plan no será obligatorio, hasta en tanto la Federación, las entidades federativas y los municipios no emitan, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, el acto que le dé valor legal. Lo anterior podría significar que, una vez que el Consejo emita una decisión, el gobernador del estado, el secretario de finanzas, la legislatura o la entidad que corresponda, deberán hacer lo propio para reflejar el contenido de dicha decisión en un instrumento legal de carácter obligatorio para los sujetos de la norma.

Cabe señalar que la implementación de las decisiones del Consejo es esencial para mantener vigente y actualizar la contabilidad en los tres órdenes de gobierno, por lo que la iniciativa prevé que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no inscriba las obligaciones de entidades federativas y municipios en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios a que se refiere el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal.

7. Información y transparencia

Con independencia de que la información en materia contable y presupuestaria se encuentra sujeta a las disposiciones aplicables en materia de transparencia, la iniciativa prevé que los entes públicos de los tres órdenes de gobierno organicen, sistematicen y difundan la información que generen, al menos, trimestralmente en sus respectivas páginas electrónicas de Internet. Asimismo, se prevé que esta obligación se cumpla con independencia de las obligaciones que los Ejecutivos federal, locales y municipales tengan de reportar a sus respectivos poderes legislativos.

8. Sanciones

La iniciativa que se somete a consideración de esa soberanía incluye disposiciones sobre las sanciones que se impondrán en caso de que se incumpla con lo dispuesto en la ley. Particularmente y con independencia de las faltas administrativas o delitos que se pudieran configurar en el marco de otras disposiciones aplicables, se establece un catálogo de conductas sancionables.

9. Transitoriedad

Como se ha expresado anteriormente, la iniciativa contiene múltiples disposiciones que representan un cambio sustantivo en la forma que actualmente se lleva la contabilidad gubernamental. Por ello, se establece una implementación progresiva de las obligaciones que adquieren los entes públicos en el marco de la ley que se propone. Dicha progresividad se ve reflejada en las disposiciones transitorias del decreto por el que se expide la ley.

Vale aclarar que, para lograr una adecuada contabilidad gubernamental, es necesario coordinar los momentos en los que el Consejo expide las normas complementarias de la ley, los pasos que tienen que seguir los entes públicos y el desarrollo de la herramienta tecnológica a través de la cual se aplicarán los nuevos sistemas contables para la generación de reportes en tiempo real. Para lograr dicha coordinación, el artículo tercero transitorio establece los plazos que tiene el Consejo para emitir las disposiciones necesarias para lograr la total aplicación de la ley. En sincronía con esos plazos, el artículo cuarto establece la progresividad a la que se sujeta la aplicación de los nuevos sistemas contables, los cuales podrán generar reportes en tiempo real en las fechas señaladas en el artículo quinto transitorio.

En este sentido, se considera que la iniciativa que se somete a consideración de esa soberanía incorpora los estándares más avanzados en la contabilidad gubernamental; contribuye a un mejor control de los recursos financieros y el patrimonio de los entes públicos; y transparenta el ejercicio de los recursos públicos. Con ello, los poderes de los tres órdenes de gobierno deberán registrar puntualmente sus operaciones presupuestarias; contar con un sistema contable que sirva para la mejor toma de decisiones en las finanzas públicas en beneficio de la sociedad; y transparentar los movimientos que se realizan con los recursos y el patrimonio públicos.