

1. Introducción

En este capítulo se describen la finalidad de este manual, los usos de las estadísticas de finanzas públicas, la estructura del sistema de estadísticas de finanzas públicas, los principales cambios metodológicos que han tenido lugar desde la edición anterior de este manual y los métodos para poner en práctica el nuevo sistema.

A. Finalidad del Manual

1.1 En esta segunda edición del *Manual de estadísticas de finanzas públicas (Manual de EFP, o Manual de EFP revisado)*¹ se describe un sistema estadístico macroeconómico especializado (el sistema de EFP) que tiene por objeto apoyar el análisis fiscal. En el *Manual* se presentan los principios económicos y contables que se han de utilizar para compilar las estadísticas, así como las directrices para la presentación de las estadísticas fiscales dentro de un marco analítico que incluye partidas de resultado adecuadas². En este manual no se tratan sistemáticamente los aspectos prácticos de la compilación de las estadísticas; dichos aspectos del sistema de EFP se considerarán en una guía de compilación.

1.2 El principal objetivo del *Manual de EFP* es 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. El concepto de sector se describe en el capítulo 2. En síntesis, el sector gobierno general comprende las entidades que ejecutan

la política pública mediante la provisión de servicios, principalmente no de mercado, y la redistribución del ingreso y la riqueza, financiando ambas actividades primordialmente con gravámenes de carácter obligatorio sobre los demás sectores. El sector público comprende el sector gobierno general y las entidades controladas por el gobierno, conocidas como corporaciones públicas, cuya principal función es realizar actividades comerciales.

1.3 Tradicionalmente, los analistas de las finanzas públicas han utilizado las estadísticas fiscales para analizar el tamaño del sector público; su contribución a la demanda agregada, la inversión y el ahorro; la repercusión de la política fiscal en la economía, incluidos el uso de recursos, las condiciones monetarias y el endeudamiento nacional; la presión tributaria; la protección arancelaria y la red de protección social (véase el recuadro 4.1 del capítulo 4). Asimismo, los analistas han mostrado cada vez mayor interés en evaluar la eficacia del gasto en el alivio de la pobreza, la viabilidad de las políticas fiscales, la deuda neta, la riqueza neta y los pasivos contingentes del gobierno, incluidas las obligaciones por pensiones de seguridad social.

1.4 Para lograr estos objetivos analíticos en muchos casos es preciso utilizar estadísticas para el sector público en lugar del sector gobierno general. Las corporaciones públicas, tanto financieras como no financieras, pueden llevar adelante de diversas formas las políticas fiscales del gobierno, por lo cual el análisis de sus actividades fiscales a menudo requiere estadísticas sobre todas sus actividades y no solo estadísticas aisladas sobre transacciones específicas. Incluso en los casos en que solamente se compilan estadísticas para el sector gobierno general, es necesaria cierta información sobre las corporaciones públicas a fin de reflejar el nivel y las variaciones en el nivel de propiedad del capital social de las corporaciones públicas en poder de unidades del sector gobierno general.

¹La primera edición se publicó en 1986 con el título *Manual de estadísticas de las finanzas públicas*. Se hará referencia al mismo como *Manual de EFP 1986*.

²Las partidas de resultado resumen el valor neto de las actividades comprendidas en un conjunto de asientos contables, tal como el valor neto del ingreso total menos el gasto total. En el capítulo 4 se detallan el marco analítico y sus partidas de resultado.

1.5 Los conceptos básicos, clasificaciones y definiciones empleados en este manual dependen de razonamiento y principios económicos que deberían ser universalmente válidos prescindiendo de las circunstancias en que se apliquen. Por consiguiente, el sistema de EFP es aplicable a todos los tipos de economías, independientemente de la estructura institucional o jurídica del gobierno del país, su grado de desarrollo estadístico, el sistema de contabilidad financiera del gobierno, o el alcance de la propiedad pública de entidades con fines de lucro. Sin embargo, el hecho de exista una gran diferencia entre los países en lo que respecta a su estructura gubernamental y económica implica que las diversas partes de este manual no serán igualmente pertinentes para todos los países.

1.6 En esta edición del *Manual de EFP* se actualizan las normas reconocidas internacionalmente para compilar las estadísticas requeridas para el análisis fiscal, que se establecieron en el *Manual de EFP 1986*. Las normas revisadas han sido armonizadas con las correspondientes normas de otros sistemas estadísticos macroeconómicos reconocidos internacionalmente, en la medida en que sean compatibles con el objetivo de apoyar el análisis fiscal. Los otros sistemas estadísticos son el Sistema de Cuentas Nacionales (al que en adelante se hace referencia como *SCN 1993*), que es un sistema de amplio alcance, y dos sistemas especializados: el de estadísticas de balanza de pagos y el de estadísticas monetarias y financieras³. Este manual se basa, en gran medida, en el texto del *SCN 1993* para evitar que se interprete que se ha pretendido dar a los términos un sentido diferente⁴.

B. Usos del sistema de EFP

1.7 El sistema de EFP tiene por objeto proporcionar estadísticas que permitan a las autoridades encargadas de formular las políticas y a los analistas estudiar

³ Comisión de las Comunidades Europeas, Fondo Monetario Internacional, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Naciones Unidas, Banco Mundial, Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (Bruselas/Luxemburgo, Nueva York, París, Washington, 1993). Fondo Monetario Internacional, *Manual de balanza de pagos*, quinta edición (Washington, 1993). Fondo Monetario Internacional, *Manual de estadísticas monetarias y financieras* (Washington, 2000).

⁴ Este manual también se basa, en gran medida, en las Clasificaciones de gastos por finalidades de las Naciones Unidas (Nueva York, 2000) en lo que respecta a la Clasificación de las funciones del gobierno que se presentan en el capítulo 6, y en la publicación anual de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos titulada *Revenue Statistics* (París), en lo que respecta a las descripciones de las categorías de impuestos que se presentan en el capítulo 5.

de manera coherente y sistemática la evolución de las operaciones financieras, la situación financiera y la situación de liquidez del sector gobierno general o del sector público. El marco analítico del sistema de EFP puede utilizarse para analizar las operaciones de un nivel específico de gobierno y las transacciones entre diferentes niveles de gobierno, así como la totalidad del sector gobierno general o del sector público.

1.8 Un método que se utiliza en el sistema de EFP para producir información resumida sobre el desempeño global y la situación financiera del sector gobierno general o del sector público consiste en usar un conjunto de partidas de resultado, como el resultado operativo neto, préstamo neto/endeudamiento neto, y la variación en el patrimonio neto. La forma más eficaz de definir y medir estas partidas de resultado es dentro de un marco contable integrado y de alcance general como el sistema de EFP.

1.9 A diferencia de los indicadores analíticos, los datos detallados del sistema de EFP pueden utilizarse para analizar áreas específicas de las operaciones del gobierno. Por ejemplo, podría ser útil contar con información sobre determinadas formas de tributación, sobre el nivel de gastos incurridos en un determinado tipo de servicio social, o sobre el monto del endeudamiento del gobierno frente al sistema bancario.

1.10 La armonización del sistema de EFP con otros sistemas estadísticos macroeconómicos significa que los datos obtenidos a través del primero pueden combinarse con los obtenidos mediante otros sistemas para evaluar los desarrollos en el sector gobierno general o el sector público con relación al resto de la economía. Similarmente, la adopción de normas reconocidas internacionalmente permite utilizar las estadísticas de finanzas públicas para realizar análisis comparativos de las operaciones del gobierno entre países, tales como comparaciones de los impuestos o gastos como proporción del producto interno bruto.

C. Estructura y características del sistema de EFP

1.11 El sistema de EFP se refiere al sector gobierno general y al sector público, según se definen estos sectores en el *SCN 1993* y en el capítulo 2 de este manual. La definición de estos sectores se basa en las unidades institucionales que los integran, que son entidades económicas que tienen capacidad, por

derecho propio, de poseer activos, incurrir pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades. Debido a estas características, las unidades institucionales son tema de interés económico y estadístico, el cual puede satisfacerse por medio de la compilación de un conjunto completo de cuentas para dichas unidades, que incluya balances.

1.12 En el sistema de EFP se registran dos clases de flujos: transacciones y otros flujos económicos⁵. La mayoría de las transacciones son interacciones entre dos unidades institucionales que tienen lugar por mutuo acuerdo. En el *Estado de operaciones del gobierno* (véase el capítulo 4) se registran los resultados de todas las transacciones durante un período contable. Se clasifican como ingreso, gasto, adquisición neta de activos no financieros, adquisición neta de activos financieros o incurrimiento neto de pasivos. Las transacciones que generan ingresos o gastos dan lugar a una variación en el patrimonio neto. Otros tipos de transacciones producen variaciones iguales en los activos y/o los pasivos y, por lo tanto, no dan lugar a una variación en el patrimonio neto.

1.13 Los otros flujos económicos incluyen las variaciones en los precios y una diversidad de otros hechos económicos que afectan a las tenencias de activos y pasivos, como las cancelaciones contables de deuda y las pérdidas catastróficas. En el *Estado de otros flujos económicos* (véase el capítulo 4) se resumen estas variaciones de los activos, los pasivos y el patrimonio neto.

1.14 El *Balance* (véase el capítulo 4) del sector gobierno general o del sector público es un estado que refleja los saldos de activos financieros y no financieros de su propiedad, el saldo de derechos de otras unidades frente a estos sectores (es decir, sus pasivos), y su patrimonio neto, que es igual al valor total de todos sus activos menos el valor total de todos sus pasivos.

1.15 El hecho que las transacciones y los otros flujos económicos reciban un tratamiento integral en el sistema de EFP permite conciliar plenamente los balances de apertura y de cierre. En otras palabras, los saldos de un determinado tipo de activo o pasivo al comienzo de un período contable, más las variaciones

de dichos saldos como resultado de transacciones y otros flujos económicos son iguales al saldo al final del período. Un sistema estadístico integrado de esta naturaleza permite describir y analizar plenamente los efectos de las políticas y de hechos económicos específicos.

1.16 Los flujos y saldos registrados en el sistema de EFP se clasifican de diversas formas. Por ejemplo, cada transacción de ingresos se clasifica teniendo en cuenta si se trata de un impuesto o de otro tipo de ingreso; las transacciones de gastos se clasifican según su finalidad y su tipo económico; los activos se clasifican en financieros o no financieros, y los activos y pasivos financieros se clasifican en función del tipo de instrumento y del sector de la unidad que emitió el activo en poder del gobierno o de la unidad que tiene en su poder el pasivo incurrido por el gobierno.

1.17 Pese a que el sistema de EFP se ha armonizado con el *SCN 1993*, hay diferencias entre los dos sistemas estadísticos. La diferencia más importante es que el sistema de EFP centra la atención en las transacciones financieras —gravar, gastar, endeudar y prestar— mientras que el *SCN 1993* también centra la atención en la producción y el consumo de bienes y servicios. Por consiguiente, el tratamiento de las actividades productivas del gobierno en el sistema de EFP difiere sustancialmente del tratamiento que reciben dichas actividades en el *SCN 1993*. Hay diferencias importantes en lo que atañe al tratamiento de la formación de capital por cuenta propia, los sistemas de jubilación para empleados del gobierno y el grado de consolidación (véase una explicación más detallada en el apéndice 3).

1.18 En muchos casos, la compilación de estadísticas de finanzas públicas será el primer paso en la compilación de estadísticas para el sector gobierno general de las cuentas nacionales. Por esta razón, algunos datos que normalmente no figurarían en una presentación estándar de EFP deben asentarse en registros auxiliares porque se requieren para las cuentas nacionales. Por ejemplo, deben registrarse las estimaciones detalladas de los sistemas de jubilación para empleados del gobierno para poder dar a estos sistemas el tratamiento diferente que requiere el *SCN 1993*.

1.19 Los conceptos se definen en el sistema de EFP de la misma manera que en el *SCN 1993*, pero la cobertura de determinadas categorías de transacciones puede ser ligeramente diferente. Por ejemplo, la remuneración a los empleados registrada como gasto

⁵Los flujos reflejan la creación, transformación, intercambio, transferencia o extinción de valor económico. Las transacciones y los otros flujos económicos se definen y describen con mayor detalle en el capítulo 3.

en el sistema de EFP no incluye la remuneración a los empleados que participan en la formación de capital por cuenta propia, pero en el *SCN 1993* sí se incluye la remuneración de todos los empleados. Sin embargo, la definición y composición de la remuneración a los empleados (denominada remuneración de los asalariados en el *SCN 1993*) es idéntica en ambos sistemas. La utilización del mismo nombre (en inglés) cuando la cobertura es diferente puede generar confusión. Para indicar que la cobertura o algún otro aspecto de un concepto difiere del mismo concepto en el *SCN 1993*, se incluye la notación “[EFP]” después del término utilizado en EFP y se explica en qué consiste la diferencia.

1.20 Las contingencias, como las garantías de préstamos y las garantías implícitas de otorgar prestaciones sociales en caso de que surjan diversas necesidades, pueden tener importantes influencias económicas en la economía general, pero no dan lugar al registro de transacciones u otros flujos económicos en el sistema de EFP hasta que no se produce efectivamente el hecho o la condición pertinente. Por consiguiente, se prevé el registro de las contingencias como partidas informativas.

D. Cambios metodológicos con respecto al sistema de EFP 1986

1.21 La metodología para compilar las estadísticas de finanzas públicas que se describe en este manual difiere considerablemente de la utilizada en el *Manual de EFP 1986*. En los párrafos siguientes se resumen las principales diferencias, que se explican con mayor detalle en el apéndice 1.

1. Cobertura

1.22 La cobertura del sistema de EFP revisado se centra en el sector gobierno general según se define en el *SCN 1993*, donde los sectores se definen sobre la base de las unidades institucionales que los integran. En el *Manual de EFP 1986* la cobertura se define con criterio funcional e incluye las transacciones pertinentes realizadas por cualquier unidad que cumpla una función de gobierno. Frecuentemente, algunas funciones de gobierno están a cargo de unidades que integran el sector público definido con criterio amplio. Para reflejar las transacciones y actividades fiscales que tienen lugar fuera del sector gobierno general, se recomienda compilar estadísticas para el sector público e iden-

tificar las transacciones realizadas entre unidades del sector gobierno general y corporaciones públicas.

2. Bases de registro de los eventos económicos

1.23 En el sistema de EFP revisado los flujos se registran en base devengado, lo que significa que los flujos se registran en el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue. En el *Manual de EFP 1986*, las transacciones se registran cuando se recibe o entrega efectivo.

1.24 La utilización de la base devengado también implica que las transacciones no monetarias están plenamente integradas en el sistema de EFP revisado. En el *Manual de EFP 1986* solo algunas transacciones no monetarias se registraban como partidas informativas.

3. Valoración

1.25 Los flujos, así como los activos, los pasivos y el patrimonio neto, se valoran a los precios corrientes de mercado en el *Manual de EFP* revisado, pero se prevé el registro del valor nominal de los títulos de deuda como partida informativa. En el *Manual de EFP 1986*, los títulos de deuda se valoran al monto que el gobierno está obligado a pagar al vencimiento de la deuda, que puede diferir tanto del valor nominal como del valor corriente de mercado.

4. Balances

1.26 En el sistema de EFP revisado se incluyen balances completos, que comprenden todos los saldos de activos financieros, activos no financieros, pasivos y patrimonio neto. En el *Manual de EFP 1986* se incluyen solo los saldos de determinadas deudas.

5. Integración de los flujos y saldos

1.27 El registro completo de las transacciones y los otros flujos económicos permite integrar plenamente los flujos y saldos y conciliar las diferencias entre los balances de apertura y de cierre. Aplicando el *Manual de EFP 1986* esta conciliación de los saldos de las obligaciones de deuda no es posible sin obtener información complementaria.

6. El marco analítico

1.28 En el sistema de EFP revisado se han incorporado varias partidas de resultado nuevas. Esta innovación

está vinculada a la noción que el análisis del sector gobierno general o del sector público debe incluir una variedad de factores y que ninguna medida es por sí sola suficiente a todos los efectos. En el *Manual de EFP 1986*, el marco analítico centra la atención en una sola partida de resultado, el déficit/superávit global.

1.29 El definir en el nuevo sistema a los ingresos y gastos como variaciones en el patrimonio neto como resultado de transacciones, lleva a modificar el tratamiento de las transacciones en activos no financieros con respecto al utilizado en el *Manual de EFP 1986* y a introducir nuevas partidas de resultado. Anteriormente, las transacciones en efectivo en activos no financieros se consideraban ingresos y gastos de capital, que afectaban al déficit/superávit global. En el nuevo sistema, la diferencia entre el ingreso y el gasto es una partida de resultado, el resultado operativo neto, que mide la variación en el patrimonio neto como resultado de transacciones.

1.30 Todas las transacciones que involucran la adquisición o disposición de activos financieros se consideran actualmente transacciones financieras, y préstamo neto/endeudamiento neto es una partida de resultado que se define como la adquisición neta de todos los activos financieros menos el incumplimiento neto de todos los pasivos como resultado de transacciones. En el *Manual de EFP 1986*, la adquisición neta de activos financieros con fines de política se denominaba concesión de préstamos menos recuperaciones y se consideraba como gasto al calcular el déficit/superávit global. En cambio, en el sistema revisado se prevé otra partida de resultado, el resultado fiscal global, que permite dar a la adquisición neta de determinados activos financieros un tratamiento similar al de la adquisición neta de activos financieros con fines de política en el *Manual de EFP 1986* (véase el capítulo 4).

E. Aplicación del sistema de EFP revisado

1.31 Para algunos países solo será posible compilar una pequeña parte del sistema de EFP revisado, por lo menos inicialmente. No es conveniente establecer prioridades generales en cuanto a la recolección de datos cuando las circunstancias económicas pueden variar tanto de un país a otro. En la práctica, usualmente lo mejor es que las autoridades naciona-

les determinen las prioridades ya que tienen mayor conocimiento de la situación, las necesidades y los problemas de sus respectivos países.

1.32 Se reconoce que la aplicación del sistema de EFP plenamente integrado que se presenta en este manual llevará algún tiempo y deberá avanzar al ritmo que determinen las diversas necesidades y circunstancias de cada país. Específicamente, muchos países tendrán que revisar sus sistemas contables básicos para adaptarlos a los principios de contabilidad en base devengado y a las nuevas clasificaciones del sistema de EFP⁶.

1.33 No obstante, es probable que muchos países sigan una trayectoria similar en la aplicación del sistema. Por ejemplo, como primer paso hacia el nuevo sistema los países podrían adoptar la estructura revisada de clasificación del estado de operaciones del gobierno o del estado de fuentes y usos de efectivo, y adaptar sus estadísticas actuales en base caja teniendo en cuenta las deficiencias conocidas, por ejemplo, incorporando información sobre atrasos en ingresos o gastos. Otro paso podría ser la recopilación de información del balance sobre los activos y pasivos financieros, que permitiría realizar estimaciones de los otros flujos económicos del sistema relacionados con dichos activos y pasivos. Probablemente un paso más difícil sea la recopilación de un conjunto completo de datos sobre los saldos de activos no financieros en un momento determinado y su valoración a precios corrientes de mercado. Por último, podría adoptarse un sistema de contabilidad totalmente en base devengado que permita preparar balances completos.

F. Estructura del Manual

1.34 El resto de este manual puede dividirse en dos temas generales. En los capítulos 2 a 4 se desarrollan los conceptos utilizados en el sistema, y en los capítulos 5 a 10 se describen las clasificaciones utilizadas y los tipos de flujos o saldos incluidos en cada categoría de clasificación.

1.35 En el capítulo 2 se describe la cobertura del sector gobierno general, la división de dicho sector en

⁶Aunque el sistema de EFP se describe en términos contables estándares, es importante recordar que es un sistema de declaración de datos estadísticos que podría presentar importantes diferencias con el sistema de contabilidad financiera subyacente a partir del cual se obtiene la mayoría de las estadísticas de las finanzas públicas.

subsectores y su expansión para abarcar el sector público. En el capítulo 3 se resumen, en primer lugar, los conceptos de transacciones, otros flujos económicos y saldos de activos y pasivos. Seguidamente se describen las reglas contables que rigen su registro, que incluyen el momento de registro, la valoración y la consolidación. En el capítulo 4 se describe el marco analítico, que es la presentación de las transacciones, los otros flujos económicos y los balances en una forma que permita calcular las partidas de resultado como indicadores analíticos de las actividades del sector gobierno general.

1.36 En los capítulos 5 a 10 se describen las clasificaciones de las transacciones, los otros flujos económicos y los saldos de activos y pasivos. El capítulo 5 trata de las transacciones de ingresos, que representan aumentos del patrimonio neto. En el capítulo 6 se describen las transacciones de gastos, que reducen el patrimonio neto. En el capítulo 7 se describen

el balance y la clasificación de los saldos de activos, pasivos y el patrimonio neto. En el capítulo 8 se presenta una clasificación de las transacciones en activos no financieros, y en el capítulo 9 una clasificación de las transacciones en activos y pasivos financieros. Por último, en el capítulo 10 se consideran los otros flujos económicos.

1.37 El *Manual* incluye cuatro apéndices. En el apéndice 1 se describen los cambios metodológicos con respecto al *Manual de EFP 1986*; en el apéndice 2 se describe el tratamiento de diversas transacciones y otros flujos económicos de deuda o relacionados con deuda. En el apéndice 3 se resumen las relaciones entre el sistema de EFP y el *SCN 1993*, y en el apéndice 4 se enumeran todos los códigos de clasificación utilizados en el sistema de EFP. En un anexo del capítulo 2 se describe la protección social, en tanto que un anexo del capítulo 6 reproduce la Clasificación de las funciones del gobierno.

2. Cobertura del sistema de EFP

En este capítulo se definen los conceptos de sector y unidad institucional y se utilizan dichos conceptos para definir el sector gobierno general y el sector público.

A. Introducción

2.1 El gobierno de un país comprende las autoridades públicas y sus organismos, que son entidades creadas mediante procesos políticos y dotadas de poder legislativo, judicial y ejecutivo en un área territorial determinada¹. Las principales funciones económicas de un gobierno son a) asumir la responsabilidad por la provisión de bienes y servicios a la comunidad en términos no de mercado, ya sea para consumo colectivo o individual, y b) redistribuir el ingreso y la riqueza por medio de pagos de transferencia². Otra característica del gobierno es que estas actividades deben financiarse principalmente con impuestos u otras transferencias obligatorias³. Obviamente, un gobierno también puede financiar una parte de sus actividades durante un determinado período endeudándose o adquiriendo fondos de fuentes distintas a las transferencias obligatorias, tales como de ingresos por intereses, ventas incidentales de bienes y servicios o arriendo de activos del subsuelo.

¹El término “gobierno” se utiliza aquí como nombre colectivo que abarca todas las entidades de un país que se ajustan a esta definición. Con mayor frecuencia se hará referencia a los diversos gobiernos individuales de un determinado país. Por ejemplo, un país puede tener un gobierno central, varios gobiernos estatales, provinciales o regionales y muchos gobiernos locales.

²Los conceptos de producción de mercado y no de mercado se describen en los párrafos 2.31 a 2.37. En síntesis, la producción no de mercado comprende los bienes y servicios distribuidos gratuitamente o vendidos a precios muy bajos.

³El requisito de financiar las actividades con transferencias obligatorias es necesario para diferenciar un gobierno de una institución sin fines de lucro, que puede realizar las mismas funciones que un gobierno pero obtiene sus fondos a través de transferencias voluntarias, rentas de la propiedad, o ventas. Las transferencias obligatorias pueden recibirse de manera indirecta. Por ejemplo, un gobierno local puede financiar sus actividades con donaciones del gobierno central.

2.2 Los bienes y servicios suministrados a la comunidad para consumo colectivo normalmente consisten de servicios tales como administración pública, defensa y aplicación coercitiva de la ley. Por definición, los servicios colectivos siempre se suministran gratuitamente. Los bienes y servicios que típicamente se suministran para consumo individual son los de educación, salud, vivienda, recreación y cultura. Estos servicios pueden suministrarse en forma gratuita o bien el gobierno puede imponer un cargo por ellos. Los bienes y servicios proporcionados a la comunidad en su conjunto o a individuos pueden ser producidos por el propio gobierno o adquiridos por éste a un tercero.

2.3 En principio, el sistema de EFP abarca todas las entidades que influyen de manera significativa en las políticas fiscales. Normalmente, la aplicación de estas políticas está a cargo de entidades que se dedican exclusivamente a las funciones económicas del gobierno, como un ministerio gubernamental. Sin embargo, además de estas entidades, la política fiscal puede ser ejecutada por empresas pertenecientes o controladas por el gobierno que realizan básicamente actividades comerciales. Estas empresas, como el banco central o la empresa nacional de ferrocarriles, a las que se denomina corporaciones públicas, no se consideran parte del gobierno, aunque se debe recopilar estadísticas sobre las mismas.

2.4 Por consiguiente, para determinar la cobertura de las entidades incluidas en el sistema de EFP es preciso considerar dos preguntas. En primer lugar, ¿cuál es la unidad estadística para la que es factible y significativo recopilar estadísticas? Y, en segundo lugar, ¿cuáles de esas unidades estadísticas deberían incluirse en el sistema de EFP?

2.5 Con respecto a la primera pregunta, la unidad estadística utilizada en el sistema de EFP es la unidad institucional, la misma unidad que constituye la base