

## 4. Marco analítico

*En este capítulo se presenta el marco analítico del sistema de EFP y se describen las relaciones entre sus elementos.*

### A. Introducción

**4.1** El gobierno de un país y sus corporaciones públicas realizan múltiples transacciones. Para controlar las operaciones internas del gobierno y evaluar su repercusión en la economía, dichas transacciones deben organizarse en un marco dentro del cual puedan resumirse y analizarse. A los efectos de la rendición de cuentas, las transacciones pueden organizarse según la unidad del gobierno que las lleva a cabo. Para fines de compras detalladas o de planificación, las transacciones pueden organizarse según la clase de bien adquirido o de servicio prestado. A los efectos de facturación o control, las transacciones pueden organizarse según el agente específico que interviene en la transacción con el gobierno. El marco de las estadísticas de finanzas públicas, por su parte, está diseñado para facilitar el análisis macroeconómico. Aunque sin duda los datos contables y las estadísticas económicas están estrechamente relacionados, no persiguen los mismos objetivos y pueden diferir en el tratamiento de partidas específicas.

**4.2** Tradicionalmente, los gobiernos han llevado sus cuentas en base caja, lo cual se ve reflejado en el marco analítico establecido en el *Manual de EFP 1986*. La inclusión de los ingresos y gastos solo en efectivo tiene la ventaja de centrar la atención del gobierno en sus limitaciones de financiamiento, a las que tradicionalmente se ha considerado la prioridad más restrictiva. Sin embargo, actualmente los gobiernos están menos limitados por su liquidez en la conducción de la política fiscal y han adquirido mayor capacidad para separar el momento en que tiene lugar una acción fiscal del momento en que se efectúa el pago a que ella da lugar, por lo cual las transacciones en

efectivo no reflejan adecuadamente ni el momento en que tiene lugar la acción ni su impacto en la economía. Por consiguiente, la utilización de las transacciones en efectivo como base para evaluar la política fiscal ha resultado cada vez menos satisfactoria y se ha producido un cambio de alcance mundial hacia la contabilidad basada en los recursos disponibles<sup>1</sup>.

**4.3** El marco analítico establecido en este manual refleja estos desarrollos y se presenta bajo la forma de un conjunto de estados financieros interrelacionados derivados del *SCN 1993*, en los que se integran los flujos y los saldos. Este marco difiere considerablemente del marco en base caja utilizado en el *Manual de EFP 1986*, que se centraba en determinados saldos y flujos pero sin integrarlos. El nuevo marco permite evaluar de manera más completa la repercusión económica de la actividad del gobierno y la viabilidad de la política fiscal. Más específicamente, la adopción de la base devengado y la integración de los saldos con los flujos correspondientes al gobierno son consecuentes con la necesidad de determinar el comportamiento del gobierno en el contexto de su limitación presupuestaria intertemporal. Por ejemplo, las políticas que adopte un gobierno no serán viables si reducen su patrimonio neto excesivamente. El marco también proporciona una mejor base para evaluar la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos estatales.

### B. Objetivos analíticos

**4.4** El sistema de EFP es una herramienta cuantitativa que apoya el análisis fiscal. Para permitir un análisis eficaz de la política fiscal, los resultados estadísticos que genera el sistema deben facilitar la

<sup>1</sup>Por ejemplo, véase la parte III de *Government Financial Reporting: Accounting Issues and Practices*, Federación Internacional de Contadores (Nueva York, 2000).

identificación, medición, seguimiento y evaluación de la repercusión en la economía de las políticas económicas y otras actividades del gobierno, así como la viabilidad de dichas políticas y actividades.

**4.5** Para alcanzar los objetivos analíticos, el marco estadístico del sistema de EFP debería generar datos que: a) estén estrechamente relacionados con otros sistemas estadísticos macroeconómicos (cuentas nacionales, balanza de pagos y estadísticas monetarias y financieras) y b) permitan al analista evaluar la solidez financiera del sector gobierno general según los criterios que se aplican comúnmente a otras organizaciones que operan en una economía<sup>2</sup>.

### C. Construcción del marco: Relación con el anterior sistema de EFP

**4.6** El marco analítico parte del sistema de EFP 1986, ampliándolo mediante la incorporación de nuevos elementos útiles para evaluar la política fiscal. Se han introducido tres tipos de cambios:

- Se han adoptado definiciones de las distintas variables estadísticas que se ajustan más a los conceptos económicos. Un ejemplo importante es el tratamiento de los activos no financieros, donde la venta de este tipo de activos ya no se registra como ingreso ni su compra como gasto.
- Se han introducido una serie de modificaciones conceptuales para armonizar el sistema de EFP con el *SCN 1993*. Entre los cambios importantes cabe señalar el reemplazo de la definición del gobierno sobre una base funcional por una definición articulada en torno a unidades institucionales (véase el capítulo 2), el reemplazo de la contabilidad en base caja por la base devengado (véase el capítulo 3) y la integración completa de los flujos y saldos.
- Se ha ampliado el marco analítico de las EFP mediante la inclusión de transacciones no monetarias, flujos que no son transacciones y balances.

**4.7** La cobertura central del sistema de EFP abarca el sector gobierno general. Una vez que una determinada

<sup>2</sup>Las organizaciones que operan en otros sectores de la economía registran sus operaciones en sistemas de contabilidad integrados que incluyen estados de resultados, balances y estados de flujo de efectivo.

unidad institucional ha sido clasificada en un sector (según se define en el capítulo 2), entonces todos sus saldos y flujos se registran en ese sector<sup>3</sup>. Para ciertos tipos de análisis es más eficaz partir de la base de estadísticas que incluyan las operaciones de las corporaciones públicas. Por consiguiente, deberían compilarse estadísticas tanto para el sector público como para el sector gobierno general. El marco analítico que se describe en este capítulo puede aplicarse a ambos sectores independientemente de la cobertura elegida.

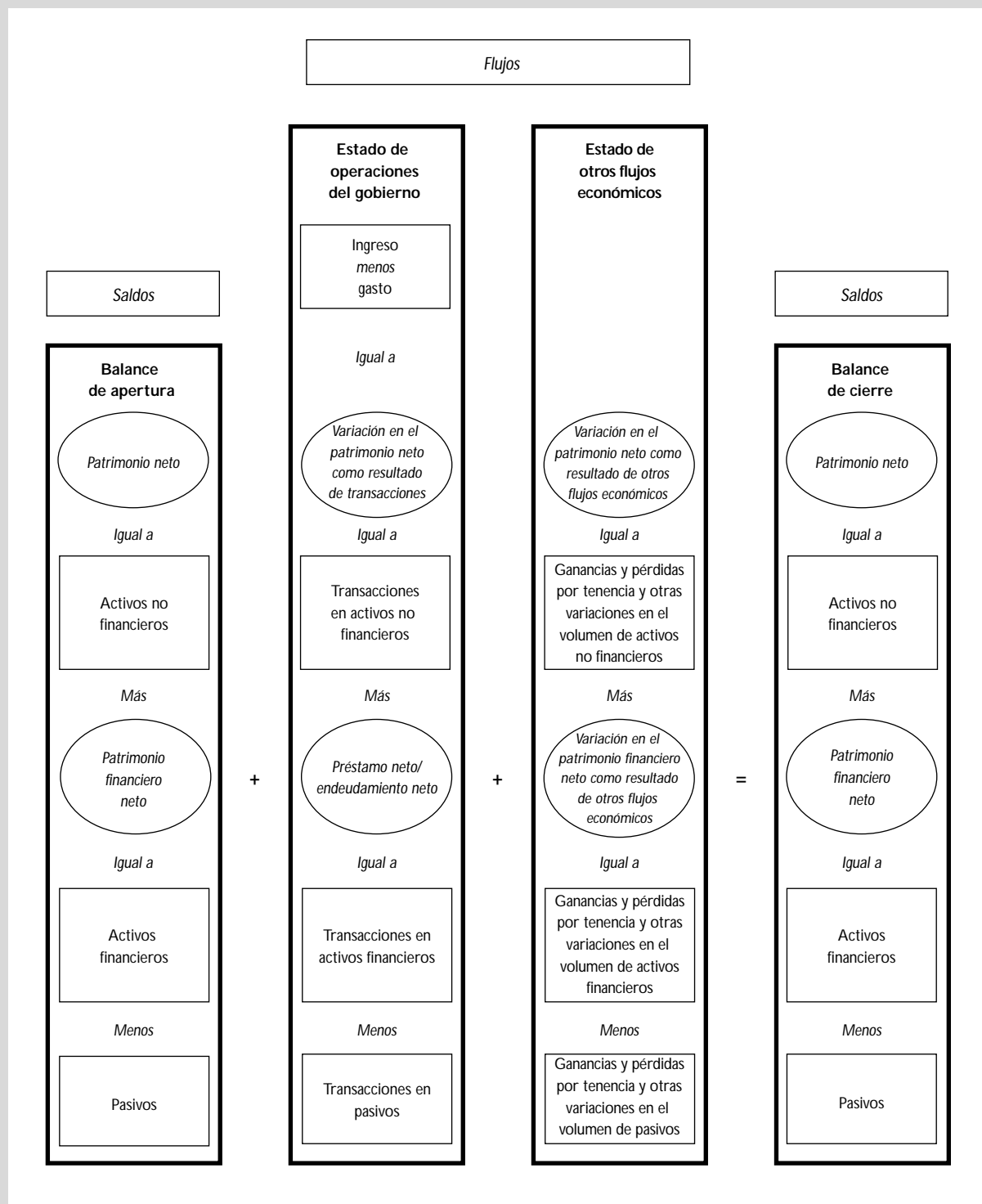
### D. Componentes y conceptos del marco analítico

**4.8** El núcleo del marco analítico está constituido por un conjunto de cuatro estados financieros. Tres de estos estados pueden combinarse para demostrar que todas las variaciones de saldos son el resultado de flujos (véase el gráfico 4.1). Estos son: a) el Estado de operaciones del gobierno; b) el Estado de otros flujos económicos y c) el Balance. Además, el marco incluye un estado de fuentes y usos de efectivo, que ofrece información vital sobre la liquidez.

**4.9** El *Estado de operaciones del gobierno* es un resumen de las transacciones del sector gobierno general en un determinado período contable. En esencia, las transacciones representan variaciones en los saldos que se originan de interacciones convenidas de mutuo acuerdo entre unidades institucionales, como la venta de un bien o servicio por una unidad y su adquisición por otra. El marco también reconoce que una unidad puede actuar en dos capacidades de interés económico, por lo cual incluye como transacciones ciertas partidas en las que no interviene otra unidad institucional. Por ejemplo, el consumo de capital fijo reconoce que una misma unidad es propietaria de un activo fijo y consumidora de los servicios que presta ese activo. Consideradas en conjunto, las transacciones constituyen la mayor parte de la ejecución de la política fiscal. Tal como se describe en la sección siguiente, la clasificación de las transacciones tiene por objeto reflejar el efecto de la política fiscal sobre el patrimonio neto del sector gobierno general, sobre su demanda de crédito y sobre sus tenencias de activos y pasivos.

<sup>3</sup>Según se describe en el capítulo 2, el banco central y otras corporaciones públicas financieras y no financieras pertenecen al sector público pero no al sector gobierno general.

Gráfico 4.1. Estructura del marco analítico del sistema de EFP



**4.10** El *Estado de otros flujos económicos* registra en forma de tabla las variaciones en los saldos de activos, pasivos y patrimonio neto que no tienen su origen en transacciones. Más específicamente, las *ganancias y pérdidas por tenencia* representan variaciones en los saldos que tienen su origen en movimientos de los precios, incluidos los movimientos de los tipos de cambio<sup>4</sup>. Las *otras variaciones en el volumen de activos* se refieren a variaciones en los saldos que tienen su origen en eventos tales como el descubrimiento de nuevos activos (por ejemplo, yacimientos minerales) y el agotamiento o destrucción de activos.

**4.11** El *Balance* registra los saldos de activos, pasivos y patrimonio neto del sector gobierno general al final de cada período contable.

**4.12** Mediante el desglose del total de activos y el total de pasivos en sus componentes y la determinación del origen de las variaciones de los mismos entre un período y otro en términos de transacciones y de otros flujos económicos, según la definición indicada precedentemente, el marco ofrece una explicación estadística sólida de los factores que causan la variación en el patrimonio neto del gobierno.

**4.13** El *Estado de fuentes y usos de efectivo* registra las entradas y salidas de efectivo, utilizando una clasificación similar a la del estado de operaciones del gobierno.

## E. Estado de operaciones del gobierno

**4.14** El estado de operaciones del gobierno (cuadro 4.1) presenta el detalle de las transacciones en ingresos, gastos, adquisición neta de activos no financieros, adquisición neta de activos financieros y el incurrimiento neto de pasivos<sup>5</sup>. El ingreso se define como el aumento del patrimonio neto como resultado

<sup>4</sup>El término “ganancias por tenencia” se usa frecuentemente como la forma breve del término completo “ganancias y pérdidas por tenencia”.

<sup>5</sup>Como se explicó en el capítulo 3, las estadísticas de finanzas públicas han de compilarse utilizando la base devengado para registrar las transacciones. Sin embargo, se reconoce que durante algún tiempo muchos gobiernos solo podrán compilar las estadísticas en base caja o parcialmente en base devengado. Si solo se dispone de datos en base caja, debe utilizarse la clasificación de los flujos de efectivo que se presenta en el cuadro 4.2. De lo contrario, con datos en base devengado, o parcialmente en base devengado, debe utilizarse la clasificación de las transacciones que se presenta en el cuadro 4.1. Con excepción del consumo de capital fijo y las cuentas por cobrar/por pagar, todas las partidas que figuran en el cuadro 4.1 pueden aplicarse tanto a los datos en base caja como a los datos en base devengado. Sin embargo, los beneficios de un sistema plenamente integrado solo se obtienen cuando se usan datos en base devengado.

**Cuadro 4.1: Estado de operaciones del gobierno**

<b>TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO:</b>
INGRESO
Impuestos
Contribuciones sociales [EFP]
Donaciones
Otros ingresos
GASTO
Remuneración a los empleados [EFP]
Uso de bienes y servicios
Consumo de capital fijo [EFP]
Intereses [EFP]
Subsidios
Donaciones
Prestaciones sociales [EFP]
Otros gastos
<b>RESULTADO OPERATIVO NETO/BRUTO<sup>1</sup></b>
<b>TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS:</b>
ADQUISICIÓN NETA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS <sup>2</sup>
Activos fijos
Variación en las existencias
Objetos de valor
Activos no producidos
<b>PRÉSTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO [EFP]<sup>3</sup></b>
<b>TRANSACCIONES EN ACTIVOS Y PASIVOS FINANCIEROS (FINANCIAMIENTO):</b>
ADQUISICIÓN NETA DE ACTIVOS FINANCIEROS
Internos
Externos
PASIVOS NETOS INCURRIDOS
Internos
Externos

<sup>1</sup>El resultado operativo neto es igual al ingreso menos el gasto. El resultado operativo bruto es igual al ingreso menos el gasto, excluido el consumo de capital fijo.

<sup>2</sup>Adquisiciones menos disposiciones y consumo de capital fijo.

<sup>3</sup>Préstamo neto/endeudamiento neto es igual al resultado operativo neto menos la adquisición neta de activos no financieros. También es igual a la adquisición neta de activos financieros menos los pasivos netos incurridos.

de transacciones, y el gasto como la disminución del patrimonio neto como resultado de transacciones. La adquisición neta de activos no financieros es igual a la formación bruta de capital fijo, menos el consumo de capital fijo, más las variaciones en las existencias y las transacciones en otros activos no financieros.

**4.15** Del estado de operaciones del gobierno se obtienen dos partidas de resultado analíticamente importantes. El ingreso menos el gasto es igual al *resultado operativo neto*. Deduciendo de este saldo la

adquisición neta de activos no financieros se obtiene el *préstamo neto (+)/ endeudamiento neto (-)*, que también es igual al resultado neto de las transacciones en activos y pasivos financieros. Además, en el recuadro 4.1 se describe una serie de otras variables importantes utilizadas en el análisis fiscal<sup>6</sup>.

**4.16** El resultado operativo neto es un indicador analítico que permite evaluar la viabilidad de las operaciones del gobierno. Este indicador es comparable al concepto de ahorro más transferencias netas de capital por recibir utilizado en las cuentas nacionales. Cabe destacar que el resultado operativo neto (y la variación equivalente en el patrimonio neto como resultado de transacciones), según se define en este manual, excluye las ganancias y pérdidas como resultado de variaciones en los niveles de precios y las otras variaciones en el volumen de activos. El componente de la variación en el patrimonio neto que tiene su origen en transacciones puede atribuirse directamente a políticas del gobierno dado que los gobiernos tienen control sobre sus transacciones. No puede decirse lo mismo de los otros componentes de la variación total en el patrimonio neto, ya que los gobiernos no los controlan directamente.

**4.17** El préstamo neto (+)/endeudamiento neto (-) es un indicador analítico que refleja el grado en que un gobierno está colocando recursos financieros a disposición de los otros sectores de la economía o está utilizando recursos financieros generados por otros sectores. Por lo tanto, puede considerarse que es un indicador de la repercusión financiera de la actividad del gobierno en el resto de la economía. Difiere del concepto de préstamo neto/endeudamiento neto utilizado en el *SCN 1993* en la medida en que el gobierno mantenga un sistema de jubilación para sus empleados no basado en fondos asignados. En el sistema de EFP, el valor presente de las obligaciones de pago de prestaciones jubilatorias se registra como un pasivo, mientras que en el *SCN 1993* no se reconoce<sup>7</sup>.

<sup>6</sup>El Banco Central Europeo (BCE) define el ingreso de la misma forma que en este manual, y define el gasto como la suma del gasto (según se define en este manual) y la adquisición neta de activos no financieros (es decir, erogación según se define en este manual). El déficit/superávit del BCE se define como el ingreso menos el gasto y es equivalente al préstamo neto/endeudamiento neto. La erogación total (gasto según lo define el BCE) es una de las variables fiscales incluidas en el recuadro 4.1.

<sup>7</sup>El préstamo neto/endeudamiento neto en el sistema de EFP también difiere del concepto similar utilizado en el *SCN 1993* debido a que se da un tratamiento diferente a las utilidades reinvertidas de la inversión extranjera directa, tal como se describe en el capítulo 5.

**4.18** Además, se presenta en el cuadro 4.1 el *resultado operativo bruto*. Este difiere del resultado operativo neto en que no incluye el consumo de capital fijo como gasto. En la práctica este consumo puede ser difícil de medir y de estimar satisfactoriamente. En tal caso, el resultado operativo bruto puede ser de mayor uso práctico a los efectos del análisis que el resultado operativo neto. Sin embargo, se prefiere este último porque engloba todos los costos corrientes de las operaciones del gobierno.

**4.19** El cuadro 4.1 se divide en tres secciones: a) transacciones de ingresos y gastos, b) transacciones en activos no financieros y c) transacciones en activos y pasivos financieros. En los párrafos siguientes se resumen las diversas categorías de transacciones siguiendo esta estructura. Las definiciones y descripciones no pretenden ser exhaustivas. En cada sección se hace referencia al capítulo que contiene información más detallada.

## 1. Ingreso

**4.20** Todas las transacciones que incrementan el patrimonio neto del sector gobierno general se clasifican como ingreso<sup>8</sup>. Los gobiernos reciben tres tipos principales de ingreso por sus operaciones fiscales: impuestos, contribuciones sociales y otros ingresos. En el caso de muchos gobiernos, los ingresos provenientes de estas fuentes se complementan con donaciones. Debe destacarse que la venta de un activo no financiero no se considera ingreso porque no tiene efecto alguno en el patrimonio neto, pues solo modifica la composición del balance sustituyendo un activo (el activo no financiero) por otro (los recursos producto de la venta). (La clasificación detallada de los ingresos se describe en el capítulo 5.)

**4.21** Los *impuestos* son transferencias de carácter obligatorio recibidas por el sector gobierno general. Estos incluyen las tasas que claramente son

<sup>8</sup>En general, las transacciones que incrementan el patrimonio neto tienen su origen en operaciones corrientes. Las transferencias de capital por recibir son una posible excepción. Según se definen en el *SCN 1993*, son transferencias de capital las transferencias de un activo no monetario, la cancelación de un pasivo por el acreedor, la transferencia del efectivo obtenido mediante la disposición de un activo, o la transferencia de efectivo que el receptor destinará, previsible u obligatoriamente, a adquirir un activo (En cada uno de estos casos están excluidas las existencias.) En el sistema de EFP, las transferencias de capital por recibir se clasifican como ingreso debido a que incrementan el patrimonio neto del gobierno y frecuentemente es imposible distinguirlas de las transferencias corrientes en lo que respecta a su efecto en las operaciones del gobierno.

desproporcionadas en relación con el costo de los servicios prestados, pero excluyen las contribuciones sociales obligatorias, las multas y las sanciones pecuniarias.

**4.22** Las *contribuciones sociales [EFP]*<sup>9</sup> incluyen los recursos recibidos por los sistemas de seguridad social y los sistemas de seguro social del empleador que ofrecen prestaciones distintas de la jubilación. Las contribuciones a la seguridad social pueden ser obligatorias o voluntarias y pueden ser aportadas por los empleados, los empleadores en nombre de sus empleados, los trabajadores por cuenta propia o los no empleados. Las contribuciones a la seguridad social de carácter obligatorio difieren de los impuestos en que los pagos dan derecho a los contribuyentes y otros beneficiarios a determinadas prestaciones sociales si ocurren ciertos eventos específicos, por ejemplo, enfermedad o vejez. Sin embargo, los pagos de carácter obligatorio que no se basan en las remuneraciones, la nómina o el número de empleados, pero que están destinados a sistemas de seguridad social son impuestos y no contribuciones sociales. Tampoco se consideran contribuciones sociales en el sistema de EFP las contribuciones a planes de jubilación del empleador.

**4.23** Las *donaciones* son transferencias no obligatorias recibidas de otros gobiernos o de organismos internacionales. Complementan los ingresos derivados de los recursos propios de un gobierno. Pueden recibirse en efectivo o en especie<sup>10</sup>.

**4.24** Los *otros ingresos* incluyen todas las transacciones de ingresos no clasificadas como impuestos, contribuciones sociales o donaciones. Las principales partidas son las ventas de bienes y servicios<sup>11</sup>, los intereses y otros tipos de rentas de la propiedad, las transferencias voluntarias en efectivo o en especie distintas de las donaciones, y las multas y sanciones pecuniarias.

<sup>9</sup>[EFP] indica que esta partida tiene en el *SCN 1993* la misma denominación (en inglés) pero diferente cobertura.

<sup>10</sup>En el *Manual de EFP 1986*, las donaciones se trataban como entradas en forma separada de los ingresos. En este manual se las ha incluido como parte del ingreso porque cumplen el criterio de incrementar el patrimonio neto.

<sup>11</sup>En el *Manual de EFP 1986*, el valor neto de las ventas de establecimientos de mercado menos sus costos operativos se registraba como ingreso (o como gasto si los costos operativos superaban los ingresos). En este manual, el monto bruto de las ventas se registra como ingreso y los diversos costos operativos se asignan a las distintas categorías de gasto que correspondan.

## 2. Gasto

**4.25** Todas las transacciones que reducen el patrimonio neto del sector gobierno general se clasifican como gasto<sup>12</sup>. La compra de un activo no financiero no es un gasto debido a que no tiene efecto alguno en el patrimonio neto, pues solo modifica la composición del balance sustituyendo un activo (el activo no financiero) por otro o por un pasivo (el pago a cambio del activo). Los principales tipos de gasto son los siguientes: remuneración a los empleados, uso de bienes y servicios, consumo de capital fijo, intereses, subsidios, donaciones, prestaciones sociales y otros gastos. Además, el gasto puede clasificarse aplicando un criterio funcional, por ejemplo, en salud o protección social. (Ambas clasificaciones del gasto se describen en el capítulo 6.)

**4.26** La *remuneración a los empleados [EFP]* es la remuneración, en efectivo o en especie, pagadera a un empleado en contraprestación por el trabajo realizado. Además de los sueldos y salarios, la remuneración a los empleados incluye las contribuciones a los seguros sociales que una unidad del gobierno general aporta en nombre de sus empleados. Se excluye toda remuneración a los empleados relacionada con la formación de capital por cuenta propia<sup>13</sup>. Por consiguiente, la remuneración total a los empleados en el *SCN 1993* es mayor en esa cantidad a la remuneración a los empleados que figura en el cuadro 4.1.

**4.27** El *uso de bienes y servicios* es el valor total de los bienes y servicios comprados por el sector gobierno general para su utilización en un proceso de producción o adquiridos para reventa, menos la variación neta en las existencias de esos bienes y servicios<sup>14</sup>. Se excluyen los bienes y servicios adquiridos para su utilización como transferencias en especie a los hogares o como donaciones sin ser utilizados en un proceso de producción. En forma paralela a la remuneración a los empleados, todos los bienes y servicios utilizados en la formación de capital por cuenta propia del gobierno se tratan como adquisiciones de activos no financieros.

<sup>12</sup>Al igual que en el caso del ingreso, las transferencias de capital pagadas o comprometidas de otro modo se clasifican como gasto. Véase la nota al pie de página 8.

<sup>13</sup>Estas transacciones se clasifican como adquisiciones de activos no financieros.

<sup>14</sup>Por ejemplo, los bienes comprados pero no utilizados en el mismo período se registrarían como un aumento en las existencias y no como uso de bienes y servicios, mientras que las existencias utilizadas se registrarían como una reducción en las existencias y como un aumento del uso de bienes y servicios.

**4.28** El *consumo de capital fijo [EFP]* es la declinación del valor del saldo de activos fijos durante el período contable como resultado de deterioro físico, obsolescencia normal y daños normales accidentales<sup>15</sup>. Se trata en todos los casos de un gasto no monetario. Debido a la dificultad de estimar este gasto, a veces, en lugar o además del resultado operativo neto, se calcula el resultado operativo bruto, como se muestra en el cuadro 4.1.

**4.29** *Los intereses [EFP]* son el gasto incurrido por un deudor por el uso de fondos de otra unidad. Los instrumentos financieros que rinden intereses pueden clasificarse como depósitos, valores distintos de acciones, préstamos o cuentas por recibir/por pagar.

**4.30** Los *subsidios* son transferencias corrientes que las unidades del gobierno pagan a las empresas sobre la base de los niveles de sus actividades de producción o sobre la base de las cantidades o valores de los bienes y servicios que producen, venden o importan. Se incluyen las transferencias a las corporaciones públicas y otras empresas que tienen por objeto compensar pérdidas de operación.

**4.31** Las *donaciones* son transferencias de carácter no obligatorio, en efectivo o en especie, pagadas a otra unidad del gobierno general o a un organismo internacional.

**4.32** Las *prestaciones sociales [EFP]* son transferencias corrientes a los hogares que tienen por objeto atender necesidades que tienen su origen en eventos como enfermedad, desempleo, jubilación, vivienda o circunstancias familiares. Las prestaciones pueden pagarse en efectivo o en especie. En lugar de incluir en esta categoría los costos de las prestaciones sociales en especie producidas por una unidad del gobierno general, éstos se registran contra los gastos pertinentes en que se incurrió para producir los bienes y servicios<sup>16</sup>.

**4.33** Los *otros gastos* incluyen todas las transacciones de gasto no clasificadas en otra parte. Entre las transacciones que se registran en esta partida se incluyen los gastos de la propiedad, excluidos los

intereses; los impuestos, multas y sanciones pecuniarias impuestas por un gobierno a otro; las transferencias corrientes a instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares; las transferencias de capital que no sean donaciones de capital, y las primas e indemnizaciones de seguros, excluidos los seguros de vida.

### **3. Tratamiento de los sistemas de seguridad social y los sistemas de jubilación del gobierno como empleador no basados en fondos asignados**

**4.34** En el sistema de EFP, las contribuciones a la seguridad social se tratan como ingreso (y por lo tanto como incremento del patrimonio neto), y las prestaciones de la seguridad social como gasto (una disminución del patrimonio neto). Este tratamiento es coherente con el análisis fiscal convencional. Algunos analistas sostienen que, en un marco intertemporal integral, podría ser más apropiado considerar las contribuciones a la seguridad social como una acumulación de activos vinculada a pasivos futuros. Análogamente, muchas prestaciones de la seguridad social pueden considerarse como la extinción de pasivos previamente incurridos por el gobierno. En este manual no se adopta este enfoque porque se considera que los sistemas de seguridad social no dan origen a un pasivo contractual del gobierno; es decir, no existe un vínculo directo entre las contribuciones aportadas y las prestaciones que finalmente se pagan. Es más, no es raro que los gobiernos modifiquen unilateralmente la estructura de las prestaciones (por ejemplo, cambiando las circunstancias bajo las cuales se pagan las prestaciones o el monto de la prestación). No obstante, es importante que el gobierno tenga presente el pasivo contingente a que da origen su programa de seguridad social. Por consiguiente, en el capítulo 7 se incluye una partida informativa para reconocer el valor presente neto de las prestaciones futuras que ya se han acumulado en virtud de las leyes y reglamentos vigentes.

**4.35** A diferencia del *SCN 1993*, en este manual se considera que las transacciones relacionadas con sistemas de jubilación del gobierno como empleador no basados en fondos asignados entrañan un pasivo contractual del gobierno frente a sus empleados. Como resultado, se considera que las contribuciones recibidas por dichos sistemas dan origen a un pasivo y que el pago de prestaciones jubilatorias constituye una reducción de dicho pasivo.

<sup>15</sup>El consumo de capital fijo relacionado con activos fijos utilizados en la formación de capital por cuenta propia del gobierno se excluye de esta categoría y se incluye como parte del valor del activo producido.

<sup>16</sup>Las pensiones y otras prestaciones jubilatorias también se clasifican como prestaciones sociales en el *SCN 1993*, pero en el sistema de EFP se clasifican como reducciones de pasivos.

#### 4. Transacciones en activos no financieros<sup>17</sup>

**4.36** En la segunda sección del cuadro 4.1 se registran las transacciones que modifican las tenencias de activos no financieros del gobierno. Estos activos se clasifican como activos fijos, existencias, objetos de valor y activos no producidos. (En el capítulo 8 se presenta una descripción detallada de las transacciones en activos no financieros.)

**4.37** Los *activos fijos* son activos producidos que se utilizan repetida, o continuamente, en procesos de producción durante más de un año. Las transacciones en activos fijos pueden referirse a adquisiciones de activos nuevos, construcción de activos nuevos por cuenta propia, adquisiciones y disposiciones de activos existentes, y mejoras mayores de activos fijos y activos no producidos. Los activos pueden adquirirse o disponerse por medio de compra, venta, trueque o transferencia.

**4.38** Las *existencias* son stocks de bienes que las unidades del gobierno general mantienen en su poder para venderlos, usarlos en la producción o utilizarlos para otro fin en una fecha futura. Puede tratarse de existencias estratégicas, materiales y suministros, trabajos en curso, bienes terminados o bienes para reventa. Los bienes que se retiran de las existencias se valoran a precios corrientes de mercado en lugar de su precio de adquisición. Toda variación en el valor de las existencias entre el momento de su adquisición y el momento de su retiro debería registrarse como ganancias y pérdidas por tenencia en el estado de otros flujos económicos, y no como ingreso (ganancia) o gasto (pérdida).

**4.39** Los *objetos de valor* son activos producidos que no se usan primordialmente para fines de producción o consumo, sino que se mantienen a lo largo del tiempo como depósito de valor.

**4.40** Los *activos no producidos* son activos que son necesarios para la producción pero que no se han obtenido por medio de un proceso productivo, como las tierras y terrenos, los activos del subsuelo y ciertos activos intangibles.

<sup>17</sup>En esta sección se examinan solamente las adquisiciones y disposiciones directas de activos no financieros (incluido el consumo de capital fijo). Las unidades del gobierno pueden facilitar la formación de capital público transfiriendo fondos a otros gobiernos o corporaciones públicas con la exigencia que dichos fondos se utilicen para adquirir activos no financieros. Estas transacciones se incluyen en donaciones de capital u otros gastos, según sea pertinente.

#### 5. Transacciones en activos y pasivos financieros

**4.41** En la tercera sección del cuadro 4.1 se registran las transacciones financieras, que son transacciones que modifican las tenencias de activos y pasivos financieros de un gobierno. Los activos financieros son principalmente derechos frente a otras unidades institucionales y por lo tanto tienen pasivos de contrapartida<sup>18</sup>. (Las transacciones en activos y pasivos financieros se describen en el capítulo 9.)

**4.42** Las transacciones en activos financieros pueden clasificarse en múltiples formas; para facilitar la presentación, en el cuadro 4.1 los activos financieros se clasifican teniendo en cuenta solamente si el pasivo de contrapartida fue incurrido por un residente (activos “internos” en el cuadro) o por un no residente (activos “externos”); y viceversa en lo que respecta a la clasificación de los pasivos.

**4.43** Existen otras dos clasificaciones de las transacciones financieras en el sistema de EFP. La primera clasificación se basa en el tipo de instrumento financiero involucrado en la transacción. Las categorías son: oro monetario y DEG, billetes y monedas y depósitos, préstamos, valores distintos de acciones, acciones y otras participaciones de capital, reservas técnicas de seguros, derivados financieros y otras cuentas por cobrar/por pagar (véase el cuadro 9.1 del capítulo 9). La segunda clasificación se basa en el sector de la contraparte del instrumento financiero. En otras palabras, los pasivos se clasifican teniendo en cuenta si el tenedor actual del activo financiero de contrapartida es una corporación financiera, una corporación no financiera, un hogar, etc. (véase el cuadro 9.2 del capítulo 9).

**4.44** En general, las transacciones en pasivos pueden clasificarse de la misma forma que las transacciones en activos financieros. Una forma adicional de clasificación que podría utilizarse considera si un pasivo se encuentra vencido y en atraso. Mediante el registro de una reducción del pasivo cuando vence el plazo para su pago y el correspondiente aumento de otro pasivo, la acumulación de atrasos en la amortización de la deuda puede identificarse como fuente de financiamiento. Este tratamiento se explica con más detalle en el apéndice 2.

**4.45** Los activos financieros también podrían clasificarse teniendo en cuenta si fueron adquiridos o

<sup>18</sup>El oro monetario y los DEG son excepciones por cuanto son activos financieros que no son derechos frente a otras unidades.



**Cuadro 4.2: Estado de fuentes y usos de efectivo****FLUJOS DE EFECTIVO POR ACTIVIDADES OPERATIVAS:**

## ENTRADAS DE EFECTIVO POR ACTIVIDADES OPERATIVAS

- Impuestos
- Contribuciones sociales
- Donaciones
- Otras entradas

## PAGOS EN EFECTIVO POR ACTIVIDADES OPERATIVAS

- Remuneración a los empleados
- Compras de bienes y servicios
- Intereses
- Subsidios
- Donaciones
- Prestaciones sociales
- Otros pagos

*Entrada neta de efectivo por actividades operativas*

**FLUJOS DE EFECTIVO POR INVERSIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS:**

## COMPRAS DE ACTIVOS NO FINANCIEROS

- Activos fijos
- Existencias estratégicas
- Objetos de valor
- Activos no producidos

## VENTAS DE ACTIVOS NO FINANCIEROS

- Activos fijos
- Existencias estratégicas
- Objetos de valor
- Activos no producidos

*Salida neta de efectivo por inversiones en activos no financieros*

**SUPERÁVIT/DÉFICIT DE EFECTIVO<sup>1</sup>****FLUJOS DE EFECTIVO POR ACTIVIDADES DE FINANCIAMIENTO:**

## ADQUISICIÓN NETA DE ACTIVOS FINANCIEROS, EXCLUIDO EL EFECTIVO

- Internos
- Externos

## PASIVOS NETOS INCURRIDOS

- Internos
- Externos

*Entrada neta de efectivo por actividades de financiamiento*

**VARIACIÓN NETA EN LAS TENENCIAS DE EFECTIVO<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Entrada neta de efectivo por actividades operativas menos salida neta de efectivo por inversiones en activos no financieros.

<sup>2</sup>Superávit/déficit de efectivo más entrada neta de efectivo por actividades de financiamiento.

sas razones, tales como fomentar nuevas industrias, asistir a corporaciones públicas en problemas o ayudar a empresas específicas que se encuentran en una situación económica adversa. Este tipo de transacciones puede adoptar múltiples formas, entre ellas préstamos, títulos de participación en el capital y títulos de deuda. Dado que frecuentemente hay un componente de subsidio en estas transacciones, resulta útil identificarlas en una categoría separada de modo que, para algunos análisis, se las pueda tratar como flujos con características similares al ingreso y el gasto<sup>19</sup>. Se supone que todas las otras transacciones en activos financieros se realizan con fines de gestión de la liquidez; es decir, los activos se adquieren para obtener una tasa de rendimiento de mercado, manteniendo al mismo tiempo suficientes fondos disponibles para financiar las operaciones ordinarias.

**F. Operaciones en efectivo del gobierno**

**4.46** Si bien es conveniente registrar los flujos en base devengado, es importante contar con información sobre las fuentes y usos de efectivo para evaluar la liquidez del sector gobierno general. El *estado de fuentes y usos de efectivo* (cuadro 4.2) presenta el monto total de efectivo generado o absorbido por: a) operaciones corrientes, b) transacciones en activos no financieros y c) transacciones que involucran activos y pasivos financieros distintos del efectivo mismo. La variación neta del saldo de efectivo del gobierno es la suma del efectivo neto recibido de estas tres fuentes.

**4.47** El efectivo se refiere al efectivo disponible y a los equivalentes del efectivo. El efectivo disponible se refiere a los billetes y monedas y a los depósitos a la vista en un banco u otra institución financiera. Los equivalentes del efectivo son inversiones sumamente líquidas que pueden convertirse con facilidad en efectivo disponible a opción del gobierno y los sobregiros considerados parte integral de la función de gestión del efectivo.

**4.48** A diferencia del estado de operaciones del gobierno (cuadro 4.1), que se prepara en base devengado, para el estado de fuentes y usos de efectivo (cuadro 4.2) se utiliza la base caja. Esto significa en la

<sup>19</sup>La adquisición neta de activos financieros para fines de política se denominaba "concesión de préstamos menos recuperaciones" en el *Manual de EFP 1986* y frecuentemente se hacía referencia a la misma como "préstamo neto". No deben confundirse estos términos con la expresión "préstamo neto/endeudamiento neto" utilizada en este manual.

dispuestos para fines de política pública o gestión de la liquidez. Esta distinción no se incluye en el estado de operaciones del gobierno pero se usa para definir el *resultado fiscal global* en el recuadro 4.1. Se pueden adquirir activos para fines de política por diver-

práctica que las transacciones se registran cuando se recibe el efectivo o cuando se efectúan los pagos en efectivo. Un análisis de las diferencias entre los cuadros 4.1 y 4.2 proporciona información adicional útil. Hay dos categorías generales de transacciones que se registran en el cuadro 4.1 pero no en el cuadro 4.2:

- **Transacciones que se liquidarán en efectivo en el futuro.** Cuando el registro se efectúa en base devengado, se asienta una compra de bienes y servicios cuando se traspassa la propiedad de los bienes o cuando se prestan los servicios. El consiguiente pago en efectivo puede no tener lugar hasta un período contable ulterior, en cuyo caso no se incluiría en el cuadro 4.2 en el mismo período en que aparece en el cuadro 4.1. Similarmente, pueden recibirse ingresos en efectivo antes de ganarlos mediante la entrega de los bienes o la prestación de servicios al comprador. También puede haber transacciones en activos y pasivos que se liquiden en efectivo en períodos futuros, como los intereses devengados por la amortización del descuento de un bono de cupón cero o de otro bono con descuento.
- **Transacciones que debido a su naturaleza no son en efectivo.** El consumo de capital fijo, las transacciones imputadas, el trueque y otras transacciones en especie solo pueden ser transacciones no monetarias.

## G. Estado de otros flujos económicos

**4.49** El estado de otros flujos económicos (cuadro 4.3) presenta circunstancias que tienen un impacto sobre el patrimonio neto del gobierno pero que no tienen su origen en transacciones del gobierno. Se clasifican como variaciones en el valor o en el volumen de los activos, pasivos y patrimonio neto. La partida de resultado de este estado es la **variación en el patrimonio neto como resultado de otros flujos económicos**. (Los otros flujos económicos se describen en el capítulo 10.)

**4.50** Las variaciones en el valor de los activos, pasivos y patrimonio neto atribuibles exclusivamente a cambios de los precios se denominan ganancias y pérdidas por tenencia. Pueden ser el resultado de cambios en el nivel general de precios o en los precios relativos. Las fluctuaciones del tipo de cambio también darán origen a ganancias y pérdidas por tenencia de activos y pasivos financieros denominados en una moneda extranjera.

**Cuadro 4.3: Estado de otros flujos económicos**

VARIACIÓN EN EL PATRIMONIO NETO COMO RESULTADO DE OTROS FLUJOS ECONÓMICOS	
ACTIVOS NO FINANCIEROS	
	Ganancias y pérdidas por tenencia
	Otras variaciones en el volumen
ACTIVOS FINANCIEROS	
	Ganancias y pérdidas por tenencia
	Otras variaciones en el volumen
PASIVOS	
	Ganancias y pérdidas por tenencia
	Otras variaciones en el volumen

**4.51** Las variaciones en el volumen de activos y pasivos que no tienen su origen en transacciones pueden ser atribuibles a diversas razones. Pueden ser el resultado de eventos extraordinarios o imprevistos, de eventos normales, o de reclasificaciones.

- Entre los **eventos extraordinarios o imprevistos** se incluyen las pérdidas provocadas por terremotos, inundaciones, incendios, vientos, guerras u otras catástrofes. También incluyen las deudas incobrables canceladas contablemente por los acreedores, las incautaciones no compensadas, el abandono de instalaciones de producción antes de terminar la construcción, la obsolescencia imprevista de activos, la degradación imprevista de activos fijos como consecuencia de la polución y las pérdidas de existencias de carácter extraordinario.
- Entre los **eventos normales** se incluyen el descubrimiento de activos del subsuelo, el agotamiento de activos del subsuelo por medio de la extracción, el registro de una patente, la modificación del pasivo de un sistema de pensiones de prestaciones definidas como resultado de un cambio en las prestaciones cubiertas, la designación de una estructura como monumento histórico y el crecimiento natural de recursos biológicos no cultivados.
- Las **reclasificaciones** ocurren cuando una parte de una unidad del gobierno general comienza a operar con la independencia suficiente para ser clasificada como una cuasicorporación, cuando una unidad del gobierno general se convierte en una corporación pública, o viceversa debido a un cambio en sus operaciones o en los precios que cobra por sus servicios, y cuando se produce una reestructuración o fusión de unidades del gobierno general y

corporaciones públicas. En estos casos, los activos y pasivos pueden agregarse o excluirse del balance del sector gobierno general.

## H. Balance

**4.52** El *Balance* (cuadro 4.4) presenta los saldos de activos y pasivos al final del período contable. También se incluye el *patrimonio neto*, definido como el total de activos menos el total de pasivos. La variación en el patrimonio neto es la medida preferida para determinar la viabilidad de las actividades fiscales.

**4.53** Puede ser difícil asignar valores de mercado a algunos activos no financieros del gobierno, y ciertos análisis se centran exclusivamente en los activos financieros del sector gobierno general y no en sus activos totales. Por consiguiente, el *patrimonio financiero neto* se define como el total de activos financieros menos el total de pasivos.

### 1. Activos del gobierno

**4.54** Los activos incluidos en el balance del sector gobierno general son activos sobre los cuales las unidades del gobierno general ejercen derechos de propiedad y de los cuales derivan beneficios económicos a través de su tenencia o utilización durante cierto período. Están excluidos los activos que no son propiedad o no están bajo el control de una unidad del gobierno general y los activos que no tienen valor económico.

**4.55** Como se observa en el cuadro 4.4, los activos se clasifican de la misma forma que las transacciones en activos. Los activos son no financieros o financieros. Los activos no financieros se clasifican a su vez como activos fijos, existencias, objetos de valor y activos no producidos. Los activos financieros se clasifican por la residencia de la contraparte y por el tipo de instrumento. Los activos financieros también pueden clasificarse por el sector de la contraparte. (La clasificación de los activos se describe en el capítulo 7.)

### 2. Pasivos del gobierno

**4.56** Los pasivos son obligaciones de suministrar un valor económico a otra unidad institucional. La mayoría de las clasificaciones que se aplican a los activos financieros también se aplican a los pasivos. En el cuadro 4.4 se presenta una clasificación, basada en primer lugar en la residencia y en segundo lugar en el tipo de instrumento. (La clasificación de los pasivos se describe en el capítulo 7.)

## I. Otros indicadores analíticos de política fiscal

**4.57** Según los objetivos del análisis que se esté realizando, es probable que sea útil considerar otras variables y partidas de resultado distintas de las incluidas en los cuadros principales del marco del sistema de EFP. En el recuadro 4.1 se presentan algunos de los indicadores más importantes que probablemente se empleen en el análisis de la política fiscal.

Cuadro 4.4: Balance

	Balance de apertura	Balance de cierre
<b>PATRIMONIO NETO</b>		
<b>ACTIVOS NO FINANCIEROS</b>		
Activos fijos		
Existencias		
Objetos de valor		
Activos no producidos		
<b>ACTIVOS FINANCIEROS</b>		
<b>Internos</b>		
Billetes y monedas y depósitos		
Valores distintos de acciones		
Préstamos		
Acciones y otras participaciones de capital		
Reservas técnicas de seguros		
Derivados financieros		
Otras cuentas por cobrar		
<b>Externos</b>		
Billetes y monedas y depósitos		
Valores distintos de acciones		
Préstamos		
Acciones y otras participaciones de capital		
Reservas técnicas de seguros		
Derivados financieros		
Otras cuentas por cobrar		
<b>Oro monetario y DEG</b>		
<b>PASIVOS</b>		
<b>Internos</b>		
Billetes y monedas y depósitos		
Valores distintos de acciones		
Préstamos		
Acciones y otras participaciones de capital (solo corporaciones públicas)		
Reservas técnicas de seguros [EFP]		
Derivados financieros		
Otras cuentas por pagar		
<b>Externos</b>		
Billetes y monedas y depósitos		
Valores distintos de acciones		
Préstamos		
Acciones y otras participaciones de capital (solo corporaciones públicas)		
Reservas técnicas de seguros [EFP]		
Derivados financieros		
Otras cuentas por pagar		

#### Recuadro 4.1: Indicadores analíticos de política fiscal

A los efectos del análisis macroeconómico, los indicadores que permiten evaluar la política fiscal incluyen los tres resultados básicos del sistema de EFP, otros resultados utilizados por diversas instituciones (incluido el FMI) y otros indicadores macroeconómicos importantes de los flujos y saldos. Estas variables pueden aplicarse a los diferentes niveles de gobierno, al sector gobierno general o al sector público.

##### Resultados básicos del sistema de EFP

Resultado operativo neto/bruto	El resultado operativo neto es igual al ingreso menos el gasto. El resultado operativo bruto es igual al ingreso menos el gasto, excluido el consumo de capital fijo.
Préstamo neto/endeudamiento neto	El resultado operativo neto menos la adquisición neta de activos no financieros (o el resultado operativo bruto menos la adquisición neta de activos no financieros, de los que también se excluye el consumo de capital fijo). El préstamo neto/endeudamiento neto también es igual a la adquisición neta de activos financieros menos los pasivos netos incurridos.
Superávit/déficit de efectivo	La entrada neta de efectivo por actividades operativas menos la salida neta de efectivo por inversiones en activos no financieros.

##### Otros resultados

Resultado fiscal global	El préstamo neto/endeudamiento neto ajustado por medio del reordenamiento de las transacciones en activos y pasivos que se consideran realizadas para fines de política pública. En particular, todos los recursos producto de privatizaciones (incluidas las ventas de activos fijos) serían incluidos como partidas financieras, y los subsidios otorgados en forma de préstamos serían considerados como un gasto <sup>1</sup> .
Resultado fiscal global ajustado	El resultado fiscal global (o préstamo neto/endeudamiento neto) ajustado a fin de excluir algunos o todos los ingresos por donaciones, ciertas actividades realizadas por enclaves, tales como el sector petrolero, y/o las transacciones de gran cuantía y poco frecuentes que podrían distorsionar el análisis fiscal <sup>1</sup> .
Resultado primario global	El resultado fiscal global más el gasto neto en intereses.
Resultado operativo primario	El resultado operativo neto más el gasto neto en intereses.
Ahorro bruto	El resultado operativo bruto menos las transferencias netas de capital por recibir, incluidas las donaciones de capital netas y los impuestos sobre el capital (códigos 1133 y 1135 del sistema de EFP).

##### Otras variables macroeconómicas

Carga fiscal	El ingreso tributario más las contribuciones obligatorias a la seguridad social (como porcentaje del PIB).
Erogación total	El gasto más la adquisición neta de activos no financieros (excluidos los objetos de valor, de ser posible).
Composición de la erogación total	Desglose de la erogación total utilizando la clasificación funcional (CFG, véase el capítulo 6).
Gasto de consumo final del gobierno	Representado por la remuneración a los empleados, más el uso de bienes y servicios, más el consumo de capital fijo, menos las ventas de bienes y servicios, más las compras para transferencia directa a los hogares (principalmente prestaciones sociales en especie).
Inversión bruta	La adquisición menos la disposición de activos no financieros (excluidos los objetos de valor, de ser posible).

##### Riqueza y deuda

Riqueza neta (Posición de)	El patrimonio neto, que es igual al saldo total de los activos menos los pasivos.
Riqueza financiera neta (Posición de)	El patrimonio financiero neto, que es igual al saldo total de los activos financieros menos los pasivos.
Deuda bruta (Posición de)	El saldo de todos los pasivos excepto las acciones y otras participaciones de capital y los derivados financieros.
Pasivos contingentes	El saldo de las garantías explícitas del gobierno (sector público) más el valor presente neto de las obligaciones de los sistemas de seguridad social.

<sup>1</sup> El resultado operativo neto, el superávit/déficit de efectivo y los otros resultados podrían ajustarse de manera similar.