

Apéndice 1: Cambios con respecto al Manual de estadísticas de las finanzas públicas 1986

En este apéndice se resumen los principales cambios metodológicos con respecto al Manual de EFP 1986.

A. Introducción

1. El sistema revisado de EFP que se describe en el presente manual representa una considerable modernización y expansión del sistema descrito en el *Manual de EFP 1986*. Se han realizado importantes modificaciones en la cobertura de unidades y eventos económicos que deben registrarse en el sistema, el momento en que deben registrarse dichos eventos, definiciones, clasificaciones y partidas de resultado. El sistema de EFP revisado también está más armonizado con otros sistemas de estadísticas macroeconómicas que el sistema de EFP 1986. Existen numerosas modificaciones detalladas en cada tema principal, pero en este apéndice no se pretende enumerarlas exhaustivamente.

B. Cobertura de unidades

2. La cobertura de unidades del sistema de EFP revisado se centra en el sector gobierno general tal como se define en el *SCN 1993*. Esta definición se basa en el concepto de unidad institucional, que se describe en el capítulo 2. El sector gobierno general se compone de todas las unidades del gobierno residentes y todas las instituciones sin fines de lucro residentes que están controladas y son financiadas principalmente por el gobierno. La cobertura del sistema de EFP 1986 se define en base a funciones y no unidades. Incluye todas las unidades que desempeñan una función de gobierno pero, en principio, solo se incluyen las transacciones que están directamente relacionadas con las funciones de gobierno. En consecuencia, se excluyen las transacciones que no representan el cumplimiento de una política fiscal. En particular, se excluyen todas las transacciones relacionadas

con las funciones de la autoridad monetaria y otras instituciones financieras de depósito.

3. Las autoridades supranacionales son organismos internacionales facultados para recaudar impuestos u otras transferencias obligatorias dentro del territorio de los países miembros. Pese a que las autoridades supranacionales desempeñan algunas funciones de gobierno dentro de cada país miembro, siempre se consideran unidades institucionales no residentes. Por lo tanto, no se incluyen en el sistema de EFP revisado para ningún país. En el *Manual de EFP 1986*, las transacciones resultado de las funciones gubernamentales realizadas dentro de un país por organismos supranacionales se incluyen en las estadísticas de ese país. No obstante, es posible compilar estadísticas para las autoridades supranacionales utilizando el marco de EFP revisado como si éstas constituyeran un país aparte y clasificar las respectivas categorías de transacciones por país.

C. Momento de registro de los eventos económicos

4. El momento cuando se registran las transacciones y los otros flujos económicos está determinado por los principios de la contabilidad en base devengado del *Manual de EFP* revisado. Es decir, los flujos se registran cuando se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue valor económico. En el *Manual de EFP 1986*, las transacciones se registran cuando se recibe o se paga efectivo. En general, los flujos se registran más temprano en la base devengado que en la base caja.

5. El registro de flujos en base devengado captará automáticamente las obligaciones vencidas, como los atrasos en los pagos del principal de la deuda, pagos de intereses o pagos por bienes y servicios. En el *Manual de EFP 1986*, el uso de la base caja significa

que los atrasos y las variaciones en el nivel de atrasos no se registran.

6. El registro en base devengado permite registrar la diferencia entre el valor de rescate de un bono o un valor similar y su precio de emisión como intereses a medida que éstos se ganan o incurren, y no cuando vence el valor. En el *Manual de EFP 1986*, la diferencia total entre los precios de emisión y rescate se registra como intereses cuando se rescata el valor.

D. Cobertura de eventos

7. La cobertura de eventos en el sistema de EFP revisado es más amplia que en el *Manual de EFP 1986*, ya que el sistema revisado incluye todos los eventos económicos que afectan a los activos, pasivos, ingresos o gastos, y no únicamente los que están representados por una transacción en efectivo. Por ejemplo, se incluyen el trueque y las donaciones de bienes y servicios. El *Manual de EFP 1986* solo incluye las transacciones en especie selectivamente y como partidas informativas.

8. El *Manual de EFP* revisado incluye otros flujos económicos, que son flujos diferentes de las transacciones que afectan al saldo de activos, pasivos y patrimonio neto de una unidad. Deben incluirse otros flujos económicos para conciliar plenamente el balance de apertura de un ejercicio contable con el balance de cierre del ejercicio. Las variaciones en los precios y la destrucción de activos son ejemplos de otros flujos económicos. Por definición, los otros flujos económicos son eventos no monetarios, lo cual significa que no forman parte del *Manual de EFP 1986*.

E. Valoración

9. En el *Manual de EFP* revisado, los activos y pasivos se valoran a precios de mercado corrientes, incluidos los títulos de deuda que pueden tener un valor nominal diferente. Los préstamos generalmente no se comercializan y por ende no tienen valor de mercado, por lo cual se registran a su valor nominal. En el *Manual de EFP 1986*, los títulos de deuda siempre se valoran al monto que el gobierno está obligado a pagar cuando vence la deuda, que puede ser diferente tanto del valor nominal como del valor corriente de mercado. El *Manual de EFP* revisado estipula que el

valor nominal de los títulos de deuda debe registrarse como partida informativa.

F. Registro bruto y neto de flujos

10. La presentación en el *Manual de EFP* revisado de los flujos en términos brutos o netos es igual, en su mayor parte, a la del *Manual de EFP 1986*. La principal excepción corresponde a las ventas y gastos de los establecimientos de mercado. En general, un establecimiento de mercado es parte de una unidad del gobierno general que está ubicado en un solo lugar y cuya actividad principal es la producción y venta de bienes y servicios a precios económicamente significativos. Conceptualmente, es posible compilar registros contables completos sobre la actividad productiva de un establecimiento, incluidas las ventas y los costos de producción. En el *Manual de EFP* revisado, las ventas y costos de producción de los establecimientos de mercado se presentan en términos brutos como ingresos y gastos, respectivamente. En el *Manual de EFP 1986*, el valor neto de las ventas deducidos los costos de producción se registra como ingreso si es positivo y como gasto si es negativo.

G. Integración de flujos y saldos

11. El sistema de EFP revisado es un sistema plenamente integrado, en el cual los datos de saldos al cierre de un período contable pueden derivarse de los datos de saldos al comienzo del período y los flujos ocurridos durante el período. Como resultado de esta integración, se incluyen todos los eventos que afectan el desempeño financiero y la posición financiera o de liquidez del sector gobierno general. En el *Manual de EFP 1986*, los datos de saldos que se incluyen se limitan a las obligaciones de deuda. Las variaciones en los saldos de los pasivos de deuda normalmente no pueden conciliarse con los flujos registrados. Se incluyen cuadros complementarios para indicar que se necesitarían datos adicionales para llevar a cabo la conciliación.

H. Definiciones y clasificaciones

12. Los ingresos en el sistema de EFP revisado son aumentos del patrimonio neto como resultado de una transacción. Por consiguiente, los ingresos incluyen las donaciones pero no los recursos de las disposiciones de activos no financieros. En el *Manual de EFP 1986*,

los ingresos se definen como el conjunto de todas las entradas no reembolsables distintas de las donaciones. Por consiguiente, los ingresos incluyen los recursos de las disposiciones de activos no financieros.

13. Similarmente, los gastos en el sistema de EFP revisado son disminuciones del patrimonio neto como resultado de una transacción. Las compras de activos no financieros no afectan al patrimonio neto y no se consideran transacciones de gasto. El término “gasto” que se emplea en el *Manual de EFP 1986* tiene un nuevo significado en el manual revisado, ya que está más estrechamente relacionado con el registro en base devengado e indica que se excluyen las transacciones en activos no financieros. El gasto se define en el *Manual de EFP 1986* como el conjunto de pagos no reembolsables e incluye las compras de activos no financieros.

14. Las clasificaciones de ingresos en los dos manuales son considerablemente distintas. En el *Manual de EFP 1986* los ingresos se clasifican como ingresos tributarios, no tributarios y de capital. Las donaciones conforman una categoría de entradas separada de los ingresos. En el *Manual de EFP* revisado, los ingresos se subdividen en impuestos, contribuciones a los seguros sociales, donaciones y otros ingresos. Más detalladamente:

- Los impuestos no incluyen las contribuciones a la seguridad social en el *Manual de EFP* revisado, pero sí las incluyen en el *Manual de EFP 1986*.
- En el *Manual de EFP* revisado, las contribuciones a los seguros sociales incluyen las contribuciones a la seguridad social, que se clasifican como impuestos en el *Manual de EFP 1986*, y las contribuciones a los sistemas de seguro social administrados para el beneficio de los empleados públicos, las cuales se clasifican como ingresos no tributarios en el *Manual de EFP 1986*.
- Otros ingresos en el *Manual de EFP* revisado incluye la mayor parte de la categoría de ingresos no tributarios del *Manual de EFP 1986*, más las transferencias de capital, las cuales se clasifican como ingresos de capital en el *Manual de EFP 1986*.
- Los ingresos de capital en el *Manual de EFP 1986* se componen de las ventas de activos no financieros y las entradas de transferencias de capital. Las ventas de activos no constituyen ingresos en el

Manual de EFP revisado y las transferencias de capital se clasifican como otros ingresos.

15. Los gastos se clasifican de dos maneras —por función y por tipo económico de la transacción— tanto en el *Manual de EFP* revisado como en el *Manual de EFP 1986*. En ambos manuales, la clasificación por función corresponde a la Clasificación de las funciones del gobierno (CFG) publicada por las Naciones Unidas, pero incluso esta clasificación ha sido revisada¹. El *Manual de EFP* revisado incorpora la CFG revisada.

16. La clasificación del gasto por tipo económico en el *Manual de EFP* revisado es similar, en general, a la clasificación correspondiente en el *Manual de EFP 1986*. La excepción principal es que las adquisiciones de activos no financieros no se consideran como gasto en el *Manual de EFP* revisado. Otras modificaciones incluyen las siguientes:

- El consumo de capital fijo es un gasto en el *Manual de EFP* revisado. Puesto que éste es un gasto no monetario, no fue incluido en el *Manual de EFP 1986*.
- Los pagos de transferencias se clasifican por tipos de pago en el *Manual de EFP* revisado. En el *Manual de EFP 1986* se clasifican según el sector que recibe el pago. Los principales tipos de pagos de transferencias son los subsidios, las donaciones y las prestaciones sociales.

17. Se dedica una nueva clasificación a las variaciones en los activos no financieros como resultado de transacciones, ya que éstas no se clasifican como ingresos o gastos en el *Manual de EFP* revisado. Esta clasificación sigue la clasificación paralela del *SCN 1993*, que se basa en el tipo de activo involucrado en la transacción. Esta clasificación incluye el consumo de capital fijo, ya que éste representa una declinación en el valor de los activos fijos.

18. La concesión de préstamos menos recuperaciones es una categoría de transacciones del *Manual de EFP 1986* que representa la adquisición neta de activos financieros para fines de política y se clasifica junto con el gasto para el cálculo del déficit/superávit global. En el *Manual de EFP* revisado estas transacciones se clasifican junto con las otras transacciones en activos financieros.

¹La CFG fue revisada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y publicada por la ONU.

I. Partidas de resultado

19. En el *Manual de EFP* revisado se introducen varias partidas de resultado nuevas, como consecuencia de considerar que el análisis fiscal debe incluir una variedad de factores y que ninguna medida por sí sola basta para todos los fines. En el *Manual de EFP 1986*, el marco analítico se centra en una sola partida de resultado, el déficit/superávit global, aunque se contempla la posibilidad de otras partidas de resultado.

20. El marco analítico del *Manual de EFP* revisado contiene varias partidas de resultado. El Estado de operaciones del gobierno incluye las siguientes partidas:

- El resultado operativo neto, que se define como los ingresos menos los gastos y representa la variación en el patrimonio neto como resultado de transacciones.
- El préstamo neto/endeudamiento neto, que se define como la adquisición neta de activos financieros menos el incurrimiento neto de pasivos, o alternativamente como el resultado operativo neto menos la adquisición neta de activos no financieros.

21. El Estado de fuentes y usos de efectivo incluye el superávit/déficit de efectivo para indicar el saldo de flujos de efectivo de las operaciones del gobierno y la adquisición neta de activos no financieros. Es similar al déficit/superávit global del *Manual de EFP 1986*, excepto que no se deducen las salidas netas de efectivo correspondientes a las transacciones de concesiones de préstamos menos recuperaciones.

22. Otra partida de resultado del *Manual de EFP* revisado es el resultado fiscal global, que se define como el préstamo neto/endeudamiento neto ajustado mediante una reorganización de las transacciones en activos y pasivos que se consideran efectuadas para fines de política pública. En particular, todos los recursos de las privatizaciones (incluidas las ventas de activos no financieros) son incluidos entre las partidas financieras, y los subsidios otorgados en forma de préstamos son reconocidos como gastos. Es equivalente al déficit/superávit global del *Manual de EFP 1986*, pero se determina utilizando el registro en base devengado.

23. Otras partidas de resultado del *Manual de EFP* revisado incluyen el patrimonio neto, el patrimonio fi-

nanciero neto, la variación en el patrimonio neto y la variación en el patrimonio financiero neto —todas relacionadas con el balance—, la variación en el patrimonio neto como resultado de otros flujos económicos, el resultado primario y el ahorro. No existen partidas de resultado similares en el *Manual de EFP 1986*.

J. Armonización con otros sistemas estadísticos

24. El sistema de EFP revisado está armonizado con otros sistemas internacionales de estadísticas macroeconómicas. Es decir, los conceptos básicos, las definiciones y las convenciones son los mismos en la medida de lo posible dado el objetivo del sistema de EFP de apoyar el análisis fiscal. Los otros manuales estadísticos con los que se ha armonizado el sistema de EFP son el *SCN 1993*, la quinta edición del *Manual de Balanza de Pagos* del FMI y el *Manual de estadísticas monetarias y financieras* del FMI. El *Manual de EFP 1986* sigue en lo posible la versión de 1968 del *SCN*², pero el grado de armonización es mucho menor, principalmente por el uso de la base de registro en base caja en el *Manual de EFP 1986*.

25. Las principales diferencias entre el sistema de EFP revisado y los sistemas de estadísticas macroeconómicas con los cuales está armonizado son las clasificaciones utilizadas y las correspondientes partidas de resultado. Por ejemplo, las clasificaciones de los impuestos en el sistema de EFP revisado y en el *SCN 1993* son muy diferentes, pero la definición de un impuesto es la misma para ambos sistemas. El tratamiento que da el sistema de EFP a los sistemas de jubilación y a las utilidades reinvertidas de la inversión extranjera directa difiere del tratamiento en el *SCN 1993* y, como resultado, el préstamo neto/endeudamiento neto es diferente en los dos sistemas. Además, las diferencias de cobertura significan que algunas partidas, como la remuneración a los empleados, se definen de manera idéntica pero son menos amplias en el sistema de EFP que en el *SCN 1993*. En el apéndice 3 se ofrece más información sobre la armonización del sistema de EFP con el *SCN 1993*.

²Naciones Unidas, *Un sistema de Cuentas Nacionales*, Estudios de Métodos, Serie F, No. 2, Rev. 3 (Nueva York, 1968).