

Apéndice 2: Operaciones de deuda del gobierno

En este apéndice se describen diversas transacciones y otros flujos económicos de deuda o relacionados con deuda, que pueden involucrar a una unidad del gobierno general.

A. Introducción

1. Además de las transacciones normales correspondientes a gastos de intereses y reembolsos de principal de su propia deuda, las unidades del gobierno general pueden realizar una serie de operaciones de deuda o relacionadas con deuda frecuentemente complejas, tales como asumir deudas que han garantizado de otras unidades, reprogramar deudas y cancelar deudas. Este apéndice resume las transacciones y otros flujos económicos que tienen su origen en las operaciones de deuda o relacionadas con deuda del gobierno.

B. Intereses, principal y atrasos

2. Las transacciones de deuda más comunes de las unidades del gobierno general son las correspondientes a gastos de intereses y reembolsos de principal. Los intereses son el gasto en que incurre el deudor por utilizar fondos de otras unidades. Los instrumentos financieros que rinden intereses pueden clasificarse como depósitos, valores distintos de acciones, préstamos, o cuentas por cobrar/por pagar. Los intereses se devengan en forma continua y se tratan como si el deudor los pagase continuamente al acreedor y simultáneamente se endeudase por una cantidad igual adicional del mismo instrumento financiero, aumentando así el pasivo total del deudor. Cuando el deudor efectúa un pago, se reduce el pasivo¹. Tradicionalmente, un pago de intereses se define como la porción de un

¹Es posible que el registro de los intereses que devengan los depósitos y préstamos tenga que ajustarse a las prácticas nacionales y clasificarse como cuentas por pagar/por cobrar, y no como montos adicionales de depósitos y préstamos.

pago periódico igual al monto de intereses devengados y exigibles. La porción restante se denomina pago del principal.

3. Si el deudor no efectúa un pago en la fecha programada o antes, teniendo en cuenta cualquier período de gracia, se crea un atraso. Dependiendo de las condiciones contractuales, la presencia de atrasos puede modificar los términos de toda la obligación o únicamente del monto en atraso. Por ejemplo, de no efectuarse un pago programado es posible que el monto total del principal de un préstamo a largo plazo se convierta en un préstamo exigible a la vista. De modificarse los términos y las condiciones a que está sujeta cualquier parte de la obligación, esa parte debe tratarse como un instrumento separado y posiblemente clasificarse en otra categoría del pasivo. Por lo tanto, esa parte debe registrarse como si se hubiese efectuado un pago en la fecha programada por un monto igual al monto reclasificado, y luego el acreedor hubiese prestado ese mismo monto al deudor bajo los nuevos términos. De este modo, puede identificarse claramente el financiamiento obtenido en base a no efectuar los pagos programados. Cuando se presentan atrasos en los pagos, cada categoría pertinente del pasivo deberá subclasificarse para indicar los montos en atraso, o todos los montos en atraso deberán clasificarse como cuentas por pagar.

C. Asunción de una deuda

4. Es común que las unidades del gobierno general garanticen la deuda contraída por otras unidades. Frecuentemente, el acreedor está dispuesto a prestar fondos al deudor únicamente con la garantía de una unidad del gobierno general. La asunción de la deuda se produce cuando el acreedor invoca las condiciones del contrato que permiten hacer efectiva la garantía, y la unidad del gobierno general asume la responsabilidad de la deuda como entidad obligada primaria, o deudora. Por lo tanto, cuando se asume una deuda,

hay tres unidades involucradas: la unidad del gobierno general, el acreedor y el deudor original. El gobierno incurre una nueva obligación frente al acreedor y se extingue la obligación del deudor original. La nueva deuda puede estar sujeta a los mismos términos que la deuda original o pueden entrar en vigor términos nuevos porque se invocó la garantía.

5. Cuando una unidad del gobierno general asume una deuda, puede o no adquirir un derecho frente al deudor original. Si lo adquiere, el derecho puede o no ser efectivo en el sentido de que existe una probabilidad real de reembolso. Cuando una unidad del gobierno general adquiere un derecho efectivo, debe registrar un aumento del pasivo frente al acreedor, y la adquisición de un activo financiero en que el deudor original es la contraparte. No se produce ninguna variación en el patrimonio neto si el nuevo derecho tiene el mismo valor que el pasivo incurrido.

6. Si la unidad del gobierno general no adquiere un derecho efectivo frente al deudor original, la clasificación de la transacción dependerá de la relación entre la unidad del gobierno general y el deudor original. Si el deudor original es una corporación pública de propiedad o bajo control de la unidad del gobierno general que asume la deuda, y si la corporación sigue siendo viable, la asunción de la deuda representa un aumento en el capital social de propiedad de la unidad del gobierno general. En este caso, la unidad del gobierno general registra un aumento del pasivo frente al acreedor y un aumento de sus acciones y otras participaciones de capital. El patrimonio neto de ambas entidades se mantiene invariable. Si el deudor original se ha declarado en bancarrota, ha dejado de ser viable, o no es una unidad de propiedad o bajo control de la unidad del gobierno general que asume la deuda, se considera que la unidad del gobierno general ha efectuado un pago de transferencia. Se registra un aumento del pasivo y un gasto, el cual se clasifica como una donación de capital si el deudor original es un gobierno extranjero u otra unidad del gobierno general, y como otros gastos diversos/transferencias de capital si el deudor original es cualquier otra unidad. El patrimonio neto disminuirá en un monto igual al monto de la transacción.

D. Pagos de deuda en nombre de otra unidad

7. Las unidades del gobierno general pueden efectuar uno o más pagos de servicio de la deuda en nombre

de otras unidades, generalmente en el marco de una garantía o un mecanismo similar, sin por ello asumir la deuda. Estos pagos pueden corresponder a los intereses o al principal que debe pagar la otra unidad, pero no pueden clasificarse como gastos por concepto de intereses ni como reembolsos de principal porque la unidad del gobierno general no ha incurrido un pasivo. El tratamiento de estos pagos depende de si la unidad del gobierno general adquiere un derecho financiero efectivo frente al deudor y, si no, de la naturaleza de la unidad.

8. Si la unidad del gobierno general adquiere un derecho financiero efectivo frente al deudor original, entonces registrará un aumento de sus activos financieros y una disminución de su efectivo. Si la unidad del gobierno general no adquiere un derecho financiero efectivo, entonces registrará un gasto. Cuando se trata de un solo pago de una pequeña parte de la obligación de un deudor o de una serie de pagos, el gasto se clasifica como una donación corriente si el deudor es otra unidad del gobierno general o un gobierno extranjero, como un subsidio si el deudor es una corporación, y como otros gastos diversos si el deudor es otro tipo de unidad. Si la unidad del gobierno general paga el monto total del pasivo del deudor en un solo pago, la transacción se trata como una asunción de deuda.

E. Condonación de deuda

9. La condonación de deuda es la eliminación de una deuda por acuerdo mutuo entre un acreedor y un deudor. Siempre se registra como si el acreedor otorgase una donación o transferencia de capital al deudor. En una condonación de deuda, las unidades del gobierno general pueden ser acreedoras o deudoras.

10. La condonación de deuda da lugar a una disminución de los activos financieros y usualmente a una reducción del patrimonio neto del acreedor igual al valor de la deuda condonada y a una disminución del pasivo y a un aumento del patrimonio neto del deudor. Si la contraparte de la transacción es un gobierno extranjero u otra unidad del gobierno general, la transacción se considera como una donación de capital tanto para el acreedor como para el deudor. Si la contraparte de la transacción es otro tipo de unidad, la transacción se clasifica como otros gastos diversos/transferencias de capital si la unidad del gobierno general es la acreedora, y como otros ingresos/transferencias de capital voluntarias distintas de donaciones, si dicha unidad es la deudora.

F. Reestructuración y reprogramación de deuda

11. Las unidades del gobierno general, sea en calidad de acreedoras o deudoras, pueden modificar, mediante un acuerdo bilateral, los términos del servicio de una deuda existente, usualmente en términos más favorables para la unidad deudora y posiblemente con una condonación parcial de la deuda. Estos términos pueden incluir un período de reembolso más largo, la adición o la prórroga de un período de gracia para los pagos de intereses y principal, o la reprogramación de los pagos del servicio de la deuda vencida y/o en atraso. Toda modificación de la relación contractual entre deudores y acreedores se registra por medio de transacciones que reducen el pasivo por el monto de la deuda que fue reestructurada e incrementan el pasivo por el valor de mercado de la nueva deuda². Toda deuda condonada se registra como una transferencia de capital siguiendo el procedimiento descrito en los párrafos 9 y 10. Los demás ajustes, por ejemplo para tener en cuenta la variación en los tipos de cambio, se contabilizan como ganancias o pérdidas por tenencia.

G. Cancelación y reducción contable de deuda

12. Las unidades del gobierno general que son acreedoras pueden cancelar contablemente sus activos financieros sin un acuerdo con el deudor, en casos tales como la quiebra del deudor. Por ejemplo, una corporación pública que ha obtenido fondos en préstamo de la unidad del gobierno general puede ser insolvente y sus activos pueden ser liquidados. En consecuencia, el derecho de la unidad del gobierno general no tiene valor y se elimina del balance, a través de su registro como un otro flujo económico. Una reducción contable unilateral de una parte del valor de una deuda recibe un tratamiento similar, pero el monto reducido de la deuda sigue figurando en el balance. No se reconocen las cancelaciones contables unilaterales por parte del deudor, ni el repudio de las deudas.

13. En general, los préstamos se expresan en valores nominales en los balances del acreedor y del deudor. Los préstamos que pueden negociarse en mercados secundarios deberán reclasificarse como valores distintos de acciones y valorarse a los precios de mercado.

²Si se trata de un préstamo, se utiliza el valor nominal.

Además, las unidades del gobierno general pueden determinar que el valor de otros préstamos es inferior a su valor nominal tomando como referencia una deuda similar que fue negociada en el mercado (por ejemplo, en una conversión de préstamos por capital social). En esas circunstancias, debe incluirse una partida informativa en la que se indique el valor aparentemente más bajo de los préstamos.

H. Operaciones de canje de deuda por capital social

14. Una unidad del gobierno general que actúe en calidad de acreedora podría canjear un instrumento de deuda por acciones y otras participaciones de capital emitidas por la misma unidad que emitió el instrumento de deuda. El registro de este evento depende del valor de las acciones y otras participaciones de capital que haya recibido la unidad del gobierno general y de si ha habido o no un acuerdo de condonación de deuda.

15. En todos los casos, la unidad del gobierno general registrará transacciones que reflejen un intercambio de activos financieros dado que hubo un canje de deuda por capital social. El valor de las acciones y otras participaciones de capital puede ser igual o distinto del valor de la deuda convertida. Si parte de la deuda fue condonada en el marco de un acuerdo bilateral, se registrará una transferencia de capital equivalente al monto condonado. La diferencia restante entre el valor de las acciones y otras participaciones de capital y el valor de la deuda deberá registrarse como una ganancia o pérdida por tenencia. Si no se suscribe un acuerdo bilateral de condonación de deuda toda diferencia constituye una ganancia o pérdida por tenencia.

16. Si las acciones no se negocian activamente en el mercado puede ser difícil determinar su valor, lo cual es probable si la unidad que las emitió es una corporación pública controlada. Si las acciones no se negocian, lo más probable es que tengan que valorarse sobre la base del valor total de los activos de la corporación menos el valor total de sus pasivos, sin incluir en el pasivo las acciones y otras participaciones de capital.

I. Arrendamientos financieros y de operación

17. Puede ocurrir que una unidad del gobierno general arriende activos fijos, generalmente en calidad de

arrendataria, pero también posiblemente como arrendadora. En esos casos, el contrato debe clasificarse como un arrendamiento de operación o como un arrendamiento financiero. Si se trata de un arrendamiento de operación, los pagos de arrendamiento deberán tratarse como gasto por uso de bienes y servicios si la unidad del gobierno general es la arrendataria, y como ventas de bienes y servicios si es la arrendadora. Si se trata de un arrendamiento financiero, se considera que la arrendadora ha vendido el activo a la arrendataria y ha financiado la venta mediante un préstamo. Este tratamiento del arrendamiento de activos fijos es el mismo que en el *SCN 1993*.

18. El arrendamiento de operación es una actividad productiva en la que se arriendan activos fijos por períodos más cortos que la vida útil prevista de los activos. Es una forma de producción en la cual el arrendador proporciona un servicio al arrendatario a cambio de pagos de alquiler. El arrendamiento de operación puede identificarse por las siguientes características: a) el arrendador mantiene normalmente existencias de equipo en buen estado de funcionamiento que pueden contratarse en el momento en que se solicite o con un breve aviso, b) el equipo puede alquilarse por períodos variables, y c) el arrendador suele hacerse cargo del mantenimiento y la reparación del equipo como parte del servicio que presta al arrendatario.

19. El arrendamiento financiero, en cambio, es una forma de financiar la adquisición de activos fijos. Es un contrato entre un arrendador y un arrendatario en virtud del cual el arrendador es propietario de un activo fijo que pone a disposición del arrendatario, y éste paga alquileres que permiten al arrendador recuperar todos o casi todos los costos, incluidos los intereses. En consecuencia, los riesgos y los privilegios del propietario se traspasan del arrendador al arrendatario. Para poder captar la realidad económica de estos acuerdos, se considera que se ha producido un traspaso de la propiedad del arrendador al arrendatario, aunque legalmente el bien arrendado sigue siendo propiedad

del arrendador, al menos hasta la fecha de vencimiento del contrato de arrendamiento cuando la propiedad legal usualmente se transfiere al arrendatario.

20. Los pagos de alquiler que efectúa el arrendatario en cada período incluyen un pago de intereses y un pago de principal. Si el valor de mercado del activo se conoce en el momento de entrar en vigor el contrato, entonces éste es el valor de la transacción, y la tasa de interés del préstamo se determina en forma implícita en base a la relación entre el alquiler total pagado durante el período del arrendamiento y el precio del activo. Si el valor de mercado del activo no puede determinarse de manera confiable, entonces el valor se estima como el valor presente de los alquileres descontados a una tasa de interés de mercado apropiada.

J. Remoción contable de deuda

21. Otra operación relacionada con la deuda es la remoción contable de deuda, mediante la cual la unidad deudora elimina pasivos de su balance emparejándolos con activos financieros, cuyos ingresos y valor son suficientes para garantizar todos los pagos de servicio de la deuda. La remoción contable de deuda también puede realizarse asignando los activos y pasivos a una cuenta separada dentro de la unidad institucional en cuestión o transfiriéndolos a otra unidad. En ambos casos, en el sistema de EFP no se reconoce que esta operación afecte el saldo de la deuda del deudor. Por lo tanto, siempre que no se hayan modificado las obligaciones legales del deudor, no se registran transacciones por remoción contable de deuda en el sistema de EFP. Cuando los activos y pasivos se transfieren a una cuenta separada dentro de la unidad, tanto los activos como los pasivos deberán declararse en valores brutos. Si se crea una unidad separada para mantener estos activos y pasivos, esta nueva unidad deberá tratarse como una unidad auxiliar y deberá consolidarse con la unidad que efectuó la remoción contable de deuda.