
MANUAL DE ESTADÍSTICAS

DE FINANZAS PÚBLICAS 2001

MATERIAL SUPLEMENTARIO

**CONSOLIDACIÓN
DEL
SECTOR GOBIERNO GENERAL**



**KEVIN W. O'CONNOR (EXPERTO DEL FMI)
ETHAN WEISMAN Y TOBIAS WICKENS
NOVIEMBRE DE 2004**

I. ASPECTOS CONCEPTUALES	1
A. ¿Qué es la consolidación?	1
Agregación.....	2
Registro neto.....	2
Consolidación	3
B. ¿Por qué deberán consolidarse los datos del gobierno general?.....	5
C. ¿Qué deberá consolidarse?	7
Donaciones	8
Transacciones en activos y pasivos financieros.....	8
Ingresos y gastos por concepto de intereses	10
Impuestos intergubernamentales	10
Compras y ventas de bienes y servicios.....	10
Adquisiciones y disposiciones de activos no financieros	11
Tenencias de activos y pasivos financieros: Consolidación del balance	11
II. ASPECTOS PRÁCTICOS	12
III. REGLAS PRÁCTICAS	13
IV. CONSOLIDACIÓN DEL SECTOR GOBIERNO GENERAL: EJEMPLOS NUMÉRICOS	15

Resumen

En el *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001 (MEFP 2001)* la consolidación se describe como un método de presentar las estadísticas correspondientes a un conjunto de unidades (o entidades) como si estas constituyesen una sola unidad. Esto supone la eliminación de todas las transacciones y posiciones de saldo recíprocas entre las unidades que son objeto de consolidación. La consolidación puede tener lugar en distintos niveles o subsectores del gobierno: la consolidación intragubernamental es la consolidación en un determinado subsector o unidad institucional del gobierno general; la consolidación intergubernamental comprende la consolidación de todas las unidades institucionales del gobierno general^{1,2}.

En general, se coincide en que, para muchos fines analíticos, es útil presentar los datos sobre el sector gobierno general y sus subsectores (gobierno central, gobiernos estatales y gobiernos locales) de manera consolidada. Para comprender las razones de la consolidación de datos de las unidades del gobierno, es necesario reexaminar los efectos del proceso de consolidación. Esta, sobre todo, afecta la magnitud de los agregados; es decir, elimina los efectos, en los agregados, de los distintos mecanismos administrativos de los países, lo cual permite un mejor análisis fiscal y comparabilidad internacional. Los ajustes por consolidación no afectan las partidas de resultado centrales dentro de las estadísticas de finanzas públicas, o sea, el resultado operativo neto/bruto y el préstamo neto/endeudamiento neto, pues los asientos de consolidación son simétricos en determinadas cuentas; no importa si los datos usados para calcular estos saldos, al evaluar “el efecto global” del sector gobierno en la economía o el resto del mundo, están o no consolidados.

Para lograr una consolidación adecuada se requiere un examen detallado de las cuentas que se han de consolidar a fin de reconocer las transacciones internas. La meta no es una consolidación perfecta, sino una eliminación —hecha de manera coherente— de las transacciones y posiciones que tendrán un efecto importante en los agregados finales. En los casos en que un examen de las cuentas indica la existencia de transacciones pequeñas que podría ser difícil identificar plenamente, no deberán destinarse recursos a identificarlas, ni a determinar su magnitud. En general, se recomienda dar prioridad a la delimitación de tres posibles áreas para la consolidación: las transferencias entre unidades gubernamentales, las transacciones en activos y pasivos financieros, y los ingresos y gastos por intereses. En el caso de las partidas del balance (saldos), deberá darse prioridad a la identificación de los préstamos, y a los valores distintos de acciones. Solo deberá hacerse un esfuerzo por identificar y consolidar estas transacciones cuando se sabe que los impuestos intergubernamentales y las compras de bienes y servicios son de magnitud importante.

¹ Una sectorización apropiada de las unidades del gobierno general (o el sector público) en subsectores del sector gobierno general (o del sector público) es un requisito previo para la consolidación intragubernamental. Este tema se abordará en una nota aparte.

² En esta nota se abordan directa y exclusivamente los aspectos que afectan a la consolidación de las unidades institucionales en el sector gobierno general. En el *MEFP 2001* se recomienda también compilar datos sobre grupos más amplios del sector público, incluidos el sector público no financiero, el sector público no monetario y el sector público en general. Se aplican principios de consolidación similares para todos estos grupos. Estos principios se examinarán en una nota aparte.

Resumen

En este documento se proponen algunas reglas prácticas que pueden aplicarse para determinar i) si existen transacciones que deben consolidarse, ii) si estas deben o no medirse, en base a su magnitud y al costo de la compilación, y iii) qué unidad o unidades podrían incluirse para obtener los registros más confiables. Sin embargo, las circunstancias de cada país serán diferentes, y las reglas seleccionadas deberán obedecer a las circunstancias específicas de cada uno de ellos.

Consolidación del sector gobierno general³

“La consolidación es una técnica imperfecta” (Manual de estadísticas de las finanzas públicas, FMI, 1986).

En general se coincide en que, para muchos fines analíticos, es útil presentar los datos para el sector gobierno general y sus subsectores (gobierno central, gobiernos estatales y gobiernos locales) de manera consolidada. Por otra parte, los datos sobre cuentas nacionales, incluso en el caso del gobierno general, se presentan a nivel agregado. No se han examinado con detalle las razones de esta diferencia de enfoques para la presentación de datos ni se ha hecho un análisis exhaustivo de la medida en que deberá llevarse a cabo la consolidación. Por consiguiente, en este documento se procura abordar los principales aspectos conceptuales de la consolidación, además del problema de cuándo y por qué deberá tener lugar. Reconociendo el hecho de que la consolidación no es una técnica exacta, se describen también algunos de sus principales aspectos prácticos. Es importante señalar que la labor de identificación de las transacciones entre unidades a ser consolidadas puede traducirse en mejoras de los datos subyacentes correspondientes a estas unidades, pues en el curso de la misma podrían descubrirse errores en la contabilización, valoración y clasificación. También se describen, a grandes rasgos, algunas reglas prácticas para los compiladores. Finalmente, se formulan algunos ejemplos numéricos para la consolidación del gobierno central, los gobiernos locales y el gobierno general.

I. ASPECTOS CONCEPTUALES

En esta sección se plantean tres interrogantes fundamentales: a) ¿qué es la consolidación; b) ¿por qué deberán consolidarse los datos sobre el gobierno general?, y c) ¿qué transacciones y saldos deberán consolidarse?

A. ¿Qué es la consolidación?

En el *MEFP 2001* la consolidación se define como un método de presentar las estadísticas de un conjunto de unidades o entidades como si formaran una sola unidad. La consolidación supone la eliminación de las transacciones y las posiciones de saldo recíprocas entre las unidades a ser consolidadas⁴. Normalmente, la consolidación constituye la última etapa en la organización y presentación de datos del gobierno cuando se aplican las normas contables del sistema del *MEFP 2001*.

³ En esta nota se abordan directa y exclusivamente los aspectos que afectan a la consolidación de las unidades institucionales en el sector gobierno general. En el *MEFP 2001* se recomienda también compilar datos sobre grupos más amplios del sector público, incluidos el sector público no financiero, el sector público no monetario y el sector público en general. En el caso de estos grupos se aplican principios de consolidación similares, los que se examinarán en una nota aparte.

⁴ Los otros flujos económicos, tales como los cambios por valoración y otras variaciones en el volumen, no dan lugar a ajustes por consolidación, puesto que no constituyen flujos entre unidades. Sin embargo, dado que estos flujos pueden afectar a la medición de posiciones entre las unidades, es importante asegurarse de que se valoran simétricamente en la etapa de preparación de los datos.

La compilación de datos sobre el gobierno comprende varias etapas de organización y presentación. La mayor parte de estos datos provienen de los registros administrativos, generalmente las cuentas gubernamentales e informes detallados para complementar esas cuentas. La primera etapa en la compilación de datos es la organización de estos registros de conformidad con el marco analítico y los sistemas de clasificación que se usarán. Esto comprenderá una descripción de las características fundamentales de una observación (o sea, si son entradas o salidas, montos reembolsables o no reembolsables, partidas corrientes o capital, residentes o no residentes, y si se afecta o no el patrimonio neto), para poder clasificarla adecuadamente. En general, al determinar el nivel de detalle con que se harán las observaciones, deberá tomarse en cuenta la clasificación final. En esta etapa podría ser necesario también realizar ciertos ajustes a los datos, tal como pasarlos de la base caja a la base devengado, así como la revaloración de las transacciones y posiciones en moneda extranjera a moneda local. Una vez finalizada esta primera etapa de la preparación de datos, deben reunirse los detalles a fin de crear un conjunto completo de datos. Estos deberán organizarse en valores brutos siempre que sea posible.

Generalmente, el proceso de consolidación tiene lugar a continuación de la agregación de datos, y podría conllevar la adopción de decisiones en cuanto a si los datos deberán compilarse y presentarse en términos brutos o en términos netos.

Agregación

La agregación es un proceso de reunión de datos sobre las unidades institucionales, los subsectores y los sectores dentro de un determinado marco analítico. Mediante este proceso se generan “agregados”, que tienen un significado definido dentro de ese marco. Por ejemplo, en el sistema del *MEFP 2001* todas las transacciones que incrementan el patrimonio neto se agregan a fin de producir el agregado de ingresos, y todas las transacciones en activos no financieros se agregan para producir la partida adquisición neta de activos no financieros. Las partidas de resultado se calculan como la diferencia entre los agregados (por ejemplo, el resultado operativo neto es igual a los ingresos menos los gastos). Además, los datos sobre entidades gubernamentales o unidades institucionales se agregan como primera etapa en la compilación de datos consolidados sobre un determinado subsector del gobierno general.

Registro neto

Los conjuntos de datos en que se indica el valor total de todas las partidas elementales se denominan registros brutos. El registro neto es la compensación de una partida con respecto a otra. En el caso de la compilación de datos, se prefiere siempre un registro bruto, excepto cuando el registro neto está implícito en la categoría, o en el caso de ciertas transacciones de la cuenta financiera. Por ejemplo, en el caso de las variaciones de existencias la compilación en valores netos está implícita, a fin de evitar un registro por separado de todas las adiciones y retiros de existencias.

Si bien los datos generalmente se compilan y presentan en términos brutos, en varios casos podría preferirse la presentación de los datos en términos netos. Todas las partidas de resultado se calculan efectuando el neteo de un cierto tipo de transacción contra otro tipo, o de un cierto tipo de activo contra los pasivos correspondientes⁵. En el sistema del *MEFP 2001*, el resultado operativo bruto se calcula

⁵ Por ejemplo, en las cuentas nacionales, el producto interno bruto (PIB) se calcula compensando el consumo intermedio con respecto a la producción, y el ahorro se deriva sustrayendo el consumo final del ingreso disponible.

neteando el gasto (excluido el consumo de capital fijo) contra el ingreso⁶, y el préstamo neto/ endeudamiento neto se calcula neteando las transacciones en activos no financieros contra el resultado operativo (o con la diferencia entre las transacciones en activos y pasivos financieros). En los balances, el saldo de activos totales se compensa contra los pasivos totales para obtener el patrimonio neto.

Es importante señalar que en el *MEFP 2001* el uso del término “neto” es distinto al del *SCN 1993*. Un uso específico restringido lo constituye la distinción entre las partidas de resultados netos y las partidas de resultados brutos como el resultado operativo neto (*MEFP 2001*) o el producto interno neto (*SCN 1993*), donde la diferencia entre los cálculos brutos y los cálculos netos es la sustracción del consumo de capital fijo. Otros usos del término “neto” se refieren a un incremento o reducción dentro de una categoría (adquisición neta de activos financieros en el *MEFP 2001*)⁷.

En el sistema del *MEFP 2001*, las devoluciones de ingresos se netean contra las entradas de la misma categoría (recaudación tributaria sobre el ingreso bruto menos devoluciones de ingreso tributario) y los gastos que se recuperan, como las prestaciones sociales pagadas erróneamente, se netean contra la categoría de gasto. También debe observarse que en el *MEFP 2001* (a diferencia del *MEFP 1986*), las ventas de bienes y servicios se registran en términos brutos, sin deducir las erogaciones generadas para producirlos. Los otros flujos económicos (ganancias y pérdidas por tenencia y otras variaciones en el volumen de activos y pasivos) se presentan en términos netos; por ejemplo, las ganancias por tenencia se compensan contra las pérdidas por tenencia para un tipo específico de activo y pasivo.

Consolidación

En el *MEFP 2001* la consolidación se describe como un “método de presentar las estadísticas de un conjunto de unidades como si formaran una sola unidad” (*MEFP 2001*, párrafo 3.91). “La consolidación implica la eliminación de todas las transacciones y relaciones deudor-acreedor que tienen lugar entre las unidades objeto de la consolidación” (*MEFP 2001*, párrafo 3.92). Del mismo modo, en el *SCN 1993* la consolidación se describe como “un tipo especial de cancelación de los flujos y los stocks que debe distinguirse de los otros tipos de registro neto. Comprende la eliminación de las transacciones o relaciones deudor/acreedor que se dan entre dos agentes de las transacciones que pertenecen al mismo sector o subsector institucional. La consolidación no debe verse como una pérdida completa de información; implica una descripción elemental para el participante de la transacción” (*SCN 1993*, párrafo 3.121). Asimismo, en el *Sistema Europeo de Cuentas 1995 (SEC 95)* se señala que la consolidación se refiere a la eliminación —tanto de los usos como de los recursos— de las transacciones que tienen lugar entre unidades cuando estas últimas se agrupan, y a la eliminación de los activos y pasivos financieros recíprocos (*SEC 95*, párrafo 1.58). Finalmente, en el *Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras 2000 (MEMF 2000)* la consolidación se define como “la eliminación de los saldos y flujos entre unidades institucionales que están agrupadas” (*MEMF 2000*, párrafo 242).

⁶ El resultado operativo neto es igual a los ingresos menos los gastos (incluido el consumo de capital fijo).

⁷ En las estadísticas monetarias frecuentemente se presentan agregados importantes en términos netos (activos externos netos y derechos netos frente al gobierno) para facilitar el análisis, aunque siempre se registran las posiciones subyacentes brutas.

Si bien en estos manuales se usan distintos términos, el mecanismo de consolidación es el mismo en todos ellos. Un conjunto consolidado de cuentas para una unidad o grupo de unidades comprende, en primer lugar, una agregación de todas las transacciones⁸ o saldos dentro de un determinado marco analítico, así como la eliminación de todas las transacciones o saldos que representan relaciones entre las unidades o entidades objeto de la consolidación. En el proceso de consolidación no solo se eliminan las transacciones internas, sino que también se agregan, para una unidad, o un grupo de unidades, todas las transacciones efectuadas al margen del grupo en un marco común. **El efecto de la consolidación se limita a la medición de transacciones o saldos de las unidades consolidadas en relación con las unidades situadas fuera del grupo.** Los agregados consolidados no reflejarán la interacción económica dentro del grupo solo las transacciones o saldos que comprenden interacciones con todas las otras unidades institucionales. **La consolidación evita la doble contabilización de las transacciones o saldos entre unidades,** y por consiguiente produce agregados que no son afectados por interacciones internas. Esto incrementa la utilidad analítica de los datos consolidados.

La consolidación no afecta a las partidas de resultado, es decir, las partidas de resultado que se producen mediante la simple agregación son las mismas que se producen mediante la consolidación⁹. Esto se debe a la **simetría del proceso de consolidación,** en el que ambos lados del ajuste por consolidación se sitúan dentro de la misma sección general del marco analítico. Por ejemplo, cuando se preparan datos sobre el gobierno general, una donación del gobierno central a una unidad gubernamental local se consolida eliminando el gasto del gobierno central y el ingreso del gobierno local, en vista de lo cual el resultado operativo del sector gobierno general no varía. Igualmente, al compilar datos sobre el gobierno central consolidado, un préstamo otorgado desde el gobierno central presupuestario a una unidad extrapresupuestaria del gobierno central se consolidaría reduciendo los activos de préstamo del gobierno central presupuestario y los pasivos de préstamo de la unidad extrapresupuestaria. En el marco de la agregación, el financiamiento neto total de las unidades consolidadas sería el mismo que en la consolidación, aunque en la consolidación la adquisición neta de activos financieros y los pasivos netos incurridos serían menores que en la agregación. **Si los datos consolidados producen partidas de resultado distintas de los datos sin consolidar, se ha cometido un error; el ajuste por consolidación debe ser simétrico, tanto en principio como en la práctica.**

Cabe señalar que **en el MEFP 1986 el requisito de la asimetría no se cumplió en un caso importante.** Los préstamos para fines de política otorgados por el gobierno central a los gobiernos locales se clasificaron por encima de la línea para el gobierno central, como préstamos menos reembolsos (una partida que influye en la determinación del déficit), mientras que el gobierno local los clasificó como financiamiento. Por consiguiente, la consolidación del gobierno central y los gobiernos locales en el *MEFP 1986* dio por resultado unos datos sobre déficit/superávit global y financiamiento que diferían de los obtenidos cuando las transacciones simplemente se agregaban. **En el marco del MEFP 2001 esta asimetría se ha eliminado** clasificando todas las transacciones en activos y pasivos financieros dentro de la misma cuenta.

La consolidación puede tener lugar en distintos niveles o subsectores del gobierno. La consolidación **intragubernamental** se refiere a la consolidación dentro de un determinado subsector del gobierno

⁸ Solo pueden consolidarse las transacciones y los saldos, pero otros flujos económicos (revaloraciones y otras variaciones en el volumen) podrían tener que ajustarse en las unidades recíprocas para lograr una consolidación adecuada.

⁹ Esto se explica en los ejemplos numéricos contenidos en este documento.

general y podría ser necesaria en dos etapas. Primero, una unidad institucional podría requerir consolidación cuando cuenta con múltiples fondos para efectuar sus operaciones y se realizan transacciones entre esos fondos. Por ejemplo, un país podría tener una unidad institucional básica del gobierno central que cuenta con una o más cuentas presupuestarias, y fondos y cuentas especiales establecidos para fines específicos. Frecuentemente se efectúan transferencias entre las cuentas presupuestarias y las cuentas especiales, que se registran en términos brutos como gastos presupuestarios e ingresos del fondo especial. Si estas transferencias no se eliminan se generarán agregados para los ingresos y el gasto que se derivan del mecanismo contable, no de las transacciones con otras unidades. Esta consolidación dentro de una unidad se explica en el cuadro 1.

El siguiente nivel de consolidación comprende la agregación de todas las unidades institucionales dentro del subsector gobierno central y la eliminación de todos los flujos entre estas unidades (cuadro 2). Del mismo modo, los subsectores gobierno estatal y gobierno local deben ser consolidados para eliminar los flujos y posiciones internos (cuadro 3). Finalmente, la consolidación **intergubernamental** comprende la consolidación de todas las unidades institucionales del gobierno general (cuadro 4).

Existe un consenso general en cuanto a la definición, las características y los mecanismos de la consolidación para las unidades gubernamentales. Existe menos consenso en cuanto a si deberán o no eliminarse todas las transacciones internas, o si la consolidación solo deberá aplicarse a un subconjunto específico de estas transacciones internas. Por ejemplo, algunos sostienen que todas las transacciones internas deberán eliminarse en principio, mientras otros señalan que ciertas transacciones (impuestos pagados por una unidad gubernamental a otra, ventas y compras de bienes y servicios) deberán mantenerse como agregados, y que solo deben eliminarse las principales partidas de transferencias y préstamos. Desde el punto de vista conceptual, la característica de la consolidación es la eliminación de todos los flujos, aunque para fines de análisis específicos ciertos valores brutos podrían ser apropiados (por ejemplo, los impuestos brutos para calcular la presión tributaria)¹⁰. En la práctica, la decisión relativa al nivel de detalle empleado en la consolidación deberá basarse en la utilidad de los datos consolidados para la política (véase la sección I.C más adelante). En el caso de las posiciones de saldos, todas las posiciones recíprocas acreedor-deudor deberán eliminarse a través de la consolidación.

B. ¿Por qué deberán consolidarse los datos del gobierno general?

En la presentación estándar del *SCN 1993*, los datos de cuentas nacionales siempre se presentan en términos brutos y sin consolidar. Las estadísticas de finanzas públicas del FMI siempre se han presentado consolidadas, pero los motivos de esto nunca se han analizado detenidamente. Seguidamente se destacan algunos de los fundamentos de estos dos enfoques.

En el *SCN 1993* se enuncia lo siguiente: “Para ciertos tipos de análisis, la información sobre las transacciones de estos (sub)sectores con otros sectores, y la correspondiente posición financiera

¹⁰ Se ha sostenido que los impuestos consolidados distorsionan las comparaciones del esfuerzo tributario entre los países. No obstante, las comparaciones entre países de la presión tributaria presentan importantes problemas, especialmente debido a las grandes diferencias entre estos en lo que respecta a las exenciones tributarias, que generan el denominado gasto tributario. Es improbable que los impuestos consolidados sean apreciables, excepto en los casos en que la tributación intergubernamental es extensa.

‘externa’ es más significativa que las cifras globales brutas. Sin embargo, una regla del sistema es que los asientos contables no se consolidan”. El único análisis detenido que se hace sobre la falta de consolidación se refiere a la medición de la producción y del consumo intermedio, que deberán registrarse en términos brutos a nivel de establecimientos. Las cuentas sectoriales también deberán medir la producción y el consumo intermedio en términos brutos. No se hace mención explícita de las transacciones efectuadas al margen de la cuenta de producción; si bien la referencia a “ciertos tipos de análisis” propugna una presentación complementaria consolidada. Puesto que la producción no de mercado se valora al costo, parecería que la medición bruta o consolidada de la cuenta de producción para el gobierno general no producirá indicadores diferentes del valor agregado.

En las cuentas nacionales, en el primer nivel de presentación y, en particular, para medir el PIB, los datos no deberán consolidarse. De ahí en adelante, todo ajuste a los datos que facilite el análisis es recomendable. Se prefieren los flujos y saldos brutos para calcular agregados y partidas de resultado, y se atribuye al menos un cierto valor analítico a las cifras brutas; si bien son reflejo de una doble contabilización desde una perspectiva sectorial. Como se señaló antes, la consolidación no afecta la medición de las partidas de resultado de las cuentas nacionales, pues los ajustes por consolidación son simétricos dentro de una cuenta determinada¹¹.

En el *MEFP 2001* se señala que en el sistema de EFP se aplican las reglas contables del *SCN 1993*, excepto para la consolidación. En el manual, esto se atribuye a los diferentes usos de las estadísticas, y se observa que “... la evaluación del impacto total de las operaciones gubernamentales sobre la economía o la viabilidad de las operaciones del gobierno es más eficaz si las medidas de las operaciones gubernamentales son un conjunto de estadísticas consolidadas, y no estadísticas sin consolidar”.

En el *MEFP 1986* también se recomienda decididamente la consolidación. En la descripción del proceso de preparación de los datos (pág. 33) se señala lo siguiente: “Una vez realizados el ajuste y la corrección de los datos *debe pasarse a la consolidación...*”. En la sección II.K se indica: “Al compilar las estadísticas de un sector o subsector del gobierno, *es necesario* eliminar las transacciones entre todas las unidades que pertenecen al ámbito del gobierno en cuestión y combinar en un conjunto común de categorías la suma de sus transacciones ‘externas’, fuera de ese ámbito, con el resto de la economía”. En el *MEFP 1986* se hace mucho hincapié en los fundamentos y mecanismos de la consolidación, aunque no se tratan con detalle las razones de esto.

Para comprender las razones de la consolidación de datos correspondientes a las unidades gubernamentales, es necesario reexaminar los efectos del proceso de consolidación en los datos. Los ajustes por consolidación no afectan a las partidas de resultado centrales del sistema de EFP, es decir, el resultado operativo neto o bruto y el préstamo neto/endeudamiento neto, pues las partidas de

¹¹ La estadísticas monetarias y financieras se compilan en términos brutos, sin consolidar, aunque en el *MEFM 2000* se recomienda presentarlas consolidadas. En el manual se señala: “En los sectores y subsectores, no deberán consolidarse los flujos entre las unidades componentes, por principio, al nivel elemental de declaración y compilación de datos... No obstante, para fines analíticos, se consolidan los datos en los balances sectoriales para obtener los panoramas de los subsectores y del sector de las sociedades financieras” (*MEFM 2000*, párrafo 243). Por consiguiente, en las estadísticas monetarias los agregados (derechos frente a la economía y sectores de la economía, agregados monetarios) se excluyen todas las posiciones entre corporaciones financieras y solo se reflejan las posiciones frente a otros sectores y el resto del mundo. Puesto que en la balanza de pagos se registran los flujos de todas las unidades residentes de una economía solo con respecto a unidades del resto del mundo, no surgen problemas de consolidación.

consolidación son simétricas dentro de determinadas cuentas. Por tanto, al usar estos resultados para evaluar el “impacto global” del gobierno en la economía o el resto del mundo, no importa si se usan datos consolidados o sin consolidar.

En el MEFP 2001 se recomienda la presentación de datos consolidados en vista de su utilidad analítica. La consolidación elimina los efectos distorsionadores, sobre los agregados, de los distintos mecanismos administrativos de los países. En un país que cuenta con un mecanismo presupuestario unificado para las transacciones, los agregados sin consolidar serían menores que en un país con el mismo nivel de actividad donde se usan cuentas extrapresupuestarias financiadas a través del presupuesto. Es evidente que en ambos casos las transacciones con otras unidades y con no residentes serían las mismas si bien los agregados sin consolidar en el segundo país serían mayores.

Principalmente, la consolidación afecta a los datos en lo que respecta a la magnitud de los agregados. Por ejemplo, los ingresos y gastos no consolidados podrían incluir en los agregados montos que solo se derivan de las transacciones efectuadas en el marco de la cobertura del gobierno en cuestión. Estos montos podrían ser relativamente pequeños, como en el caso de los pagos de impuestos intergubernamentales, o pueden ser bastante cuantiosos, como en el caso de los préstamos y donaciones. Para establecer una relación entre los agregados gubernamentales y la economía como un todo (por ejemplo, en la razón ingreso/PIB o gasto/PIB), es mejor eliminar la movilización interna de fondos y solo incluir las transacciones que efectivamente cruzan la frontera con otros sectores o con los no residentes.

Si, de hecho, la principal utilidad analítica de los datos consolidados está en los agregados que se compilan, podría ser prudente determinar la magnitud de las transacciones internas antes de destinar recursos importantes a la consolidación. **Por norma general, los recursos destinados a identificar las partidas de consolidación deberán ser directamente proporcionales a su importancia numérica.**

C. ¿Qué deberá consolidarse?

En principio, la consolidación deberá cubrir todas las transacciones intragubernamentales e intergubernamentales, sean cuales sean sus características. Teóricamente, **todas las transacciones que deben consolidarse deberán identificarse en los códigos contables para transacciones, e identificarse claramente a la contraparte que interviene en la transacción.** Si la identificación de la contraparte no está incluida en los códigos contables, deberá darse prioridad a dicha identificación la próxima vez que se pase revista a los planos contables.

Para lograr una consolidación adecuada es necesario examinar minuciosamente las cuentas que deben consolidarse a fin de identificar las transacciones internas. No se trata de lograr una consolidación perfecta, sino de eliminar, de manera coherente, las transacciones y posiciones que tendrán un efecto importante en los agregados finales. Si el análisis de las cuentas indica que existen transacciones pequeñas que podría ser difícil identificar (quizá, tasas y cargos), no deberán destinarse recursos a identificar esas transacciones ni su magnitud.

Las transacciones intergubernamentales cubren una amplia gama de categorías cuya importancia podría variar considerablemente. Las principales transacciones, por probable orden de importancia, son las siguientes:

- Donaciones (transferencias corrientes y de capital) entre unidades o entidades del gobierno general.
- Transacciones en activos y pasivos financieros.
- Ingresos y gastos por concepto de intereses.
- Impuestos pagados por una unidad o entidad gubernamental a otra.
- Compras o ventas de bienes y servicios.
- Adquisición o disposición de activos no financieros.

Para fines del balance, también se cubren las relaciones recíprocas deudor-acreedor dentro del gobierno (véase la sección *Tenencias de activos y pasivos financieros*, más adelante).

Donaciones

En muchos países, las principales transacciones intragubernamentales e intergubernamentales que son idóneas para la consolidación están relacionadas con los distintos tipos de pagos de transferencia. Estos pueden consistir en donaciones corrientes o donaciones de capital entre diferentes niveles de gobierno o transferencias dentro de unidades institucionales o entre estas. Los gobiernos centrales frecuentemente hacen donaciones a los niveles más bajos de gobierno o a otras unidades institucionales (por ejemplo, universidades, hospitales e instituciones sin fines de lucro controladas y financiadas principalmente por unidades gubernamentales) a nivel del gobierno central. Además, el gobierno central puede asignar recursos presupuestarios para fondos de amortización y fondos de seguridad social, como se indicó antes, y para otras unidades. Generalmente, estas transferencias son fáciles de identificar y deberán consolidarse. En el caso de la seguridad social, deberán consolidarse las transferencias generales destinadas a dar liquidez al sistema. Sin embargo, los pagos directos del gobierno como empleador a los sistemas de seguridad social nunca se consolidan. Estos pagos se indican, siempre, como pagados a los empleados, quienes a su vez hacen contribuciones al sistema de seguridad social, y se clasifican como parte de la remuneración a los empleados (véase el *MEFP 2001*, párrafos 3.20 y 6.16).

Transacciones en activos y pasivos financieros

Las unidades gubernamentales realizan una amplia variedad de transacciones financieras entre sí. Los gobiernos podrían otorgar préstamos a otros gobiernos con fines de política, u otros propósitos, y las unidades gubernamentales pueden adquirir los pasivos de otras unidades gubernamentales con fines de liquidez, u otros. Todos los préstamos directos entre unidades gubernamentales deberán consolidarse, así como todas las adquisiciones de valores de otros gobiernos mediante transacciones directas, cualquiera sea la razón. Los instrumentos de deuda pública en vigor adquiridos en mercados secundarios no deberán consolidarse en los datos sobre transacciones, pues estas se realizan con

unidades no gubernamentales. Sin embargo, estas adquisiciones deberán consolidarse en el balance o las estadísticas sobre deuda¹².

Los fondos de amortización y los fondos de seguridad social son dos de las áreas en que las tenencias de valores del gobierno probablemente serán importantes. Los fondos de amortización son magnitudes contables establecidas para facilitar el reembolso anticipado metódico de la deuda pública. Pueden ser fondos especiales de una unidad institucional más amplia o establecerse como una unidad institucional independiente con gran autonomía en la adopción de decisiones. En algunos casos, los fondos de amortización podrían ser parte del sector de corporaciones financieras (“cajas autónomas”), en lugar del sector gobierno general, en cuyo caso sus transacciones y posiciones de saldo no deberán consolidarse con las unidades gubernamentales. Originalmente, los fondos de amortización fueron creados para amortizar deuda constituida por préstamos, aunque actualmente se usan sobre todo para los pasivos en forma de títulos. Estos fondos pueden establecerse para regular una amplia gama de valores del gobierno, o un tipo determinado de emisión. Los fondos pueden financiarse de varias formas. La mayoría recibe transferencias periódicas del presupuesto y la renta de la propiedad derivada de la tenencia de activos; en algunos casos, ciertos ingresos tributarios podrían ser destinados al rescate de deuda y administrados por un fondo de amortización. Los fondos de amortización usan estos ingresos para adquirir activos financieros. Estos activos pueden estar constituidos por los mismos pasivos que el fondo fue creado para amortizar, o por otros valores del gobierno. **Las transacciones de los fondos de amortización del gobierno deberán consolidarse.** La adquisición, por parte de un fondo de amortización, de las emisiones de deuda de su propio gobierno, deberá clasificarse como rescate de deuda, independientemente de si es o no la deuda para la cual se estableció el fondo. Si los fondos de amortización revenden al gobierno los títulos que mantenían, estas reventas deberán considerarse como financiamiento adicional del gobierno en las cuentas consolidadas. Los fondos de amortización pueden mantener activos que constituyen derechos frente a otros sectores internos, y pueden mantener activos externos, especialmente si la emisión que debe amortizarse está denominada en moneda extranjera. Estos activos no se consolidan.

En muchos casos, los fondos de seguridad social mantienen pasivos del gobierno como su principal o único activo. **La adquisición de valores del gobierno provenientes de otras unidades gubernamentales siempre deberá consolidarse, y las tenencias de estos valores deberán eliminarse al preparar los balances consolidados.**

¹² En los casos en que el gobierno emite valores negociables que se venden en mercados secundarios, la relación deudor/acreedor entre el gobierno y el tenedor del valor podría cambiar durante el período de vigencia del mismo. Por ejemplo, un bono del gobierno central podría venderse originalmente a un banco y, posteriormente, el banco podría venderlo a una unidad del gobierno local. Cuando se consolida el balance del gobierno central y los gobiernos locales, es necesario eliminar la posición financiera recíproca. No obstante, no se hace una imputación para las transacciones entre el gobierno central y los gobiernos locales. El cambio en la relación deudor/acreedor se explica como una reclasificación en el marco de otras variaciones en el volumen de los activos. Por tanto, se registrarían dos transacciones independientes (ninguna de las cuales se elimina en la consolidación). En el balance, las tenencias del gobierno local de pasivos del gobierno central se eliminarían en la consolidación de los datos de saldos. Los pasivos del gobierno central frente a los bancos se registrarían como otra variación en el volumen negativa (a fin de reconocer la venta de valores por parte del banco), y también se registraría otra variación en el volumen de los pasivos, igual y positiva, frente a otras unidades del gobierno general (a fin de reconocer la adquisición de los títulos por parte del gobierno local).

Ingresos y gastos por concepto de intereses

Las tenencias intragubernamentales e intergubernamentales de activos financieros y, por consiguiente, los pagos de intereses, son sumamente comunes. Por lo general, los ingresos y gastos por intereses frente a otras unidades gubernamentales son fáciles de identificar en las cuentas y siempre deberán consolidarse.

Los intereses obtenidos por los fondos de amortización por concepto de tenencias de valores del gobierno siempre deberán consolidarse. Los intereses por cobrar de los fondos de amortización, por concepto de derechos frente a otros sectores y al resto del mundo, deberán agregarse con otros intereses del gobierno (además, no se eliminan en la consolidación).

Los fondos de seguridad social también mantienen grandes cantidades de valores del gobierno como activos. Estos generan ingresos por intereses, que siempre deberán consolidarse.

Impuestos intergubernamentales

Según el enfoque más amplio del principio de consolidación, es recomendable la consolidación de los impuestos. Existen importantes diferencias entre los países en lo que respecta a las obligaciones tributarias entre unidades gubernamentales. En algunos países se exonera del pago a otras unidades gubernamentales por principio, mientras que en otros la tributación se aplica siempre a todas las unidades (gubernamentales y no gubernamentales). Se requiere un análisis detallado de las prácticas aplicadas a cada una de las unidades que son objeto de la consolidación. Cuando se sabe con certeza que la tributación intergubernamental es considerable, deberán identificarse los principales elementos siempre que sea posible. No obstante, muchas veces el contribuyente final podría no estar identificado en los registros de las autoridades impositivas, especialmente en el caso de los impuestos sobre bienes y servicios. En general, estos impuestos deberán pasarse por alto en la consolidación, excepto cuando se sabe que son cuantiosos. En el caso de ciertos impuestos, como los impuestos sobre la propiedad y la nómina, el contribuyente podría estar claramente identificado en los registros de las autoridades impositivas, y podría ser relativamente fácil reunir datos por contraparte sobre estas transacciones.

Existen dos tipos de pago del gobierno que nunca se consolidan. En primer lugar, **todas las contribuciones sociales de los empleadores**, ya sean para los fondos de seguridad social o las cajas de pensiones gubernamentales, se clasifican como pagadas al empleado como parte de la remuneración, que este posteriormente paga al fondo (véase *MEFP 2001*, párrafos 4.26 y 6.8). Segundo, deberá considerarse que **todos los impuestos retenidos por unidades gubernamentales**, como los impuestos deducidos en la fuente, y los impuestos pagados a otros gobiernos, son pagados directamente por los empleados; en estos casos, la unidad gubernamental actúa simplemente como agente recaudador. Sin embargo, los impuestos sobre la nómina bruta y la fuerza de trabajo que no se asignan a las contribuciones sociales, cuando son considerables y pueden identificarse, deberán ser consolidados.

Compras y ventas de bienes y servicios

La venta de bienes y servicios puede tener lugar dentro de las unidades gubernamentales y entre estas. El uso de entidades auxiliares, por ejemplo, las que proveen servicios centralizados de adquisiciones, de imprenta y publicación y de administración, es una práctica generalizada entre los gobiernos. Todos los ministerios y departamentos utilizan estas entidades y las transacciones generalmente se registran en las cuentas. Estas operaciones intergubernamentales deberán consolidarse a fin de evitar una exageración de las cifras sobre ingresos y gastos. Podría no ser posible identificar a ambas partes en

estas transacciones, aunque normalmente las entidades auxiliares mantienen registros que pueden usarse para medir las transacciones de contrapartida.

Además, las unidades gubernamentales pueden participar en actividades de mercado¹³ o en ventas incidentales con otras unidades gubernamentales. Cuando se sabe que estas actividades son importantes, deberán identificarse y consolidarse, aunque en la mayoría de los casos serán de menor importancia y la consolidación es innecesaria.

Las unidades gubernamentales podrían estar sujetas también al pago de una variedad de tasas y cargos a otros gobiernos. En la mayoría de los casos estas transacciones no son de importancia, y en general pueden omitirse.

Adquisiciones y disposiciones de activos no financieros

Las unidades gubernamentales podrían adquirir o disponer de activos no financieros, por ejemplo, tierra, edificios y equipo, mediante transacciones con otras unidades del gobierno. El resultado de estas transacciones es un cambio en la propiedad de los activos en cuestión de una unidad a otra, y el consiguiente traspaso del activo desde el balance de la unidad vendedora a la unidad compradora. Estas transacciones entre unidades gubernamentales deberán eliminarse en la consolidación, pues los datos solo deberán incluir la adquisición o disposición de activos fuera de las unidades que son objeto de consolidación. Esta consolidación de las transacciones no se traduce en la eliminación del activo en el balance, pues sigue siendo un activo tangible de propiedad y bajo el control de una unidad gubernamental, y contribuye al patrimonio neto de las unidades consolidadas.

Tenencias de activos y pasivos financieros: Consolidación del balance

La consolidación es necesaria también en la presentación de los activos y pasivos financieros en el balance de un gobierno. Solo deberán mantenerse en el balance consolidado los derechos frente a unidades que existen fuera del gobierno que es objeto de consolidación y los pasivos frente a unidades externas. Por ejemplo, todos los pasivos de un gobierno central que son mantenidos como activos por los fondos de amortización y/o los fondos de seguridad social de ese gobierno deben consolidarse en la presentación de los balances del gobierno central¹⁴. En la consolidación del gobierno general, deberán eliminarse todas las posiciones recíprocas acreedor-deudor existentes dentro de las unidades que son objeto de consolidación.

¹³ En los casos en que estas actividades de mercado pueden clasificarse como actividades realizadas por una cuasicorporación, deberán excluirse del gobierno, y las transacciones deberán registrarse como transacciones del gobierno con corporaciones públicas no financieras.

¹⁴ Si los sistemas de seguridad social se clasifican como un nivel diferente de gobierno, al margen del gobierno central, sus posiciones no deberán consolidarse con otras unidades del gobierno central. Esta práctica es común en Europa y podría aplicarse en otras regiones. No obstante, las unidades del sistema de seguridad social se consolidarían al compilar las estadísticas del gobierno general.

II. ASPECTOS PRÁCTICOS

En gran parte, esta presentación se ha centrado en los aspectos conceptuales de la consolidación en lo que respecta a la identificación de los principales tipos de transacción cuando la consolidación pueda ser necesaria. El argumento central es que **las cuentas de todas las unidades a consolidar deberán ser objeto de un análisis suficientemente detallado como para identificar los casos en que tienen lugar transacciones internas importantes**. Como se indicó anteriormente, **todas las transacciones que son objeto de consolidación deberán identificarse en los códigos contables de transacciones, e identificarse claramente a la contraparte**. Si la identificación de la contraparte no está incluida en los códigos contables, deberá darse prioridad a dicha identificación la próxima vez que se pase revista a los planos contables.

Se recomienda **dar prioridad** a la identificación de **tres posibles áreas de consolidación de las transacciones: transferencias entre unidades gubernamentales; transacciones en activos y pasivos financieros; e ingresos y gastos por concepto de intereses**. En lo que respecta a las **partidas del balance** (saldos), **deberá darse prioridad a la identificación de los préstamos y a los valores distintos de acciones que son objeto de consolidación**. Solo deberá hacerse un esfuerzo por identificar y consolidar estas transacciones cuando se sabe que los impuestos intergubernamentales y las adquisiciones de bienes y servicios son cuantiosos. En ciertos casos, cuando se sabe que hay transacciones que deberán consolidarse, podría no ser práctico ni posible identificar los datos. Sin embargo, las imperfecciones en la consolidación tienen más que ver con las dificultades prácticas que con las conceptuales.

En principio, cuando se reconoce una transacción que debe consolidarse (como una donación del gobierno central a un gobierno local), se da por supuesto que el recibo correspondiente se encontrará en las cuentas de la contraparte (en este caso, el gobierno local). Sin embargo, en las cuentas del gobierno local podría no haber un registro de la donación, esta podría haberse acreditado en otro período, la donación por cobrar podría tener un valor distinto al de la donación por pagar, o podría no estar clasificada como donación. Estas discrepancias pueden tener muchos motivos, y su resolución no solo podría facilitar una consolidación adecuada, sino también mejorar la calidad de los datos en general.

Una de las reglas contables fundamentales en el sistema del *MEFP 2001* y el *SCN 1993* es que las transacciones deben tener lugar simultáneamente para ambos agentes en la transacción, y que ambos agentes deben asignarle el mismo valor. Estas normas suponen una contabilidad por partida cuádruple, es decir, que todas las unidades tendrán asientos de débito y crédito, y que todos deberán tener el mismo valor. Además, ambas partes deberán clasificar la transacción de la misma manera. Las variaciones de estas normas generan muchos de los problemas prácticos en materia de consolidación, tanto para las transacciones como para las posiciones incluidas en el balance.

Las diferencias en el momento de registro explican muchos de estos problemas. El momento de registro dependerá de si el evento se registra en base caja o en base devengado, y de otras características prácticas relacionadas con los datos fuente. Si una de las partes cuenta con datos convincentes que demuestran que la transacción tuvo lugar durante un período específico, esta información puede usarse para imputar la transacción a la contraparte. Por ejemplo, un gobierno central puede registrar una transferencia al final de un período contable, en tanto que el beneficiario podría no reconocerla hasta el siguiente período. En este ejemplo, si se sabe que la transferencia del gobierno central tuvo lugar antes del final del período, la contrapartida podría estar registrada en los datos del gobierno local con un asiento de contrapartida en las cuentas por cobrar. Esta imputación mejorará también la calidad de los datos del gobierno local.

Las discrepancias en la contabilidad podrían crear problemas de consolidación. Una de las partes en la transacción podría proveer información más detallada que la otra, o aplicar principios de contabilidad en base devengado, mientras que la otra usa la contabilidad en base caja. Por ejemplo, un gobierno local podría registrar los ingresos por intereses como una suma global, sin diferenciar los intereses recibidos por tenencias de valores del gobierno central de los valores del sector empresarial. En estos casos pueden aplicarse dos enfoques. Primero, pueden examinarse registros contables detallados del gobierno local para determinar si puede obtenerse más información sobre el origen de los ingresos por intereses. Si esto no resulta fácil, pueden usarse las cuentas detalladas del gobierno central para ver si es posible identificar pagos específicos de intereses. Los resultados obtenidos mediante ambos enfoques pueden evaluarse para determinar cuál de ellos parece ser más confiable, y los resultados más fiables pueden usarse para ambas partes de la transacción.

En ciertos casos, podrían surgir **diferencias en la valoración**. Por ejemplo, un gobierno central podría hacer una donación en especie a un gobierno local como ayuda en casos de desastre. El gobierno central podría registrar los bienes al costo de adquisición, en tanto que el gobierno local podría usar un principio de valoración diferente, o simplemente podría no haber obtenido la información del gobierno central. En su balance, el gobierno local podría valorar sus tenencias de títulos del gobierno central al costo de adquisición, mientras que el gobierno central los valora al precio de mercado. Las transacciones y posiciones denominadas en moneda extranjera también podrían generar diferencias en la valoración. En todos los casos de discrepancias creadas por diferencias en la valoración, deberán aplicarse las normas de valoración del sistema del *MEFP 2001* (*MEFP 2001*, párrafos 3.73 y 7.22-30) a ambas partes de la transacción o a los saldos. Si una de las partes aplica estas normas, la valoración deberá imputarse a la otra.

Otros registros asimétricos también causan problemas de consolidación. Ambas partes en la transacción podrían coincidir en cuanto al momento de registro y la valoración, sin que sea posible lograr una correspondencia precisa. Esto puede deberse a las diferencias en la clasificación entre los dos conjuntos de cuentas. Las partes podrían también tener una percepción distinta de la transacción; por ejemplo, un gobierno central donante podría clasificar la donación como una donación de capital, mientras que el beneficiario podría estimar que es una donación corriente. Además, las transacciones podrían ser reconocidas por una parte y no por la otra. Por ejemplo, un gobierno central podría condonar la deuda de un gobierno local y registrar correctamente el monto como una transferencia de capital, mientras que el gobierno local podría no reconocer transacción alguna. El análisis y resolución de estas discrepancias creadas por el registro asimétrico no solo pueden traducirse en una mejor consolidación, sino también en un mejoramiento de la compilación de datos básicos.

III. REGLAS PRÁCTICAS

El carácter inexacto de la consolidación se deriva principalmente de los problemas prácticos mencionados anteriormente. Estos problemas se traducen en una consolidación inexacta y, por tanto, las reglas prácticas proporcionan técnicas útiles y, en muchos casos, necesarias para los compiladores. Ciertas reglas pueden aplicarse para determinar i) si existen transacciones que deben consolidarse, ii) si deben medirse o no, dados su magnitud y el costo de compilación y iii) qué unidad puede tener los registros más confiables. No obstante, las condiciones existentes en cada país son diferentes, y la selección de las reglas debe basarse en las circunstancias específicas de cada uno de ellos.

Seguidamente se presentan algunas recomendaciones para el uso general de estas reglas prácticas y para el análisis¹⁵.

1. Toda consolidación debe iniciarse con un análisis de las cuentas pertinentes a fin de determinar si existen transacciones internas en la unidad o las unidades que son objeto de consolidación. Para esto es necesario comprender las relaciones entre las unidades: ¿les pagan unas impuestos a otras?, ¿efectúan compras o les cobran tasas a otras unidades?, ¿les pagan intereses, les hacen donaciones, les otorgan préstamos a otras unidades o entidades, o invierten en ellas?
2. Una vez reconocidas estas relaciones, debe determinarse si las transacciones pueden medirse o estimarse, y si los montos serán cuantiosos por lo que se refiere a su importancia analítica.
3. Si es probable que los montos sean cuantiosos, ¿son de suficiente envergadura como para justificar una labor de compilación de los datos y otra información necesaria para su consolidación? En estos casos deberá actuarse con juicio crítico, aunque la regla es, siempre, que el esfuerzo y costo de identificar un monto a consolidar deberán ser directamente proporcionales al monto previsto y a su impacto en los agregados.
4. Generalmente se aplica una regla “unilateral”. Si uno de los agentes cuenta con información convincente en el sentido de que tuvo lugar una transacción, esta puede imputarse a la otra parte, incluso si no existen registros de contrapartida. Cuando se realiza este ajuste de los datos de una unidad para la cual no es posible identificar directamente una transacción, será necesario asegurarse de que los registros correspondientes a esa unidad se modifican apropiadamente.
5. También puede aplicarse un enfoque “vertical” como regla práctica. En muchos casos, las cuentas presupuestarias, o las cuentas del gobierno central en su conjunto, son más detalladas, puntuales y exactas que, por ejemplo, las cuentas de los gobiernos locales (o, incluso, que las cuentas extrapresupuestarias). Cuando es evidente que el gobierno central efectuó una transferencia (o cualquier otra transacción) a un gobierno local, la transacción, el momento de registro y su valor pueden imputarse al gobierno local. En muchos casos, la parte donde se originó la transacción tendrá registros contables más confiables.
6. En el caso de las transacciones en activos y pasivos financieros, es dado suponer que el acreedor mantiene los registros más confiables. En el de los préstamos, la unidad acreedora normalmente mantiene los registros más completos, aunque, en vista de la importancia atribuida recientemente al registro apropiado de la deuda, los registros de la unidad deudora podrían, en ciertos casos, ser igualmente fiables. En cuanto a los valores, sobre todo en el caso de los instrumentos al portador, solo el acreedor podría tener la información necesaria para la consolidación. Por ejemplo, cuando un gobierno central emite títulos al portador, algunos de los cuales podrían ser adquiridos por gobiernos locales, el gobierno central podría no contar con información directa sobre la identidad del tenedor, especialmente si los títulos pueden adquirirse en los mercados secundarios. Por consiguiente, es necesario acudir a los registros de acreedor de los gobiernos locales.

¹⁵ La exactitud en la preparación de los datos es requisito para lograr una consolidación apropiada. Este aspecto se abordará en una nota aparte.

IV. CONSOLIDACIÓN DEL SECTOR GOBIERNO GENERAL: EJEMPLOS NUMÉRICOS

Los ejemplos numéricos en los cuadros 1 a 4 se utilizan para explicar los *principios* de consolidación y no representan la estructura institucional del gobierno general de un país en particular. Es posible que, como el gobierno central, los gobiernos estatales y/o locales tengan una cuenta presupuestaria principal, unidades extrapresupuestarias y sistemas de seguridad social. Además, podrían ejercer control sobre las corporaciones públicas no financieras y financieras. Se aplican los mismos principios de consolidación en todos los casos. La sectorización adecuada de las unidades del gobierno general (o el sector público) en los subsectores del sector gobierno general (o público) es un requisito para la consolidación intragubernamental. Este aspecto se abordará en otra nota.

En los ejemplos numéricos que aparecen más adelante se ha usado la estructura institucional para el sector gobierno general que se describe a continuación¹⁶.

- Entidades del gobierno central presupuestario:
 - Principales cuentas presupuestarias usadas por todas las entidades presupuestarias
 - Fondo nacional para la educación¹⁷
- Unidades del gobierno central extrapresupuestario:
 - Fondo para la construcción de caminos
 - Fondo de amortización
 - Fondo de seguridad social
- Gobiernos locales:
 - Cuatro unidades del gobierno local (municipios)

Los ejemplos numéricos representan una consolidación en **cuatro etapas**.

Primero, la unidad institucional fundamental del gobierno central presupuestario está consolidada, como se indica en el cuadro 1. La unidad consolidada del gobierno central presupuestario comprende las principales cuentas presupuestarias (entidades presupuestarias) y el Fondo nacional para la educación. Se da por supuesto que las principales cuentas presupuestarias son reflejo de un presupuesto unificado, es decir, no existe un presupuesto corriente ni un presupuesto de capital independientes. En la consolidación deben eliminarse todos los flujos entre el presupuesto y el Fondo nacional para la educación. Este es un ejemplo de la consolidación dentro de unidades. Téngase presente que en las hileras que tienen que ver con la consolidación se indica cero en la columna de datos consolidados.

¹⁶ En este ejemplo se da por supuesto que no existen gobiernos estatales.

¹⁷ En el ejemplo se da por supuesto que el Fondo nacional para la educación fue establecido a solicitud de los donantes y prestamistas extranjeros para asegurarse de que sería posible fiscalizar el uso de las donaciones y los préstamos que suministran para la educación; se prevé que el presupuesto contribuirá paralelamente un monto inferior a los fondos externos. En este ejemplo, el Fondo nacional para la educación no constituye una unidad institucional independiente. Sin embargo, este fondo podría establecerse como una unidad institucional independiente. De ser así, este fondo deberá consolidarse con otras cuentas del gobierno central extrapresupuestario, tal como se indica en el cuadro 2.

La **segunda** etapa comprende la consolidación del gobierno central, que consiste en el gobierno central presupuestario consolidado, un fondo para la construcción de caminos, un fondo de amortización y un fondo de seguridad social. Este es un ejemplo de la consolidación de un subsector compuesto por múltiples unidades institucionales (véase el cuadro 2).

La **tercera** etapa es la consolidación del subsector gobierno local, que está compuesto por cuatro unidades gubernamentales locales. Lo más importante es que, en general, existen pocos asientos de consolidación entre los gobiernos locales (o estatales), y que la diferencia entre los datos agregados y los datos consolidados deberá ser relativamente pequeña. Este ejemplo aparece en el cuadro 3, y sería también aplicable a la consolidación de los gobiernos estatales.

La etapa **final** es la consolidación del subsector gobierno central y el subsector gobierno local consolidado para formar el gobierno general consolidado. Este ejemplo aparece en el cuadro 4.

También se incluyen ejemplos de consolidación del balance. En el cuadro 1 se indica el balance de cierre para el gobierno central presupuestario, que comprende todas las entidades presupuestarias y el fondo para la educación. Por definición, este es un balance único, pues solo pueden compilarse datos del balance en el caso de las unidades institucionales. En el cuadro 2 se demuestra la consolidación, en un balance de cierre del gobierno central consolidado, de los balances de cierre para el gobierno central presupuestario, el fondo para la construcción de caminos, el fondo de amortización y el fondo de seguridad social. En el cuadro 3 se indica el balance de cierre para el subsector gobierno local consolidado, y en el cuadro 4 la consolidación de los balances de los gobiernos central y local en un balance de cierre del gobierno general.

Cuadro 1. Consolidación de la unidad institucional gobierno central presupuestario

El gobierno central presupuestario consolidado comprende el presupuesto principal y un fondo nacional para la educación¹.

	Presupuesto [1]	Fondo de educación [2]	Datos agregados [3]=[1]+[2]	Ajuste por consolidación [4]	Datos consolidados [5]=[3]+[4]
ESTADO DE OPERACIONES DEL GOBIERNO (Período 1)					
Ingresos	7.755	391	8.146	-256	7.890
<i>De los cuales:</i>					
Derechos de aduana por cobrar:					
A los ministerios del gobierno central	53		53	-53	0
Al fondo para la construcción de caminos	13		13		13
A los gobiernos locales	9		9		9
Intereses por cobrar a los gobiernos locales	77		77		77
Ventas de mercado a los gobiernos locales	22		22		22
Donaciones por cobrar:					
De gobiernos extranjeros	237	188	425		425
Del presupuesto		203	203	-203	0
Gastos	6.966	380	7.346	-256	7.090
<i>De los cuales:</i>					
Contribuciones de los empleadores al fondo de seguridad social	217		217		217
Derechos de aduana pagaderos por los ministerios del gobierno central	53		53	-53	0
Intereses por pagar:					
Al fondo de amortización	388		388		388
Al fondo de seguridad social	517		517		517
A los gobiernos locales	48		48		48
Donaciones por pagar:					
Al fondo para la educación	203		203	-203	0
Al fondo para la construcción de caminos	158		158		158
Al fondo de amortización	758		758		758
Al fondo de seguridad social	423		423		423
A los gobiernos locales (del presupuesto)	1.507		1.507		1.507
A los gobiernos locales (del fondo de educación)		380	380		380
Resultado operativo neto	789	11	800	0	800
Adquisición neta de activos no financieros	1.388	253	1.641	0	1.641
<i>De los cuales:</i>					
Disposiciones de tierra para los gobiernos locales	-63		-63		-63
Préstamo neto/endeudamiento neto	-599	-242	-841	0	-841
Adquisición neta de activos financieros	256	33	289	0	289
<i>De los cuales:</i>					
Préstamos a los gobiernos locales	118		118		118
Reembolso de préstamos a los gobiernos locales	-23		-23		-23
Pasivos netos incurridos	855	275	1.130	0	1.130
<i>De los cuales:</i>					
Ventas directas de valores del gobierno central a:					
Fondo de seguridad social	353		353		353
Gobiernos locales	55		55		55
Préstamos externos para la construcción de escuelas		291	291		291
Amortización de los préstamos externos		-16	-16		-16
BALANCE DE CIERRE (Período 1)¹:					
Patrimonio neto					12.546
Activos no financieros					215.802
Activos fijos					151.010
Existencias					6.020
Objetos de valor					20.780
Activos no producidos					37.992
Activos financieros					60.114
Internos					56.977
<i>De los cuales:</i>					
Préstamos a los gobiernos locales					13.415
Externos					3.137
Pasivos					263.370
Internos					192.640
<i>De los cuales:</i>					
Valores del gobierno central mantenidos por:					
Fondo de amortización					9.635
Fondo de seguridad social					24.992
Gobiernos locales					2.727
Externos					70.730

1/ El Fondo nacional para la educación no tiene un balance aparte porque no es una unidad institucional. Si esta entidad fuera una unidad institucional independiente, se habría consolidado como una unidad extrapresupuestaria en el cuadro 2.

Cuadro 2. Consolidación de las unidades del gobierno central

El gobierno central consolidado comprende el gobierno central presupuestario consolidado, el fondo para la construcción de caminos, el fondo de amortización y el fondo de seguridad social.

	GC presupuestario consolidado [5]	Fondo para caminos [6]	Fondos de amortización [7]	Seguridad social [8]	Datos agregados [9]= [5]+[6]+[7]+[8]	Ajuste por consolidación [10]	Datos consolidados [11]=[9]+[10]
ESTADO DE OPERACIONES DEL GOBIERNO (Periodo 1):							
Ingreso	7.890	385	1.347	3.144	12.766	-2.257	10.509
<i>De los cuales:</i>							
Impuesto sobre el petróleo		177			177		177
Derechos de aduana por cobrar:							
Al fondo para la construcción de caminos	13				13	-13	0
A los gobiernos locales	9				9		9
Intereses por cobrar:							
A los gobiernos locales	77				77		77
Al gobierno central presupuestario			388	517	905	-905	0
A otras unidades no gubernamentales		10	201	33	244		244
Ventas de mercado a los gobiernos locales	22				22		22
Contribuciones sociales:							
Contribuciones de los empleadores no gubernamentales				957	957		957
Contribuciones de los empleadores del gobierno central				217	217		217
Contribuciones de los empleados				1.030	1.030		1.030
Donaciones por cobrar:							
De gobiernos extranjeros	425				425		425
Del gobierno central presupuestario		158	758	423	1.339	-1.339	0
Gastos	7.090	36	37	1.419	8.582	-2.257	6.325
<i>De los cuales:</i>							
Derechos de aduana pagaderos al presupuesto		13			13	-13	0
Contribuciones de los empleadores al fondo de seguridad social	217				217		217
Intereses por pagar:							
Al fondo de amortización	388				388	-388	0
Al fondo de seguridad social	517				517	-517	0
A los gobiernos locales	48				48		48
Donaciones por pagar:							
Al fondo para la construcción de caminos	158				158	-158	0
Al fondo de amortización	758				758	-758	0
Al fondo de seguridad social	423				423	-423	0
A los gobiernos locales (del presupuesto)	1.507				1.507		1.507
A los gobiernos locales (del fondo para la educación)	380				380		380
Prestaciones sociales				1.375	1.375		1.375
Resultado operativo neto	800	349	1.310	1.725	4.184	0	4.184
Adquisición neta de activos no financieros	1.641	398	11	27	2.077	0	2.077
<i>De los cuales:</i>							
Disposiciones de tierra para los gobiernos locales	-63				-63		-63
Préstamo neto/endeudamiento neto	-841	-49	1.299	1.698	2.107	0	2.107
Adquisición neta de activos financieros	289	1	1.299	1.698	3.287	-353	2.934
<i>De los cuales:</i>							
Préstamos a los gobiernos locales	118				118		118
Reembolsos de préstamos a los gobiernos locales	-23				-23		-23
Adquisición de valores del gobierno central en el mercado			1.043	1.300	2.343		2.343
Adquisición de valores de reciente emisión del gobierno central				353	353	-353	0
Pasivos netos incurridos	1.130	50	0	0	1.180	-353	827
<i>De los cuales:</i>							
Ventas directas de valores del gobierno central a:							
Fondo de seguridad social	353				353	-353	0
Gobiernos locales	55				55		55
Préstamos externos para la construcción de escuelas	291				291		291
Amortización de los préstamos externos	-16				-16		-16

El cuadro 2 continúa en la siguiente página.

Cuadro 2. Consolidación de las unidades del gobierno central

El gobierno central consolidado comprende el gobierno central presupuestario consolidado, el fondo para la construcción de caminos, el fondo de amortización y el fondo de seguridad social.

	GC presupuestario consolidado [5]	Fondo para caminos [6]	Fondos de amortización [7]	Seguridad social [8]	Datos agregados [9]= [5]+[6]+[7]+[8]	Ajuste por consolidación [10]	Datos consolidados [11]=[9]+[10]
BALANCES DE CIERRE CONSOLIDADOS DEL GOBIERNO CENTRAL (Período 1):							
Patrimonio neto	12.546	8.839	21.739	30.476	73.600	0	73.600
Activos no financieros	215.802	19.952	12.301	2.744	250.799	0	250.799
Activos fijos	151.010	15.407	11.916	2.727	181.060		181.060
Existencias	6.020	4.545	385	17	10.967		10.967
Objetos de valor	20.780	0	0	0	20.780		20.780
Activos no producidos	37.992	0	0	0	37.992		37.992
Activos financieros	60.114	9.210	9.635	27.765	106.724	-34.627	72.097
Internos	56.977	9.210	9.635	24.992	100.814	-34.627	66.187
<i>De los cuales:</i>							
Préstamos a los gobiernos locales	13.415		0	0	13.415		13.415
Valores del gobierno central			9.635	24.992	34.627	-34.627	0
Externos	3.137	0	0	2.773	5.910		5.910
Pasivos	263.370	20.323	197	33	283.923	-34.627	249.296
Internos	192.640	6.836	197	33	199.706	-34.627	165.079
<i>De los cuales:</i>							
Valores del gobierno central mantenidos por:							
Fondo de amortización	9.635				9.635	-9.635	0
Fondo de seguridad social	24.992				24.992	-24.992	0
Gobiernos locales	2.727				2.727		2.727
Externos	70.730	13.487	0	0	84.217		84.217

Cuadro 3. Consolidación intergubernamental a nivel de los gobiernos locales

Los gobiernos locales consolidados comprenden los gobiernos locales A, B, C y D.

	Gobiernos locales				Datos agregados [12]=A+B+C+D	Ajuste por consolidación [13]	Datos consolidados [14]=[12]+[13]
	A	B	C	D			
ESTADO DE OPERACIONES DEL GOBIERNO (Período 1):							
Ingresos	1.194	923	599	428	3.144	-49	3.095
<i>De los cuales:</i>							
Intereses cobrables por valores del gobierno central	15	13	11	9	48		48
Ventas a otros gobiernos locales	16	9	5	7	37	-37	0
Donaciones por cobrar:							
Al gobierno central (presupuesto)	621	458	240	188	1.507		1.507
Al gobierno central (fondo para la educación)	103	91	111	75	380		380
A otros gobiernos locales	5	3	2	2	12	-12	0
Gastos	833	705	463	293	2.294	-49	2.245
<i>De los cuales:</i>							
Derechos de aduana pagaderos al gobierno central (presupuesto)	6	0	3	0	9		9
Compras en establecimientos de mercado del gobierno central	17	5	0	0	22		22
Compras a otros gobiernos locales	14	9	8	6	37	-37	0
Intereses pagaderos al gobierno central	25	21	14	17	77		77
Donaciones pagaderas a otros gobiernos locales	1	4	4	3	12	-12	0
Resultado operativo neto	361	218	136	135	850	0	850
Adquisición neta de activos no financieros	401	225	153	137	916	0	916
<i>De los cuales:</i>							
Adquisición de tierra del gobierno central		63			63		63
Préstamo neto/endeudamiento neto	-40	-7	-17	-2	-66	0	-66
Adquisición neta de activos financieros	5	31	13	14	63	0	63
<i>De los cuales:</i>							
Adquisición de valores de reciente emisión del gobierno central	8	20	16	11	55		55
Pasivos netos incurridos	45	38	30	16	129	0	129
<i>De los cuales:</i>							
Préstamos del gobierno central	34	28	24	32	118		118
Reembolso de préstamos del gobierno central	-9	-7	-6	-1	-23		-23

BALANCES DE CIERRE CONSOLIDADOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES (Período 1):

Patrimonio neto	29.389
Activos no financieros	46.026
Activos fijos	28.116
Existencias	2.157
Objetos de valor	265
Activos no producidos	15.488
Activos financieros	6.080
Internos	5.992
<i>De los cuales:</i>	
Valores del gobierno central mantenidos por gobiernos locales	2.727
Externos	88
Pasivos	22.717
Internos	22.717
<i>De los cuales:</i>	
Préstamos del gobierno central a los gobiernos locales	13.415
Externos	0

Cuadro 4. Consolidación del gobierno general

El gobierno general consolidado comprende el gobierno central consolidado y los gobiernos locales consolidados.

	Gobierno central consolidado [11]	Gobierno local consolidado [14]	Datos agregados [15]=[11]+[14]	Ajuste por consolidación [16]	Gobierno general consolidado [17]=[15]+[16]
ESTADO DE OPERACIONES DEL GOBIERNO (Período 1):					
Ingresos	10.509	3.095	13.604	-2.043	11.561
<i>De los cuales:</i>					
Impuesto sobre el petróleo	177		177		177
Derechos de aduana por cobrar a los gobiernos locales	9		9	-9	0
Intereses por cobrar:					
A los gobiernos locales	77		77	-77	0
Al gobierno central		48	48	-48	0
A otras unidades no gubernamentales	244		244		244
Ventas de mercado a los gobiernos locales	22		22	-22	0
Contribuciones sociales					
Contribuciones de los empleadores no gubernamentales	957		957		957
Contribuciones de los empleadores del gobierno central	217		217		217
Contribuciones de los empleados	1.030		1.030		1.030
Donaciones por cobrar:					
De gobiernos extranjeros	425		425		425
Del presupuesto del gobierno central		1.507	1.507	-1.507	0
Del fondo para la educación del gobierno central		380	380	-380	0
Gastos	6.325	2.245	8.570	-2.043	6.527
<i>De los cuales:</i>					
Contribuciones de los empleadores al fondo de seguridad social	217		217		217
Derechos de aduana pagaderos al gobierno central		9	9	-9	0
Compras en establecimientos de mercado del gobierno central		22	22	-22	0
Intereses por pagar:					
A los gobiernos locales	48		48	-48	0
Al gobierno central		77	77	-77	0
Donaciones por pagar:					
A los gobiernos locales (del presupuesto)	1.507		1.507	-1.507	0
A los gobiernos locales (del fondo para la educación)	380		380	-380	0
Prestaciones sociales	1.375		1.375		1.375
Resultado operativo neto	4.184	850	5.034	0	5.034
Adquisición neta de activos no financieros	2.077	916	2.993	0	2.993
<i>De los cuales:</i>					
Disposiciones de tierra para los gobiernos locales	-63		-63	63	0
Adquisición de tierra del gobierno central (presupuesto)		63	63	-63	0
Préstamo neto/endeudamiento neto	2.107	-66	2.041	0	2.041
Adquisición neta de activos financieros	2.934	63	2.997	-150	2.847
<i>De los cuales:</i>					
Préstamos del gobierno central a los gobiernos locales	118		118	-118	0
Reembolso de préstamos por parte de los gobiernos locales	-23		-23	23	0
Adquisición de valores del gobierno central en el mercado	2.343		2.343		2.343
Adquisición de valores de reciente emisión del gobierno central		55	55	-55	0
Pasivos netos incurridos	827	129	956	-150	806
<i>De los cuales:</i>					
Préstamos del gobierno central a los gobiernos locales		118	118	-118	0
Reembolso de préstamos del gobierno central		-23	-23	23	0
Ventas directas de valores del gobierno central a los gobiernos locales	55		55	-55	0
Préstamos externos para la construcción de escuelas	291		291		291
Amortización de préstamos externos	-16		-16		-16

El cuadro 4 continúa en la siguiente página.

Cuadro 4. Consolidación del gobierno general

El gobierno general consolidado comprende el gobierno central consolidado y los gobiernos locales consolidados.

	Gobierno central consolidado [11]	Gobierno local consolidado [14]	Datos agregados [15]=[11]+[14]	Ajuste por consolidación [16]	Gobierno general consolidado [17]=[15]+[16]
BALANCES DE CIERRE CONSOLIDADOS DEL GOBIERNO GENERAL (Período 1):					
Patrimonio neto	73.600	29.389	102.989	0	102.989
Activos no financieros	250.799	46.026	296.825	0	296.825
Activos fijos	181.060	28.116	209.176		209.176
Existencias	10.967	2.157	13.124		13.124
Objetos de valor	20.780	265	21.045		21.045
Activos no producidos	37.992	15.488	53.480		53.480
Activos financieros	72.097	6.080	78.177	-16.142	62.035
Internos	66.187	5.992	72.179	-16.142	56.037
<i>De los cuales:</i>					
Préstamos del gobierno central a los gobiernos locales	13.415		13.415	-13.415	0
Valores del gobierno central mantenidos por los gobiernos locales		2.727	2.727	-2.727	0
Externos	5.910	88	5.998		5.998
Pasivos	249.296	22.717	272.013	-16.142	255.871
Internos	165.079	22.717	187.796	-16.142	171.654
<i>De los cuales:</i>					
Valores del gobierno central mantenidos por gobiernos locales	2.727		2.727	-2.727	0
Préstamos del gobierno central a los gobiernos locales		13.415	13.415	-13.415	0
Externos	84.217	0	84.217		84.217