



Consejo Económico y Social

Distr. general
21 de diciembre de 2001
Español
Original: inglés

Comisión de Estadística

33° período de sesiones

5 a 8 de marzo de 2002

Tema 4 c) del programa provisional*

Estadísticas económicas: estadísticas de las finanzas públicas

Informe del Fondo Monetario Internacional sobre la relación entre las estadísticas de las finanzas públicas y el *Sistema de Cuentas Nacionales de 1993*, y métodos para aplicar el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001*

Nota del Secretario General

De conformidad con una petición de la Comisión de Estadística en su 32° período de sesiones**, el Secretario General tiene el honor de transmitir a la Comisión el informe del Fondo Monetario Internacional sobre la relación entre las estadísticas de las finanzas públicas y el *Sistema de Cuentas Nacionales de 1993* (SCN de 1993), y los métodos para aplicar el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001*. La Comisión quizá desee examinar la relación entre las estadísticas de las finanzas públicas y el SCN de 1993, y el proceso para la aplicación del *Manual*.

* E/CN.3/2002/1.

** *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2001, Suplemento No. 4* (E/2001/24), cap. I, secc. A.



Informe del Fondo Monetario Internacional sobre la relación entre las estadísticas de las finanzas públicas y el *Sistema de Cuentas Nacionales de 1993*, y los métodos para aplicar el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001*

I. Introducción

1. Como lo había previsto el Grupo de Tareas sobre cuentas nacionales (véase E/CN.3/2001/7), la segunda edición del *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* fue publicada en diciembre de 2001 por el Fondo Monetario Internacional (FMI). En la primera edición, publicada en 1986, se establecieron normas internacionalmente reconocidas para las estadísticas fiscales. Tras la publicación del *Sistema de Cuentas Nacionales de 1993* (SCN de 1993), el FMI decidió actualizar esas normas y armonizarlas con las nuevas normas de contabilidad nacional. La finalidad del presente informe es proporcionar a la Comisión de Estadística información sobre el nuevo *Manual*, la armonización del sistema de estadísticas de las finanzas públicas (EFP) con el SCN de 1993, y los planes para la aplicación de las nuevas normas.

II. El proceso de revisión

2. Tras un período dedicado a las deliberaciones y las consultas internas, en 1996 se publicó un esbozo actualizado del *Manual* revisado, que fue objeto de una amplia distribución con fines de examen y comentarios. Sobre la base de los comentarios recibidos y de otras investigaciones, se distribuyó un proyecto del *Manual* en cuatro etapas durante 1999. El FMI colocó en su sitio en la Internet proyectos de los capítulos, y los envió a organizaciones internacionales y a oficinas nacionales de estadística, ministerios de finanzas y bancos centrales de los Estados miembros.

3. Durante 2000 se hicieron nuevas revisiones basadas en los comentarios recibidos sobre el primer proyecto y en nuevas deliberaciones internas. El segundo proyecto del *Manual* se colocó también en el sitio en la Internet y se enviaron cartas a los receptores del primer proyecto, para notificarles la disponibilidad del segundo proyecto y ofrecer el envío de copias. En febrero de 2001 tuvo lugar una ronda final de consultas, se organizó una reunión de un grupo de expertos en estadísticas de las finanzas públicas para considerar el segundo proyecto.

4. Una vez finalizada la reunión del grupo de expertos se introdujeron nuevas revisiones y, tras la edición definitiva, el *Manual* se publicó en diciembre de 2001. En la página del FMI en la Internet (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>), hay un ejemplar del manual en formato electrónico y se pueden adquirir ejemplares impresos dirigiéndose al servicio de publicaciones del FMI.

III. Principales cambios introducidos en el sistema de EFP

5. Los recientes acontecimientos financieros han subrayado la necesidad de que las políticas fiscales del gobierno tengan en cuenta una amplia variedad de circunstancias. Por ejemplo, los analistas de las finanzas públicas utilizan estadísticas fiscales para analizar el tamaño del sector público; su contribución a la demanda, la inversión y el ahorro totales; los efectos de la política fiscal sobre el uso de los recursos, las condiciones monetarias y el endeudamiento nacional; la carga impositiva; la protección arancelaria; y la red de seguridad social. Además, los analistas tienen cada vez más interés en evaluar la eficacia del gasto público para aliviar la pobreza, la sostenibilidad de las políticas fiscales, el endeudamiento neto, el patrimonio neto y las reclamaciones imprevistas, incluida los pasivos imprevistos de los planes de seguridad social.

6. La revisión estuvo orientada hacia la armonización del nuevo sistema con el SCN de 1993, teniendo en cuenta al mismo tiempo las crecientes necesidades de los analistas fiscales. Quedan todavía algunas diferencias entre el SCN de 1993 y el sistema de EFP revisado, como se señala en la sección IV *infra*.

7. Quizás la modificación más importante sea la adopción de la contabilidad en valores devengados para registrar transacciones y otros flujos financieros, en lugar de la contabilidad en valores de caja de la edición anterior. Los gobiernos han adoptado la costumbre de separar el momento en que se efectúa un pago en efectivo de la corriente de recursos conexas. Al hacer hincapié en las corrientes de recursos, el nuevo *Manual* destaca los compromisos de los gobiernos respecto de

los futuros flujos de efectivo y los casos en que no cumplen los flujos de efectivo previsto anteriormente.

8. El nuevo *Manual* incluye balances generales y registra corrientes distintas de las transacciones, como los efectos de las modificaciones de los tipos de cambio y los desastres naturales, ambos introducidos también en el SCN de 1993. La inclusión de los balances refleja la creciente toma de conciencia de que la información sobre activos y pasivos es necesaria para ciertos aspectos de los modernos análisis fiscales. Al incluir todos los acontecimientos económicos, en lugar de sólo las transacciones con otras unidades, se puede elaborar un sistema integrado que explique todos los cambios en el balance general.

9. Otro cambio importante en el sistema de EFP es el uso de varias partidas de saldo, en lugar de la partida de déficit/superávit global en que hacía hincapié la primera edición del *Manual*. El *saldo operativo neto* es el cambio en el patrimonio neto resultante de las transacciones, una medida de la sostenibilidad de las operaciones públicas corrientes. Está estrechamente vinculado al ahorro neto del SCN de 1993, pero difiere sobre todo en el monto de las transferencias netas de capital por cobrar. Desde el punto de vista del análisis fiscal, los efectos de la mayoría de las transferencias de capital no se pueden distinguir de las transferencias corrientes.

10. La partida de *préstamo neto/endeudamiento neto* es la segunda partida de saldo principal del sistema de EFP que también aparece en el SCN de 1993. Corresponde aproximadamente a la partida de *déficit/superávit global* de la primera edición del *Manual*, en el sentido de que indica la medida en que el gobierno o bien pone recursos financieros a disposición de otros sectores de la economía, o bien utiliza los recursos financieros generados por otros sectores, pero se calcula sobre una base de contabilidad en valores devengados en lugar de una contabilidad en valores de caja.

11. El sistema de EFP incluye también partidas de saldo que no son las de SCN de 1993 pero que se necesitan para el análisis fiscal. El *superávit/déficit de efectivo* es una medida del efectivo necesario para financiar las actividades de un gobierno, incluida su adquisición de activos no financieros. El *equilibrio fiscal general* es la partida de préstamo neto/endeudamiento neto ajustada para tratos alternativos de transacciones de activos seleccionadas (principalmente activos finan-

cieros), debido a que muchos gobiernos realizan esas transacciones como medio de poner en práctica la política pública más que para administrar su liquidez.

IV. Relación con el SCN

12. El apéndice 3 del *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* describe con bastante detalle la relación entre el sistema de estadísticas de la finanzas públicas y el SCN de 1993. En esta sección se hace una recapitulación de los puntos principales del apéndice solamente.

13. Las transacciones relacionadas con la producción se registran de manera muy diferente en los dos sistemas. El sistema EFP no incluye el producto o el consumo intermedio, aunque estos están incluidos en el SCN de 1993. Si la producción de bienes y servicios no comercializables, como la educación y la seguridad pública, se registraran en el sistema de EFP, tendrían que registrarse como ingresos del gobierno, lo cual distorsionaría considerablemente la noción común de ingresos. Dado que ese producto no se registra en el sistema de EFP, hay que hacer los cambios correspondientes también en las categorías de gastos.

14. La categoría de gastos del sistema de EFP "Uso de bienes y servicios" es el equivalente más cercano del consumo intermedio en el SCN de 1993, pero hay diferencias sustanciales en cuanto al trato de los inventarios y el consumo de servicios financieros y de seguros. Además, el trato de la formación de capital por cuenta propia en el sistema de EFP afecta a la comparación de diversas partidas. Los gastos incurridos en la formación de capital por cuenta propia que en el SCN de 1993 se registrarían como consumo intermedio, consumo de capital fijo y remuneración de los empleados, en el sistema de EFP se registran como adquisición de activos fijos.

15. Otra importante diferencia entre los dos sistemas tiene que ver con el seguro social. En el SCN de 1993, todos los ingresos por concepto de contribuciones sociales de los planes de seguro social se tratan como entradas (recursos) corrientes, y todos los pagos de beneficios sociales hechos por los planes se tratan como salidas (usos) corrientes, aun cuando los ingresos y los pagos de los planes que prestan servicios de jubilación representan cambios en los pasivos del plan. En el sistema de EFP, las contribuciones a los planes que prestan beneficios de jubilación y los beneficios pagados

por esos planes se tratan como cambios en los pasivos y no como ingresos y gastos. Además, los planes de seguro de jubilación no basados en fondos especiales que prestan beneficios de jubilación a empleados gubernamentales se tratan de la misma forma que los planes basados en fondos especiales en el sistema de EFP, en el sentido de que se reconoce el pasivo para la futura prestación de los beneficios. Esos pasivos no se reconocen en el SCN de 1993.

16. Las estadísticas se compilan sobre una base no consolidada en el SCN de 1993, pero sobre una base consolidada en el sistema de EFP. Por lo tanto, cuando se compilan estadísticas para el sector gubernamental general, todos los saldos acreedores y deudores entre las dos unidades institucionales del sector y todas las transacciones que tienen lugar entre esas dos unidades se eliminan en el sistema de EFP, de modo que en las estadísticas parece que el sector consistiera de una sola unidad institucional. De esta forma, los ingresos, gastos, activos y pasivos totales podrían ser sustancialmente inferiores en el sistema de EFP que en el SCN de 1993, aún si no hubiera otras diferencias entre los dos sistemas.

17. Como se señaló más arriba, la *partida de préstamo neto/endeudamiento neto* es una de las partidas de saldo clave tanto en el sistema de EFP como en el SCN de 1993. Debido al trato diferente dado a algunas transacciones, principalmente las contribuciones al seguro social y los beneficios relacionados con planes de jubilación, el valor de esa partida de saldo en el sistema de EFP puede diferir de la partida de saldo con el mismo nombre del SCN de 1993. Para evitar la confusión, en el *Manual* se agrega el indicador "EFP" a las partidas de saldo o a las categorías de clasificación, para indicar que la partida tiene el mismo nombre pero diferente cobertura en el sistema de EFP que en el SCN de 1993.

18. En el sitio del FMI de la Internet dedicado al *Manual* (véase el párrafo 4 *supra*) se incluirán detalles adicionales de las diferencias entre los dos sistemas de estadísticas.

V. Aplicación del *Manual*

19. De la misma forma que la aplicación del SCN de 1993 fue un proceso que duró varios años, se reconoce que muchos países necesitarán un largo período de transición para convertir sus estadísticas fiscales

plenamente a las nuevas normas de las EFP. Las autoridades nacionales que están familiarizadas con la situación, las necesidades y los problemas de los países de que se trata son las que están en mejores condiciones de establecer prioridades de aplicación. En particular, muchos países tendrán que revisar sus sistemas de contabilidad básicos para reflejar los principios de la contabilidad en valores devengados y las clasificaciones revisadas del sistema de EFP.

20. No obstante, es probable que muchos países empleen criterios similares para aplicar el sistema. Por ejemplo, un posible primer paso de la migración podría ser que los países adoptaran la estructura de clasificación revisada del Estado de las Operaciones del Gobierno o del Estado de las Fuentes y Usos de Efectivo y ajustaran sus estadísticas basadas en valores de caja para tener en cuenta deficiencias conocidas, por ejemplo, mediante la incorporación de información sobre atrasos de los ingresos o los gastos. Otro paso podría ser la reunión de información sobre activos y pasivos financieros del balance general que permitiera hacer estimaciones de los otros flujos económicos del sistema en tanto tengan que ver con esas partidas financieras. Un paso más difícil probablemente sería la reunión de un conjunto completo de información sobre los activos no financieros existentes en un momento determinado y su valor a precios de mercado corrientes. Por último, se podría introducir un sistema de contabilidad en valores devengados plenamente desarrollado que permitiera preparar balances generales completos.

21. Actualmente no es posible dar orientación más detallada para la aplicación del *Manual*. Sin embargo, como mínimo los países pueden compilar sus estadísticas con arreglo al sistema de EFP utilizando las clasificaciones del nuevo *Manual*. Además, a partir de la edición de 2002 del *Government Finance Statistics Yearbook* (anuario de estadísticas de las finanzas públicas), la base de datos del FMI se adoptará a las nuevas clasificaciones.

22. Se utilizará el sitio del FMI en la Internet para desarrollar orientaciones específicas para la aplicación a medida que se obtenga experiencia en países determinados. Se alienta a los encargados de hacer la compilación a que hagan consultas sobre sus situaciones específicas o presenten resúmenes de la forma en que resolvieron problemas concretos.