

Manual de estadísticas de las finanzas públicas



Fondo Monetario Internacional

Versión en español de
A Manual on Government Finance Statistics
publicado en 1986

Sistema de catalogación de la Biblioteca del Congreso

Título del registro principal:

Manual de estadísticas de las finanzas públicas

Contiene referencias bibliográficas

1. finanzas públicas —estadísticas —guías, manuales, etc. I. Fondo Monetario Internacional.

HJ131.M36 1985 336'.0072 85-2373

ISBN 1-55775-245-1

Índice

	<i>Página</i>
Prólogo	ix
Introducción general	1
Capítulo I. COBERTURA	6
Introducción: Sectorización de la economía	6
A. Naturaleza del gobierno	8
B. Gobierno general	12
C. Gobierno central	13
1. "Gobierno central disponible"	15
D. Gobierno estatal, provincial o regional	15
E. Gobierno local	16
F. Planes de seguro social	17
G. Autoridades supranacionales	20
H. Empresas adscritas	21
I. Empresas públicas no financieras	24
J. Instituciones financieras	26
K. Sector público no financiero	29
Capítulo II. SELECCIÓN Y PREPARACIÓN DE DATOS	31
Introducción	31
A. Bases para la declaración de datos	33
1. Etapas del gasto y la recaudación de ingresos	33
2. Registro en base de caja	36
3. Comparación con los datos en valores devengados de las empresas	38
4. Naturaleza de los flujos de caja	40
5. Pagos por medio de cuentas separadas	43
6. Pagos con instrumentos de deuda	43
7. Transacciones en especie	45
B. Datos complementarios sobre transacciones que no se realizan en efectivo	46
C. Momento de registro	52
D. Frecuencia	53
E. Encuestas por muestreo de los gobiernos locales	55
F. Registro en cifras brutas de los pagos y entradas no industriales	56
G. Atribución de ingresos tributarios a los gobiernos recaudadores o beneficiarios	58
H. Registro en cifras netas de la actividad industrial	59
I. Separación de las empresas públicas incluidas en las cuentas del gobierno	63
J. Separación de las funciones de institución financiera incluidas en las cuentas del gobierno	65
1. Transacciones de las autoridades monetarias	67

	<i>Página</i>
K. Consolidación	69
1. Consolidación intragubernamental	70
1. Consolidación con fondos de amortización	72
2. Consolidación con el seguro social	74
2. Consolidación intergubernamental a un mismo nivel de gobierno	76
3. Consolidación intergubernamental del gobierno general	77
L. Procedimientos de derivación	79
M. Sistemas presupuestarios y contables	96
N. Aplicación de los sistemas presupuestarios de tipo francés	99
Capítulo III. MARCO ANALÍTICO	103
Introducción	103
A. Distinciones básicas	103
B. Ingreso	111
C. Donaciones	112
D. Gasto	113
E. Concesión de préstamos menos recuperaciones	114
F. Financiamiento	115
G. Déficit/superávit	116
H. Ahorro propio	120
I. Deuda	121
J. Transacciones con el exterior	122
K. Cuadro resumen de los principales componentes	124
Capítulo IV. CLASIFICACIÓN	125
Introducción	125
A. Ingreso y donaciones	126
1. Descripción de las categorías	129
2. Lista de impuestos y otros ingresos por categoría	150
3. Lista de impuestos y otros ingresos por orden alfabético	155
B. Gasto y concesión de préstamos menos recuperaciones. 1. Clasificación funcional	159
2. Clasificación económica	194
3. Clasificación cruzada	213
C. Financiamiento	215
1. Financiamiento por tipo de tenedor de deuda	218
2. Financiamiento por tipo de instrumento de deuda	234
D. Deuda	240
1. Deuda pendiente por tipo de tenedor de deuda	244
2. Deuda pendiente por tipo de instrumento de deuda	250
3. Deuda pendiente por vencimiento	256
E. Claves de clasificación	257
Capítulo V. RELACIONES CON OTROS SISTEMAS DE DATOS ..	261
A. Relaciones con las estadísticas de moneda y banca	261
B. Relación con las cuentas de balanza de pagos	267
C. Relación con las cuentas nacionales	273
1. Cuadros puente entre las estadísticas de las finanzas públicas y las cuentas nacionales	275
Capítulo VI. EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS Y SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	302
A. Empresas públicas no financieras	302

	<i>Página</i>
1. Indicadores principales	304
2. Balance de activos y pasivos	309
3. Estado de operación	313
4. Estado de operación abreviado	337
5. Ajuste a una base aproximada de valores de caja	338
B. Sector público no financiero	340
Glosario	347

Lista de cuadros

Cuadro resumen de las operaciones del gobierno	124
Cuadro A. Ingreso del gobierno y donaciones	127
Cuadro B. Clasificación de las funciones del gobierno	164
Cuadro C. Clasificación económica del gasto y de la concesión de préstamos menos recuperaciones del gobierno	194
Cuadro B/C. Clasificación cruzada económica y funcional del gasto y la concesión de préstamos menos recuperaciones	214
Cuadro D. Financiamiento por tipo de tenedor de deuda	220
Cuadro E. Financiamiento por tipo de instrumento de deuda	235
Cuadro F. Deuda pendiente por tipo de tenedor de deuda	244
Cuadro G. Deuda pendiente por tipo de instrumento de deuda ...	250
Cuadro H. Vencimiento de la deuda pendiente del gobierno	257
Cuadro I. Indicadores principales de las operaciones de las empresas públicas no financieras (valores devengados)	305
Cuadro J. Balance de los activos y pasivos de las empresas públicas no financieras (fin del período)	310
Cuadro K. Operaciones de las empresas públicas no financieras (valores devengados)	315
Cuadro K.1. Estado abreviado de las operaciones de las empresas públicas no financieras (valores devengados)	338
Cuadro L. Ajuste de las operaciones de las empresas públicas no financieras a una base aproximada de caja	339
Cuadro M. Operaciones y deuda del sector público no financiero .	342

Lista de cuadros puente

Cuadro puente I.	Cuadros de las estadísticas de las finanzas públicas y partidas conexas de las estadísticas del sector público	276
	A. Ingresos y donaciones del gobierno	276
	C. Clasificación económica de los gastos y la concesión de préstamos menos recuperaciones del gobierno	281
	E. Financiamiento por tipo de instrumento de deuda	285
Cuadro puente II.	Derivación de las partidas de las estadísticas del sector público basada en las partidas de las estadísticas de las finanzas públicas	287
	5.1.1. Cuenta de producción del gobierno general	287
	5.1.2. Cuenta de ingresos y desembolsos del gobierno general	291

	<i>Página</i>
5.1.3. Cuenta de acumulación de capital del gobierno general	296
5.1.4. Cuenta de financiamiento del capital del gobierno general	298

Lista de cuadros de trabajo

Cuadro de trabajo 1.	Etapas del gasto	48
Cuadro de trabajo 2.	Costo del gobierno generado por adjudicaciones de contratos para proyectos de construcción de carreteras .	48
Cuadro de trabajo 3.	Autorizaciones presupuestarias, traslados, autorizaciones caducadas y el total de órdenes de pago emitidas	49
Cuadro de trabajo 4.	Emisión y redención de certificados de crédito tributario	50
Cuadro de trabajo 5.	Recaudación del impuesto sobre la renta según año base y año de recaudación ...	51
Cuadro de trabajo 6.	Recaudación del impuesto sobre las ventas según la categoría de la tasa tributaria ..	52
Cuadro de trabajo 7.	Cálculo del superávit o déficit de operación en efectivo correspondiente a las ventas al público de las empresas adscritas	62
Cuadro de trabajo 8.	Trato del superávit o déficit de una empresa pública que debe separarse de las cuentas del gobierno	65
Cuadro de trabajo 9.	Derivación de los principales agregados de las estadísticas de las finanzas públicas a partir de las cuentas del gobierno: formato matricial	80
Cuadro de trabajo 10.	Derivación de los principales agregados de las estadísticas de las finanzas públicas, a partir de las cuentas del gobierno, en forma de series cronológicas	87
Cuadro de trabajo 11.	Consolidación intergubernamental a nivel estatal	91
Cuadro de trabajo 12.	Consolidación del sector gobierno general .	93
Cuadro de trabajo 13.	Transferencias entre subsectores del gobierno general	94
Cuadro de trabajo 14.	Transferencias intergubernamentales clasificadas por función	95
Cuadro de trabajo 15.	Tenencias intragubernamentales e intergubernamentales de la deuda del gobierno	243
Cuadro de trabajo 16.	Clave de clasificación de las partidas de ingreso: Cuenta de ingresos consolidada	258
Cuadro de trabajo 17.	Clave de clasificación de las partidas de gasto: Gastos por ministerios, departamentos y programas	259
Cuadro de trabajo 18.	Clave de clasificación de las partidas incluidas en el financiamiento por tipo de tenedor de deuda	260

	<i>Página</i>
Cuadro de trabajo 19. Derivación de las operaciones y la deuda consolidadas del sector público no financiero	343

Lista de gráficos

Gráfico 1. Cuentas y sectores institucionales principales del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas	7
Gráfico 2. Criterios que determinan los límites entre el sector gobierno general y otros sectores	9
Gráfico 3. Funciones financieras del gobierno asignadas al sector de instituciones financieras en las estadísticas de las finanzas públicas	27
Gráfico 4. Flujos de entrada y salida del gobierno	42
Gráfico 5. Trato de las actividades industriales y no industriales en estadísticas de las finanzas públicas	61
Gráfico 6. Trato recomendado del superávit o déficit de las empresas públicas que no se incluyen en las cuentas del gobierno	64
Gráfico 7. Clasificación de las transacciones del gobierno por tipo de flujos de entradas y salidas del gobierno	104
Gráfico 8. Caracterizaciones de la naturaleza de las transacciones del gobierno que entrañan flujos de dinero	105
Gráfico 9. Organización de las transacciones del gobierno por naturaleza de los flujos	110
Gráfico 10. Marco analítico para la clasificación de las transacciones del gobierno	111
Gráfico 11. Secciones de moneda y banca de EFI para un prototipo de economía	263
Gráfico 12. Inclusión de las transacciones de las autoridades monetarias en la cuenta consolidada de las autoridades monetarias	267
Gráfico 13. Componentes normalizados de la balanza de pagos ...	269
Gráfico 14. Relación entre las clasificaciones de las estadísticas de las finanzas públicas y las cuentas de balanza de pagos .	271

Prólogo

Este texto del *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* ha sido elaborado con el fin de ayudar a quienes tengan a su cargo la organización de estadísticas de las finanzas públicas para diversos fines. El Manual se basa en gran parte en el contenido de muchas fuentes¹ que a veces se incluye en el texto con el fin de evitar una interpretación diferente del significado que se da en la fuente original. Una versión anterior de este Manual, en inglés, español y francés, se distribuyó a los gobiernos, bancos centrales, oficinas centrales de estadística y organismos internacionales, y fue analizado en cinco seminarios regionales organizados con ese fin. Los comentarios que se recibieron de estos seminarios, en cartas recibidas de más de 100 países y a través de la aplicación de la versión anterior del Manual en la compilación de datos para *Government Finance Statistics Yearbook*, han sido considerados en la preparación de la presente edición. Se espera que la amplia disponibilidad de esta edición del Manual cumpla fines de estudio y de aplicación y se traduzca en nuevas experiencias e intercambio de ideas y que éstas puedan incorporarse en todas las revisiones que sean necesarias en ediciones futuras del Manual.

Se pretende que el Manual constituya una obra de referencia y, por lo tanto, está organizado de manera que se pueda usar como tal. El Manual abarca conceptos, definiciones y procedimientos para la compilación de las estadísticas de las finanzas públicas, pero no trata —en forma sistemática— sobre su uso e interpretación. Teniendo en cuenta que los países varían mucho en lo que respecta a la estructura del gobierno y a sus economías, las diversas partes del Manual no tienen la misma pertinencia para todos los países. Con este sistema de clasificación, al igual que con otros sistemas de clasificación estadística, se pretende ofrecer una forma ordenada de presentación de datos con el nivel de detalle que sea apropiado según la naturaleza de las transacciones de un país determinado y la disponibilidad de información. En la mayoría de los países no podrán aplicarse algunos encabezamientos principales y muchos encabezamientos secundarios, aunque en otros casos es factible y deseable proporcionar más información con un mayor nivel de desglose del que figura en los cuadros modelo. Sin embargo, se ha optado en este Manual por la presentación de un conjunto único de conceptos, definiciones y procedimientos que incorporen la amplia gama de experiencias de la mayoría de los países y que pueda ser aplicado o complementado en cada caso particular, según sea necesario.

¹Las fuentes incluyen: Naciones Unidas, *Un sistema de cuentas nacionales* (SCN) (Nueva York, 1970); Naciones Unidas, *Clasificación de las funciones de las administraciones públicas* (CFAP) (Nueva York, 1980); Naciones Unidas, *Handbook of National Accounting* [Manual de contabilidad nacional], volumen que trata de las cuentas del sector público (sólo en inglés, en elaboración); Oficina Europea de Estadísticas, *European System of Integrated Economic Accounts* (ESA) (Bruselas, 1971); Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965–1982, A Standardized Classification* (París, 1983); Departamento de Comercio de Estados Unidos, Oficina de Censos, *Classification Manual, Government Finance* (Washington, 1971); Consejo de Europa, *Manual on the Statistical System for Functional and Economic Analysis of Standardized European Local Accounts* (SELA), estudio para el Comité de Cooperación en asuntos municipales y regionales (Estrasburgo, 1973); Josef Berolzheimer “Problems of International Comparisons of Public Finance” [Probleme Internationaler Finanzvergleiche], traducido de *Handbuch der Finanzwissenschaft* [Enciclopedia de finanzas públicas], segunda edición, vol. IV, págs. 1–90 (Tubingen, 1965), y Jonathan Levin, “La medición de las actividades del gobierno”, en *Finanzas y Desarrollo*, vol. 9 (septiembre de 1972), págs. 14–20 y “Nuevo sistema para medir la gestión de los gobiernos”, en *Finanzas y Desarrollo*, vol. 12 (junio de 1975), págs. 14–18, 31. Con fines de coherencia terminológica, los términos empleados en las citas tomadas de estas fuentes se han adaptado según las necesidades del presente Manual.

x / MANUAL DE ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de información y de personal capacitado a menudo representan un obstáculo para la compilación inmediata y óptima de las estadísticas de las finanzas públicas, de manera que en muchos casos se tendrá que avanzar por etapas hasta lograr un sistema que sea enteramente satisfactorio.

La preparación del Manual ha constituido un proyecto conjunto de la Dirección de Estadística y del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo; la redacción del Manual estuvo a cargo principalmente de Jonathan Levin, Director Adjunto a cargo de la División de Finanzas Públicas de la Dirección de Estadística. La preparación de la versión en español estuvo a cargo de un comité conjunto de la Dirección de Servicios Lingüísticos y la Dirección de Estadística del FMI.

Introducción general

1. Este Manual trata de la compilación de estadísticas de las finanzas públicas. La necesidad de contar con un manual especial sobre este tema obedece a la importancia y al carácter especial de las actividades del gobierno en la mayoría de las economías. El análisis se centra en las transacciones financieras —tributación, obtención de préstamos, gasto y concesión de préstamos— y no en la utilización de los recursos humanos, el consumo y la producción de bienes, y otras medidas de volumen físico. En vez de llevar cuentas de registro y control de cada transacción, se pone énfasis en el resumen y la organización de estadísticas apropiadas para el análisis, la planificación y la formulación de políticas.

2. Las estadísticas de las finanzas públicas, debidamente seleccionadas y organizadas, pueden facilitar el análisis de las operaciones del gobierno y su efecto en la economía en general y en sectores determinados. Si bien en estas estadísticas deben reflejarse las instituciones y prácticas de cada país, es útil para el usuario contar con un sistema común de definiciones y clasificaciones que le permita identificar con más precisión el efecto económico del gobierno y que haga posible la comparación entre países.

3. Las estadísticas de las finanzas públicas pueden distinguirse de otros dos sistemas de datos. Por una parte, las cuentas del gobierno que llevan las unidades de operación para fines de control y rendición de cuentas. Por otra parte, las cuentas nacionales en que los datos sobre el gobierno se reestructuran en una sola forma común a todos los sectores, a fin de medir y agregar la producción, el ingreso, el consumo, la acumulación de capital y el financiamiento, y de definir las transacciones intersectoriales. Cada uno de estos tres sistemas de datos responde a necesidades distintas e importantes. Además, los tres sistemas están interrelacionados. Las estadísticas de las finanzas públicas dependen de las cuentas administrativas y, a su vez, proporcionan los datos necesarios para compilar las cuentas nacionales.

4. Esta interrelación influye en la forma que adopta cada uno de los tres sistemas de datos. Así, aunque cada uno está organizado para desempeñar su función principal —responsabilidad de administración, análisis económico de las operaciones del gobierno y análisis integrado de la economía en su conjunto, respectivamente—, también debe tener en consideración el tipo de información que puede recibir de otros sistemas de datos y las necesidades de los sistemas de datos que aprovechan la información producida por el sistema en cuestión. Esto afecta de dos maneras a la compilación de estadísticas de las finanzas públicas. En primer lugar, estas estadísticas deben usar como datos la información más fiable procedente de las cuentas administrativas del gobierno sobre sus transacciones financieras, ajustándose los datos cuando sea necesario para facilitar la evaluación actualizada y coherente de las políticas y la evolución presupuestarias, como ayuda al tomar decisiones y ponerlas en práctica. En segundo lugar, es conveniente que las estadísticas de las finanzas públicas sigan las convenciones y clasificaciones utilizadas en la preparación de las cuentas nacionales correspondientes a toda la economía, tal como se establece en *Un sistema de cuentas nacionales* (SCN) y también en el *Manual de contabilidad nacional* de las Naciones Unidas, que trata de las cuentas de las administraciones públicas, en cuanto resultan apropiadas para el objetivo fundamental de analizar las operaciones del propio sector gobierno. Esto permitirá la ulterior incorporación en las cuentas nacionales de los datos compilados como estadísticas de las finanzas públicas, una vez conciliados con los conceptos y datos de otros sectores. Como se verá, el Manual se aparta en cierta medida de las prácticas del SCN. Así, mientras las cuentas nacionales tratan de medir la totalidad de la producción, el ingreso, el consumo, la acumulación de capital y el financiamiento durante el período corriente, a partir de datos sobre los desembolsos corrientes, o los desembolsos previos (en bienes de

capital) o los desembolsos futuros (en fondos de pensiones a los cuales no se hacen contribuciones corrientes), este Manual se centra en los desembolsos realizados en el período corriente. Sin embargo, en lo fundamental el Manual sigue las prácticas del SCN; de lo contrario, se señala en el texto o en notas de pie de página. En la sección V.C. se examina en forma detallada la relación del Manual con el SCN y se explica en forma detallada cómo los datos compilados de acuerdo con el Manual pueden utilizarse en la compilación de las cuentas nacionales correspondientes. Es de prever que toda modificación pertinente debida a la actual revisión del SCN se incorpore en ediciones futuras del Manual.

5. El sistema de datos de este Manual está basado en tres principios. Primero, el reconocimiento de que el gobierno desempeña una función diferente de las de otros sectores de la economía. El Manual define la cobertura institucional del sector gobierno de modo que incluya las unidades que cumplen tal función, esto es, la ejecución de la política mediante la prestación de servicios fundamentalmente fuera del mercado y la transferencia de ingreso, financiados principalmente con gravámenes obligatorios aplicados a otros sectores. En este caso, el Manual sigue en general los lineamientos de la sectorización institucional que establece el SCN, clasificando las instituciones según sus funciones principales. Lo mismo que el SCN, el Manual excluye del gobierno aquellas unidades que venden bienes y servicios industriales o comerciales al público en gran escala o que están constituidas en sociedades de capital. No obstante, el Manual va más allá que el SCN al distinguir las funciones de gobierno y de instituciones financieras en la economía. A diferencia del SCN, el Manual separa del gobierno todas las funciones de autoridades monetarias, como la gestión de las operaciones cambiarias y monetarias, y todas las funciones bancarias, que suponen la aceptación de depósitos a la vista, a plazo o de ahorro del público, incluso si las realizan unidades no autorizadas para generar pasivos y adquirir activos financieros en los mercados de capital. El análisis económico y la comparación entre países se facilitan agrupando estas actividades con las de otras instituciones financieras en un sector separado. La separación total del gobierno del sector de las instituciones financieras se considera como un requisito previo para analizar las importantes transacciones del gobierno con este sector.

6. El segundo principio da preferencia a medir, en vez de estimar o imputar, las corrientes brutas de pagos al gobierno o del gobierno durante un período determinado. Se prefiere medir las corrientes brutas correspondientes a todas las actividades de las empresas que operan en pequeña escala las cuales siguen formando parte del sector gobierno, a fin de obtener toda la información posible acerca del gobierno. El hecho de calcular cifras netas o de deducir algunas transacciones de otras puede ocultar a veces variaciones importantes de uno de los componentes. Sólo se presentan los flujos externos —con el resto de la economía— en lugar de los flujos internos entre dos partes del gobierno. A diferencia de las empresas que llevan cuentas sobre sus pasivos devengados frente a otros (cuentas por pagar) y de los pasivos devengados de otros frente a aquéllas (cuentas por cobrar), con el objeto de calcular su patrimonio neto, costos e ingresos, los gobiernos no pueden llevar cuentas completas devengadas. Esto se debe a que la mayoría de los pasivos devengados al gobierno o devengados por el gobierno a otros no se deben a aprovisionamientos, sino a hechos en que el gobierno no participa directamente y de los que puede no tener un conocimiento inmediato. Así pues, aunque una obligación tributaria frente al gobierno se devenga conforme a la ley cuando se realizan las ventas o se obtiene el ingreso, el gobierno sólo tiene conocimiento de estas obligaciones cuando se declaran posteriormente. Del mismo modo, si bien un pasivo del gobierno por compensación de desempleo puede devengarse en el momento en que se produce el desempleo, el gobierno no entra en conocimiento del caso hasta que se presenta la reclamación. Por consiguiente, los gobiernos suelen llevar las cuentas sobre la base de pagos efectivos y no de valores devengados. En el Manual se opta por los datos sobre los flujos de pagos, especialmente cuando se trata de los ingresos y de los gastos agregados, ya que constituyen la representación directa más adecuada de las corrientes de fondos y recursos; con el empleo de estos datos se evita el problema de tener que valorar las corrientes de recursos, se ajustan mejor a otras estadísticas financieras y constituyen la base de las cuentas que llevan casi todos los gobiernos. En el caso de no disponer de datos de pagos detallados sobre las operaciones del gobierno, se recomienda el uso de la información dispo-

nible más fiable entre las etapas del pago y del aprovisionamiento, identificándose toda diferencia a partir de los totales basados en los pagos.

7. Si bien el Manual trata primordialmente de la obtención de datos sobre las transacciones financieras, otros aspectos de las operaciones del gobierno deben tenerse en cuenta a fin de analizar sus efectos económicos. De este modo, las compras del gobierno que no han sido aún pagadas pueden dar lugar a que los proveedores traten de obtener créditos bancarios similares en muchos aspectos a los créditos bancarios directos otorgados al gobierno. Las variaciones en la colocación de pedidos del gobierno a los proveedores pueden producir efectos importantes en el empleo y en la actividad económica mucho antes del aprovisionamiento efectivo o del pago de la mercancía. Igualmente, en lo que respecta al ingreso del gobierno, podría facilitarse el análisis de los efectos de las variaciones del ingreso en el impuesto sobre la renta si, por ejemplo, se indica también el año en que se percibe el ingreso a que corresponden los impuestos recaudados. Al mismo tiempo, las transacciones en especie pueden complementar en forma considerable los flujos de pagos a gobiernos y de gobiernos. Estos datos se presentan en los cuadros suplementarios de la sección II.B del Manual.

8. Si bien en estos cuadros figuran los datos estructurados de modo que reflejan determinados aspectos de las operaciones del gobierno, existen otros aspectos importantes que resulta difícil o imposible explicar con cifras. Así, las estadísticas sobre deducciones o exenciones tributarias que el gobierno puede emplear para beneficiar a ciertos grupos o actividades de la misma forma en que lo hace con gastos directos pueden compilarse solamente como desviaciones de algún supuesto trato tributario estándar o normal, de modo que su medición en forma coherente puede ser difícil de realizar. Otros aspectos de las operaciones del gobierno pueden tener efectos importantes en la economía, aunque no impliquen transacciones del gobierno y, por tanto, no se incluyan en las estadísticas de las finanzas públicas; tal es el caso de la reglamentación y el control del gobierno. Sin embargo, estas cuestiones corresponden a otros tipos de análisis y no se estudian en el Manual.

9. Si bien el segundo principio del Manual consiste en medir las corrientes de pagos al gobierno y del gobierno, el tercer principio se basa en la clasificación de estas corrientes de pagos según los flujos correspondientes en sentido contrario, como por ejemplo, bienes y servicios, "nada", los pasivos de otros frente al gobierno, o los pasivos del gobierno frente a otros. En el análisis de las transacciones se aplican diversos criterios según sean pagos al gobierno o del gobierno, y si constituyen un crédito recuperable o no. De no ser así, hay que tener en cuenta si existe una contraprestación por el pago, esto es, algo a cambio, y si el pago tiene fines corrientes o de capital, o sea, si representa activos de capital con un valor superior a cierto mínimo para fines productivos no militares durante más de un año. Si el pago implica un crédito recuperable hay que determinar si se trata de un activo o pasivo financiero del gobierno y si el activo financiero se adquiere con fines de política o para administrar la liquidez del gobierno. La clasificación de las transacciones según los criterios de este marco analítico da lugar a los principales componentes analíticos del Manual, esto es, ingreso, donaciones, gasto, concesión de préstamos menos recuperaciones, déficit/superávit y financiamiento. Cada uno de los principales componentes se subclasifica según otras características distintivas, como son, la base sobre la cual se aplica cada impuesto, la función o el propósito de un gasto, así como su naturaleza económica, y el tipo del instrumento de deuda y del tenedor de deuda del cual se obtiene el financiamiento. En cuanto a la organización de los principales componentes que tratan de la concesión de préstamos y la inversión del gobierno, el Manual difiere del SCN en un aspecto importante. Mientras que en el SCN las transacciones financieras del gobierno están organizadas del mismo modo que las de otros sectores, en este Manual se organizan de distinto modo, reconociendo las diferencias de motivación. De este modo, al determinar el déficit o el superávit, en el Manual se agrupan los préstamos concedidos por el gobierno y la adquisición de acciones y participaciones con otros pagos relativos a la adopción de medidas de política, o sea, con los gastos directos, en lugar de tratarlos en forma simétrica con la obtención de préstamos del gobierno como medio de financiamiento del gasto, como se recomienda en el SCN.

10. La organización del Manual sigue una serie de etapas, de lo general a lo particular.

I. El Manual presenta al principio un estudio de la *cobertura* del gobierno, es decir, la naturaleza de las actividades e instituciones que se encuentran dentro de los límites del sector gobierno en su conjunto y de sus subsectores, a saber, gobierno central, gobierno estatal, gobierno local y, en algunos países, las autoridades supranacionales. También se trata de la cobertura de las empresas públicas no financieras, es decir, aquellas que son propiedad del gobierno y/o que están controladas por éste y que no pertenecen al sector gobierno pero pueden agruparse con este sector formando de esa manera el sector público no financiero. Como es evidente, el punto de partida para trabajar en estadísticas de las finanzas públicas es determinar si las actividades en cuestión pertenecen al sector analizado y que no se hayan omitido otras partes del sector.

II. Una vez resuelta la cuestión de las actividades e instituciones que deben incluirse, es oportuno tratar de la *selección y preparación de datos* que las describan. A continuación se proporcionan directrices para la selección, preparación y el ajuste de los datos, de manera que se puedan agregar las estadísticas sobre las transacciones del gobierno por orden cronológico, en forma coherente y consolidada; las cifras agregadas deben figurar sobre la base de los pagos efectuados, y los componentes sobre la base más fiable de que se disponga, lo más próximo posible a la etapa del pago.

III. El Manual trata a continuación del *marco analítico* que ha de guiar la organización de los datos sobre las actividades del gobierno, para llegar a las metas analíticas financieras básicas adoptadas.

IV. Sin embargo, los principales componentes de este marco analítico ingreso, donaciones, gasto, concesión de préstamos menos recuperaciones —déficit/superávit, financiamiento y deuda— no proporcionan por sí solos una visión completa de los efectos de las operaciones del gobierno en la economía. Por lo tanto, se exponen los principios para la organización homogénea de los elementos de estos componentes en el capítulo que trata de su *clasificación*, según sus características económicas, objetivos y efectos financieros.

V. A continuación se exponen las *relaciones* entre las estadísticas de las finanzas públicas y otros sistemas de datos, fundamentalmente las estadísticas de moneda y banca, de balanza de pagos y de cuentas nacionales. A fin de facilitar el uso de las estadísticas de las finanzas públicas compiladas según este Manual con el fin de elaborar las cuentas nacionales se presenta, en este Manual y en el volumen que trata de las cuentas del sector público del *Manual de contabilidad nacional* de las Naciones Unidas, un *cuadro puente* entre los dos sistemas de datos. El cuadro indica las categorías específicas de las estadísticas de las finanzas públicas que han de utilizarse y las adiciones o ajustes que han de efectuarse al determinar cada uno de los encabezamientos de las cuentas nacionales para el sector gobierno. En el volumen antes mencionado del *Manual* de las Naciones Unidas se presenta una descripción y guía completas de las cuentas nacionales relativas al gobierno, a las empresas públicas no financieras y a las instituciones públicas financieras.

VI. Como suplemento a los capítulos anteriores del Manual que tratan sobre el gobierno, se presenta en el último capítulo un grupo separado de cuadros a fin de organizar debidamente los datos en valores devengados para el análisis de las *empresas públicas no financieras*. Después se establece un marco para consolidar con el gobierno datos seleccionados de las empresas públicas no financieras, ajustados con objeto de lograr una aproximación a valores de caja que representen algunos aspectos del *sector público no financiero*.

11. Los principales componentes del marco analítico del Manual se resumen en la sección III.K, y se presentan las clasificaciones normalizadas de estos componentes principales en los cuadros A a H del capítulo IV. Se puede obtener una referencia directa a estos últimos cuadros por medio de las marcas en negro que aparecen en el borde de los cuadros, emparejadas con las correspondientes marcas impresas en la cubierta posterior al lado de una lista de dichos cuadros. A menos que se indique lo contrario, los cuadros son aplicables a todos los niveles y partes del gobierno en estudio. Aunque el nivel de detalle de los cuadros es adecuado para la presentación de datos anuales, también se pueden presentar datos mensuales o trimestrales menos detallados.

12. Por último, el Manual presenta un *glosario* de los distintos conceptos utilizados.

13. Las referencias a las partidas de los cuadros estadísticos consisten en las letras de los cuadros y los números de las partidas, por ejemplo, A.2 representa la partida 2 del cuadro A. Sin embargo, en un mismo cuadro o en las descripciones de otras partidas de un mismo cuadro las referencias se hacen sólo por el número de la partida.

Capítulo I

Cobertura

Introducción: Sectorización de la economía

14. Aun cuando las estadísticas de las finanzas públicas se refieren fundamentalmente sólo a una parte de la economía, es útil considerar la forma en que la economía se divide en partes y la manera en que el gobierno encaja en esta estructura.

15. Las cuentas nacionales dividen a la economía en dos formas. Para el análisis de las relaciones de producción y tecnoeconómicas, las actividades agrupan unidades de producción homogéneas —por lo común establecimientos— sin tener en cuenta las instituciones a que corresponden¹. Para poner de manifiesto las relaciones de comportamiento relativas al ingreso, al gasto y a los flujos financieros, se clasifica a los agentes que realizan las transacciones en instituciones con poder de decisión —como empresas— agrupadas en sectores según fines y patrones de comportamiento similares. El Manual trata principalmente de estos grupos con poder de decisión, o sectores, ya que por lo general es según jerarquías de decisión y no por unidades de producción homogénea que los gobiernos se organizan y las estadísticas de las finanzas públicas se encuentran disponibles.

16. Las cuentas nacionales (SCN) dividen a la economía en cinco sectores y el resto del mundo: 1) empresas no financieras constituidas en sociedades y cuasisociedades de capital, 2) instituciones financieras, 3) gobierno general, 4) instituciones privadas sin fines de lucro que prestan servicios a las unidades familiares y 5) unidades familiares. Cada uno de estos sectores desempeña una función principal. Así, las empresas no financieras producen bienes y servicios no financieros; las instituciones financieras incurren en pasivos financieros, los cuales se convierten y distribuyen para financiar las actividades de otros; las instituciones sin fines de lucro utilizan contribuciones voluntarias para producir servicios fuera del mercado destinados a grupos determinados de unidades familiares; las unidades familiares consumen y a veces también producen bienes y servicios para el mercado no financiero, como empresarios no constituidos en sociedades de capital. El resto del mundo, que no desempeña una función principal única, agrupa a unidades no residentes que llevan a cabo transacciones con residentes de la economía. En este marco, la función principal del gobierno general es ejecutar la política mediante la producción de bienes y servicios fuera del mercado, fundamentalmente para el consumo colectivo y la transferencia del ingreso, los cuales se financian principalmente por gravámenes obligatorios sobre otros sectores.

17. Las actividades de cada uno de estos sectores de las cuentas nacionales se reflejan en tres grupos principales de cuentas que indican: 1) la producción, 2) los ingresos y los desembolsos y 3) el financiamiento del capital (acumulación). En el gráfico 1 se presenta un resumen diagramático de los sectores y sus cuentas, con los sectores ordenados horizontalmente y las tres cuentas verticalmente. La dimensión vertical del diagrama —el ordenamiento de las cuentas y las transacciones— se examina en forma paralela en los capítulos III y IV de este Manual, en los cuales se presenta un marco analítico para las estadísticas de las

¹En Naciones Unidas, *Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas* (CIIU), las unidades de producción se clasifican según sus principales tipos de actividades económicas, sobre la base fundamentalmente de las principales clases de bienes producidos o servicios prestados. Las actividades del gobierno se clasifican en la categoría gobierno de la administración pública y defensa o en varias otras categorías que abarcan las actividades realizadas por unidades gubernamentales y privadas, como la educación. Los bienes y servicios producidos por cada actividad se clasifican con más detalle en Naciones Unidas, *Clasificación internacional de bienes y servicios* (CIBS), relacionada, aunque no idéntica, con la clasificación de las Naciones Unidas de los bienes que son objeto de comercio internacional, la *Clasificación uniforme para el comercio internacional* (CUCI).

Gráfico 1. Cuentas y sectores institucionales principales del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas

		Industrias (incluidos los establecimientos administrados por gobiernos y servicios privados)	Productores de servicios del gobierno	Servicios privados		Transacciones con el resto del mundo
				Instituciones privadas sin fines de lucro	Unidades familiares	
CUENTA DE PRODUCCIÓN						
Producto bruto	Productos característicos de la actividad industrial Formación de capital por cuenta propia Otros productos	Servicios producidos para uso propio Ventas de otros bienes y servicios (no mercancías) Mercancías producidas	Servicios domésticos			Exportación de bienes y servicios
Insumo bruto	Consumo intermedio Compensación a empleados Consumo de capital fijo Impuestos indirectos menos subsidios <i>Superávit de operación</i>	Consumo intermedio Compensación a empleados Consumo de capital fijo Impuestos indirectos	Compensación a empleados			Importación de bienes y servicios
		Empresas no financieras	Instituciones financieras	Gobierno general	Instituciones privadas sin fines de lucro	Unidades familiares
CUENTA DE INGRESOS Y GASTOS						
Entradas	<i>Superávit de operación</i> Ingresos de la propiedad Otras entradas	<i>Superávit de operación</i> Ingresos de la propiedad Impuestos directos Impuestos indirectos Otras entradas	Compensación a empleados <i>Superávit de operación</i> Ingresos de la propiedad Otras entradas			Ingresos de la propiedad Otras transferencias corrientes
Desembolsos	Ingresos de la propiedad Impuestos directos Otros pagos <i>Ahorro</i>	Gastos de consumo final Ingresos de la propiedad Transferencias Otros pagos <i>Ahorro</i>	Gasto de consumo final Ingresos de la propiedad Impuestos directos Otros pagos <i>Ahorro</i>			Ingresos de la propiedad Otras transferencias corrientes <i>Superávit de las transacciones corrientes</i>
CUENTA DE FINANCIAMIENTO DEL CAPITAL						
Financiamiento de la acumulación bruta		<i>Ahorro</i> Consumo de capital fijo Transferencias de capital (netas)				Capital <i>Superávit de las transacciones corrientes</i> Transferencias de capital (netas) Compra de activos intangibles (neta)
Acumulación bruta		Aumento de las existencias Formación bruta de capital fijo Compra de tierra y activos intangibles (neta) <i>Concesión neta de préstamos</i>				
Incurrimento neto en pasivos más concesión neta de préstamos		<i>Concesión neta de préstamos</i> Obtención de préstamos a corto plazo Obtención de préstamos a largo plazo Otros pasivos	Emisión de moneda Depósitos			Obtención de préstamos a largo plazo Otros pasivos
Adquisición neta de activos financieros	Activos externos	Reservas internacionales Otros activos externos	Activos externos	Activos externos	Activos externos	Reservas internacionales Otros activos externos
		Préstamos internos a corto plazo Préstamos internos a largo plazo Otros activos internos				

finanzas públicas y la clasificación de las transacciones del gobierno en dicho marco. En el capítulo V se indica cómo pueden utilizarse las clasificaciones de las transacciones del Manual para obtener las de las cuentas nacionales.

18. En este capítulo se examina la dimensión horizontal del gráfico 1 —la distinción entre los sectores—, que describe la naturaleza, los fines y las características del gobierno, de modo que el usuario pueda delinear los límites adecuados en torno al gobierno general en conjunto y los subsectores y partes que lo componen.

19. Debe advertirse que, además de la sectorización de la economía de acuerdo con los fines ya mencionados, las instituciones y sus actividades también pueden dividirse teniendo en cuenta a quién pertenecen y quién las controla. De esta manera, las empresas e instituciones financieras pueden dividirse en aquellas que son propiedad del gobierno y/o que están controladas por éste y las que no se encuentran en este caso. Las que son propiedad del gobierno y/o están controladas por el gobierno se denominan empresas públicas no financieras e instituciones públicas financieras y se agrupan con la categoría del gobierno general, en lo que el SCN denomina sector público. No obstante, un efecto importante de las operaciones del gobierno es el financiamiento que el gobierno necesita del sector financiero, incluido el de las instituciones públicas financieras, como el banco central. Por lo tanto, hay desventajas en consolidar el gobierno con las instituciones públicas financieras en un solo sector público, ya que esto eliminaría de las estadísticas las transacciones del gobierno con las instituciones públicas financieras. Por consiguiente, en el Manual la consolidación sólo se realiza con las empresas públicas no financieras —que se estudian en las secciones I.I y VI.A— para formar un agrupamiento útil llamado sector público no financiero, que se analiza en las secciones I.K y VI.B. Se considera que es más adecuado analizar las instituciones públicas financieras como parte del sector financiero. Sin embargo, en la compilación de datos para los subsectores del gobierno y las empresas públicas no financieras, el Manual sigue la técnica de la “construcción por módulos”, que permite la ulterior combinación de datos para cualquier agrupamiento de partes que el analista considere adecuada.

I.A. Naturaleza del gobierno

20. La selección de las actividades e instituciones que deben considerarse como parte del gobierno se basa en su naturaleza y en el hecho de estar comprendidas en la definición de gobierno. El gobierno de un país se compone de las autoridades públicas y sus entidades, establecidas mediante procesos políticos, que ejercen un monopolio de poderes de observancia obligatoria en un territorio o sus divisiones, motivadas por consideraciones de fines públicos en los ámbitos económico, social y político, y que se dedican fundamentalmente a la prestación de servicios públicos que difieren de las actividades de otros sectores en su carácter, elementos de costo y fuentes de financiamiento.

21. La principal función del gobierno, como se indica antes, es ejecutar la política mediante la producción de servicios fuera del mercado, fundamentalmente para consumo colectivo, y la transferencia de ingreso, lo cual se financia principalmente con gravámenes obligatorios aplicados a las unidades de otros sectores. De esta forma, el gobierno cumple esencialmente las funciones de proveer ciertos bienes y servicios públicos y de cumplir determinados objetivos públicos no por motivos comerciales o financieros aunque, si lo hace, no es ésa su motivación principal o no lo hace con el propósito fundamental de obtener una ganancia.

22. Sin embargo, además de su función principal, el gobierno puede cumplir a veces funciones de menor importancia o auxiliares en consecución de sus fines de política. La necesidad de representar también estadísticamente estas actividades auxiliares plantea problemas para delinear los límites entre el sector gobierno general y otros sectores de la economía que algunas veces pueden desempeñar funciones similares. Estos problemas de delimitación revisten distinta importancia en el caso de la mayoría de los demás sectores. En el gráfico 2 se trata de resumir estos problemas de delimitación; se distinguen las actividades que corresponden al sector gobierno general, al lado derecho, de las de otros sectores. Si bien las distinciones entre el sector gobierno y los otros sectores se examinan con más detalle en las siguientes secciones de este capítulo, resulta útil analizarlas brevemente a continuación.

Gráfico 2. Criterios que determinan los límites entre el sector gobierno general y otros sectores

Sector empresas no financieras constituidas en sociedades y cuasiedades de capital	Otros sectores		Sector gobierno general		
	Empresas privadas No son de propiedad mayoritaria ni están controladas por el gobierno	Empresas públicas De propiedad mayoritaria y/o controladas por el gobierno y que venden bienes y servicios al público en gran escala, o constituidas en sociedades de capital	Empresas adscritas Auxiliares que venden al público en pequeña escala (paseportes)	Ventas de bienes y servicios de carácter regulador (paseportes)	Ventas relativas a otras funciones de gobierno (tarjetas de museo)
Sector de instituciones financieras	Subsector de autoridades monetarias	Todas	Ninguna		
	Subsector de bancos creadores de dinero	Todos los organismos que aceptan depósitos a la vista, incluidos los pasivos por depósitos a la vista aceptados por el gobierno	Ninguna		
	Subsector de compañías de seguros y fondos de pensiones	Todos, excepto los planes de seguro social y los fondos de pensiones que invierten todos sus recursos en la institución empleadora	Planes de seguro social	Fondos de pensiones de empleados del gobierno que invierten todos sus recursos en el gobierno empleador	
	Subsector de otras instituciones financieras	Organismos facultados a elegir la forma de sus activos y pasivos o que aceptan depósitos a plazo o de ahorro	Organismos crediticios que sólo disponen de fondos del gobierno. Organismos de ahorro con pasivos distintos de los depósitos a plazo o de ahorro que canalizan automáticamente sus ingresos al gobierno		
Instituciones privadas sin fines de lucro que prestan servicios al sector de las unidades familiares	Instituciones sin fines de lucro no financiadas principalmente por el gobierno ni controladas efectivamente por el gobierno		Instituciones sin fines de lucro principalmente financiadas y efectivamente controladas por el gobierno		
Resto del mundo	Organismos internacionales que no recaudan impuestos en el país	Transacciones de autoridades supranacionales que recaudan impuestos en el país	Cuenta intermedia de contrapartida que corresponde a las transacciones de las autoridades supranacionales que recaudan impuestos en el país		

23. La necesidad de distinguir entre el sector gobierno general y el sector de sociedades y cuasiedades de capital no financieras surge con respecto a cualquier actividad industrial o comercial del gobierno. Se considera que la actividad corresponde al sector de empresas no financieras cuando las ventas de bienes y servicios comerciales o industriales al resto de la economía, por unidades de propiedad del gobierno o controladas por el gobierno, son grandes, o si la unidad está constituida en sociedad de capital. Cuando las ventas de bienes y servicios se hacen a otras partes del gobierno —y son por lo tanto de carácter auxiliar— o al resto de la economía por unidades no constituidas en sociedades de capital, pero sólo en pequeña escala, la actividad se incluye en el sector gobierno general. También forma parte del sector gobierno general la prestación de bienes y servicios de naturaleza reguladora al resto de la economía que implica el cobro de tasas y derechos administrativos —por ejemplo, derechos por expedición de pasaportes o derechos cobrados por los tribunales— o que están relacionados con el desempeño de otras funciones gubernamentales —por ejemplo, tarjetas postales de museos o semillas de explotaciones agrícolas experimentales—. Por tanto, en lo esencial se considera que todas las actividades comerciales o industriales realizadas por el gobierno, excluidas las correspondientes a unidades no constituidas en sociedades de capital, con destino a otras partes del gobierno mismo o sólo en pequeña escala, se consideran fuera del gobierno y pertenecen al ámbito de las empresas públicas no financieras. Esta distinción se examina más a fondo en las siguientes secciones I.H e I.I.

24. Dado que las transacciones del gobierno con las instituciones financieras cumplen una función fundamental en la política fiscal, es muy importante distinguir claramente los dos sectores. Esta distinción se basa esencialmente en el principio de que las funciones del sector de instituciones financieras no se cumplen dentro del sector gobierno. La diferencia entre el sector gobierno general y el sector de instituciones financieras puede establecerse con más nitidez con respecto a cada subsector de instituciones financieras (sección I.J). El subsector de las autoridades monetarias se ocupa de la administración de las reservas internacionales e influye en la oferta monetaria y en el resto del sistema monetario y financiero. En la mayoría de los países estas funciones se han encomendado principalmente al banco central, que es el componente principal del subsector de las autoridades monetarias. No obstante, en algunos países el gobierno central ha conservado algunas de las funciones de autoridad monetaria y sigue realizando ciertas transacciones de esta naturaleza. En el Manual, todas las funciones de las autoridades monetarias, cualesquiera que sean las instituciones que las cumplen, se consideran actividades del subsector de las autoridades monetarias y no del sector gobierno. Cuando las cuentas del gobierno incluyen transacciones relativas al cumplimiento de funciones de las autoridades monetarias, deben hacerse ajustes para eliminarlas en la preparación de las estadísticas de las finanzas públicas, e indicarse únicamente las corrientes netas que ingresan al gobierno y que proceden del gobierno generadas por estas actividades. Estos ajustes se describen más adelante en las secciones II.J. y II.J.1. Este trato difiere del SCN, que asigna al sector gobierno general las funciones de autoridad monetaria que realiza².

25. Una distinción semejante se aplica al subsector de bancos creadores de dinero, que incluye instituciones cuyos pasivos están compuestos principalmente por dinero en poder de la comunidad. En el Manual se considera que todas estas actividades, inclusive los sistemas de cheques postales, no pertenecen al sector gobierno general y, por lo tanto, se requiere efectuar ajustes apropiados si aparecen en las cuentas del gobierno (sección II.J).

26. El subsector de compañías de seguros y fondos de pensiones se diferencia en varios aspectos de las actividades del sector gobierno general (sección I.F). Los planes de seguro social que forman parte del gobierno general incluyen contribuciones obligatorias, impuestas o controladas por el gobierno, que deben pagar los empleados y/o los empleadores, ya sea en toda la comunidad o en grandes segmentos de la comunidad. Por otra parte, los fondos de pensiones pueden ser voluntarios, limitándose a ciertas industrias, sindicatos o empleadores, y pueden ser el resultado de negociaciones, más que de decisiones del gobierno. Sin embargo, los fondos de pensiones de los empleados del gobierno que se invierten totalmente en

² Sin embargo, todas las funciones de las autoridades monetarias se agrupan en el cuadro complementario 25 del SCN, que trata de las transacciones financieras del sistema monetario consolidado.

el gobierno empleador forman parte del sector gobierno general y no del subsector de pensiones. Las demás actividades relativas a seguros y fondos de pensiones, de propiedad y control privado o del gobierno, no son parte del sector gobierno general.

27. El subsector de otras instituciones financieras, que excluye a las compañías de seguros y los fondos de pensiones, incluye organismos que aceptan depósitos a plazo y de ahorro, o que están autorizados a incurrir en pasivos financieros que no constituyen dinero frente a la comunidad y a adquirir activos financieros en el mercado. En este Manual sólo se incluye en el gobierno a los organismos que conceden préstamos, cuyos fondos proceden exclusivamente del gobierno, y a los organismos de ahorro, cuyos fondos fluyen automáticamente al gobierno y cuyos pasivos frente a la comunidad no revisten la forma de depósitos a plazo o de ahorro. Así, el gobierno, por ejemplo, cubre los fondos de préstamos para vivienda que derivan sus recursos del gobierno exclusivamente y los programas de bonos de ahorro que emiten bonos y remiten automáticamente todas sus entradas al gobierno. A su vez, organismos tales como los bancos de desarrollo, que pueden incurrir en pasivos frente a sectores distintos del gobierno, forman parte del subsector de otras instituciones financieras. Lo mismo sucede con las cajas de ahorro postal y las funciones de depósito de ahorro de algunas tesorerías, que incurren en pasivos en forma de cuasidiviso a favor del público, aunque sus entradas pueden encauzarse automáticamente hacia el gobierno.

28. El Manual difiere en cierta forma del SCN en cuanto a la sectorización de las funciones de las instituciones financieras. Si bien tanto el Manual como el SCN excluyen del sector gobierno a todas las unidades que se dedican principalmente a incurrir en pasivos y a adquirir activos financieros en el mercado, el Manual también excluye del gobierno la aceptación de depósitos a la vista, a plazo o de ahorro y el cumplimiento de funciones de autoridad monetaria por otras unidades.

29. Las instituciones privadas sin fines de lucro que prestan servicios a las unidades familiares se distinguen del gobierno general principalmente según el financiamiento y el control. Los organismos sin fines de lucro que se incluyen en el gobierno general son aquellos que prestan servicios esencialmente a unidades familiares o a empresas y cuyo financiamiento y control, total o en su mayor parte, dependen de las autoridades públicas que pueden haber participado en su creación y organización. El financiamiento del gobierno puede revestir la forma de transferencias, o de permitir que las cuotas de los socios y los pagos por servicios y publicaciones no cubran los costos corrientes en su totalidad, en tanto que el control del gobierno puede consistir en determinar efectivamente las políticas, los programas y las actividades, y las normas detalladas de las operaciones de dichos organismos. Las instituciones sin fines de lucro que se financian fundamentalmente con contribuciones privadas voluntarias y que no están sujetas al control del gobierno se clasifican en el sector de instituciones privadas sin fines de lucro. Los hospitales, las universidades y los organismos de bienestar social representan ejemplos de instituciones respecto de las cuales se pueden plantear estos problemas.

30. En algunos países, diversas actividades son realizadas por unidades organizadas como cooperativas cuya propiedad y control están en manos de los productores, consumidores u otros grupos participantes. Si las actividades de estas unidades son de carácter fundamentalmente industrial o comercial, éstas se clasifican como empresas privadas no financieras. Cuando sus actividades son fundamentalmente de naturaleza financiera, como es el caso de las cooperativas de crédito, se clasifican como empresas privadas financieras. Si estas empresas tienen un carácter fundamental no comercial y no financiero y se dedican a la prestación de servicios fuera del mercado a las unidades familiares, financiados principalmente con contribuciones voluntarias —como las donaciones caritativas— se clasifican como instituciones privadas sin fines de lucro que prestan servicios a las unidades familiares. Sin embargo, el hecho de que una unidad sea considerada como cooperativa no indica necesariamente que los socios mantienen la propiedad mayoritaria, el financiamiento y el control. Cuando la propiedad mayoritaria y/o el control de las cooperativas comerciales o financieras corresponden de hecho al gobierno, estas unidades deben clasificarse como empresas públicas no financieras o como instituciones públicas financieras, respectivamente. En caso de que las cooperativas no comerciales y no financieras que proporcionan servicios fuera del

mercado a las unidades familiares estén principalmente financiadas y controladas por el gobierno, se clasifican en el sector gobierno.

31. La necesidad de distinguir al gobierno general no sólo de los otros sectores de la economía, sino también del resto del mundo, obedece a la decisión de varios países, en los últimos años, de asignar algunas funciones de gobierno a autoridades supranacionales —como la Comunidad Económica Europea— que recaudan impuestos en un país aunque no sean residentes. Otros organismos internacionales que no se financian directamente con impuestos, sino mediante contribuciones o aportes de los gobiernos o préstamos, no se clasifican en esta categoría de autoridades supranacionales. Con fines de balanza de pagos, los impuestos recaudados por autoridades supranacionales no residentes y los fondos recibidos de ellas que se destinan a gastos en el país de que se trate se consideran transacciones con el resto del mundo. Sin embargo, si no se incluyen estos impuestos y gastos, el volumen total de los impuestos recaudados y de los gastos gubernamentales efectuados en un país quedaría subestimado. Por consiguiente, para incluir estas transacciones se considera que todos los pagos a las autoridades supranacionales y de las autoridades supranacionales pasan por una cuenta intermedia especial del gobierno general, denominada subsector de autoridades supranacionales (sección I.G). Se debe tener cuidado al calcular los totales para la economía en su conjunto, a fin de evitar la doble contabilidad de las transacciones que aparecen tanto en el sector gobierno como en el sector resto del mundo. Sin embargo, la tarea se facilita con la separación de todas estas transacciones en el subsector de autoridades supranacionales, que constituye un “módulo de construcción” que puede incluirse con el resto del gobierno general para algunos fines, aunque no para otros. El gobierno, sin el subsector de autoridades supranacionales, se denomina gobierno nacional y, con el subsector, gobierno interno. Como es natural, de no haber un subsector de autoridades supranacionales los dos son idénticos.

32. Así, el gobierno incluye por definición: 1) las funciones fundamentalmente no comerciales de sus distintas partes, organismos y dependencias; 2) los planes de seguro social para amplios sectores de la comunidad, implantados, controlados o financiados por el gobierno; 3) los fondos de pensiones de los empleados del gobierno, cuyas reservas se invierten totalmente en el gobierno empleador; 4) una gama limitada de actividades industriales o comerciales realizadas por unidades no constituidas en sociedades de capital que incluye funciones secundarias, es decir, la satisfacción de necesidades internas del gobierno o la venta al público, pero sólo en pequeña escala; 5) una serie limitada de organismos financieros, que incluye instituciones de crédito que obtienen todos sus fondos del gobierno, e instituciones de ahorro que canalizan automáticamente al gobierno las entradas procedentes de sus pasivos frente al público, en formas que no sean depósitos a plazo o de ahorro; 6) otras instituciones sin fines de lucro que prestan servicios a las unidades familiares o empresas y que están financiadas y controladas, total o parcialmente, por las autoridades públicas, o que prestan servicios principalmente a organismos estatales; 7) las operaciones internas de cualquier autoridad supranacional con facultades para recaudar impuestos en el territorio de más de un país.

33. Cabe señalar que las unidades que realizan estas funciones forman parte del gobierno por la naturaleza de sus operaciones, y no por el trato que se les dé en determinadas cuentas presupuestarias o administrativas del gobierno. Dado que las prácticas presupuestarias y contables cumplen diversos fines, jurídicos, políticos y administrativos, no pueden tomarse como guía para incluir actividades determinadas en el gobierno o asignarlas a algún otro sector. Las unidades del gobierno han de satisfacer los mismos principios básicos para ser incluidas en el gobierno, ya se trate de operaciones presupuestarias, extrapresupuestarias, objeto de fondos especiales, cuentas especiales, cuentas de anticipos, o resultado de cualquier disposición institucional o contable.

I.B. Gobierno general

34. La combinación de todas las unidades del gobierno en un país se denomina *gobierno general*. El sector gobierno general se compone de varios subsectores: 1) el gobierno central; 2) los gobiernos estatales, provinciales o regionales, si existen en el país; 3) los gobiernos

locales, incluidos los municipios, las juntas escolares, etc., y 4) todas las autoridades supranacionales que cumplen funciones tributarias y de gasto gubernamental en el territorio nacional.

35. Al igual que otras funciones del gobierno, las operaciones del seguro social se clasifican en este Manual como parte del nivel de gobierno en el cual se realizan. En cierta medida, esto difiere del SCN, que separa aquellos planes de seguro social “que se organizan separados de las otras actividades de las autoridades públicas y que poseen sus propios activos y pasivos independientes de los de aquéllas” (SCN, pág. 237), refiriéndose a estos planes como fondos de seguro social y clasificándolos en un subsector seguro social separado de los gobiernos central, estatales o locales. El SCN clasifica los otros planes de seguro social según el nivel de gobierno en el cual operan. A fin de facilitar el análisis de los fondos de seguro social y la elaboración de las cuentas nacionales, se pueden proporcionar estadísticas separadas sobre las operaciones de los fondos del seguro social en el marco de las estadísticas correspondientes a cada nivel de gobierno.

36. Si bien la dimensión relativa de los diferentes niveles de gobierno —central, estatal y local— varía de un país a otro, un elemento igualmente importante es el alcance de los poderes y las funciones de los gobiernos locales y, especialmente, de los estatales y regionales. En los países que tienen constituciones federales, a diferencia de los que tienen constituciones unitarias, y donde se toman decisiones importantes a nivel regional o local sobre la asignación de gasto y las fuentes de financiamiento, es muy probable que se dé mayor trascendencia a la compilación de estadísticas separadas para los niveles de gobierno que no sean el gobierno central. Sin embargo, es esencial disponer de datos separados para cada nivel de gobierno en todos los países, a fin de comprender la interacción entre los niveles de gobierno, la división de funciones e ingresos entre ellos y la transferencia de fondos entre los gobiernos en que se basan muchos sistemas.

37. Las estadísticas globales del gobierno general tienen importancia para diversos fines analíticos. Las estadísticas del gobierno general son las únicas que pueden indicar la magnitud total de las operaciones del gobierno de un país, la asignación de recursos por parte del gobierno para varios fines, la importancia de los impuestos a nivel agregado y la estructura del sistema tributario. Las estadísticas separadas sobre el gobierno central sirven a otros fines analíticos. Estas estadísticas indican el efecto de la política fiscal bajo el control central directo, las operaciones de la parte determinada del gobierno que, por tener normalmente un acceso más directo al crédito del banco central, prácticamente no tienen problemas de liquidez interna y producen el efecto más inmediato en la evolución monetaria. No obstante, las estadísticas del gobierno central no proporcionan una base adecuada para medir el efecto global de las operaciones del gobierno en la economía a lo largo del tiempo o en comparación con otros países, debido a que la importancia de las operaciones a otros niveles de gobierno varía.

38. Dada la amplitud de la cobertura de datos, con frecuencia surgen problemas para obtener información completa y razonablemente actualizada del gobierno general. Por consiguiente, el análisis puede tener que iniciarse cubriendo las partes del gobierno general para las cuales se dispone de datos, al tiempo que los ministerios o las oficinas de estadística del gobierno central continúan sus trabajos para organizar la compilación de datos adecuados para otras partes del gobierno general. Los datos sobre la parte del gobierno general a la cual corresponde esta información disponible pueden denominarse “gobierno general disponible” y utilizarse temporalmente, de modo muy semejante a los datos parciales para el gobierno central que se describirán en la sección I.C.1.

39. Las secciones restantes de este capítulo tratan de los distintos subsectores del gobierno general —central, estatal, local y las autoridades supranacionales— los planes de seguro social, otros componentes dentro y fuera del gobierno general, cuya delimitación plantea problemas especiales —empresas adscritas, empresas públicas no financieras e instituciones financieras— y, por último, del concepto del sector público no financiero.

I.C. Gobierno central

40. El gobierno central se define de forma que incluye todos los ministerios, oficinas, establecimientos y otros organismos que son dependencias o instrumentos de la autoridad

central de un país. También se incluyen en el gobierno central las empresas adscritas, las instituciones sin fines de lucro pertinentes y las entidades del gobierno central que pueden operar a nivel regional o local, sin los atributos necesarios para que existan como gobierno separado, como se verá más adelante.

41. La compilación de series cronológicas actualizadas sobre el gobierno central tiene particular importancia debido a la función especial que desempeñan en el análisis monetario y económico. Es fundamentalmente a través de las operaciones del gobierno central que la política fiscal actúa sobre las presiones inflacionarias o deflacionarias en la economía. Por lo general, es a nivel del gobierno central exclusivamente que el organismo con capacidad decisoria puede formular y ejecutar políticas destinadas al logro de objetivos económicos de alcance nacional. Otros niveles de gobierno no tienen por objetivo políticas económicas nacionales, y el acceso en última instancia que tiene el gobierno central al crédito del banco central puede permitirle actuar sin las restricciones financieras y los problemas de liquidez interna que limitan a la mayoría de los gobiernos estatales y locales.

42. Al igual que las entidades que cumplen otras funciones de gobierno, los planes de seguro social a nivel nacional se incluyen en el Manual como parte del gobierno central. Aun cuando algunos planes de seguro social pueden estar organizados y administrados separadamente, mientras otros son parte integrante de las operaciones del gobierno central, todos son por naturaleza cuestión de política e interés para el gobierno, están cada vez más interrelacionados con otros programas del gobierno central y son utilizados en la consecución de políticas fiscales anticíclicas.

43. Los planes de seguro social que operan a nivel regional y local se incluyen en esos niveles de gobierno. Esto difiere del SCN, en que los planes de seguro social organizados y administrados por separado son considerados como un subsector separado de fondos de seguro social. Para facilitar el análisis de los fondos de seguro social en su conjunto, pueden proporcionarse estadísticas separadas en las estadísticas correspondientes a cada nivel de gobierno.

44. La forma que adopte la administración o la contabilidad de una función o entidad —ya sea presupuestaria, extrapresupuestaria, cuenta especial, etc.— no debe afectar su inclusión en las estadísticas del gobierno central. Los criterios más adecuados son la naturaleza de su función y el origen de su autoridad.

45. En algunos países parte considerable de las operaciones del gobierno están a cargo de *organismos descentralizados*. Se trata de organismos administrativos que actúan bajo la autoridad del gobierno central, o los gobiernos estatales o locales, con un cierto grado de independencia en cuanto a su condición jurídica y responsabilidades en el cumplimiento de funciones gubernamentales especializadas en campos como la salud, la educación, el bienestar social, la construcción, la planificación, las comunicaciones, etc. Estos organismos deben diferenciarse de las empresas públicas, que son de carácter industrial o comercial y están constituidas en sociedades de capital o venden bienes y servicios al público en gran escala.

46. Los organismos descentralizados pueden funcionar con presupuesto o contabilidad separados y financiarse con ingresos provenientes de sus propias tasas y derechos administrativos, ingresos tributarios asignados a este fin o transferencias del presupuesto o la Tesorería. No hay ningún subsector separado de los gobiernos central, estatal o local al que puedan asignarse los organismos descentralizados, y es importante incluir los datos de sus operaciones en los del gobierno cuyas funciones realizan. Si los organismos descentralizados recaudan sus propios ingresos, su omisión en los datos del gobierno puede subestimar en gran medida el volumen y las variaciones del ingreso y gasto del gobierno. Si reciben fondos del resto del gobierno, su omisión puede distorsionar el momento del gasto efectivo de estos fondos y su efecto en el resto de la economía. Los organismos descentralizados que funcionan en el marco de más de un nivel de gobierno deben figurar con las estadísticas del nivel de gobierno que predomina en el financiamiento o en la administración de sus operaciones.

47. El nivel de autoridad y de responsabilidad legal de las entidades, organismos o establecimientos descentralizados puede ser muy diferente de un país a otro, a lo largo del tiempo, y según las entidades. Esto puede a veces dar origen a una disponibilidad limitada de datos actualizados para algunos organismos, lo que hace muy difícil la inclusión total y

oportuna de sus actividades en las estadísticas del gobierno central. Sin embargo, no se puede tomar a la ligera la omisión de las operaciones de los organismos descentralizados en las estadísticas del gobierno central, ya que se podría limitar en gran medida la descripción estadística de las operaciones del gobierno central.

I.C.1. “Gobierno central disponible”

48. Se puede concebir una solución intermedia para el problema de la falta de datos actualizados. Ante la falta de datos actualizados completos sobre algunas unidades del gobierno central, pueden combinarse datos parciales en una serie cronológica coherente para describir al “gobierno central disponible”. Estas estadísticas se podrían complementar con datos sobre las operaciones del resto del gobierno central —por ejemplo, cuentas presupuestarias específicas, cuentas extrapresupuestarias, organismos descentralizados o fondos de seguro social— para obtener las estadísticas de todo el gobierno central.

49. Las estadísticas del “gobierno central disponible” pueden servir ya sea como indicador parcial actualizado de la actividad del gobierno central hasta que se disponga de datos para una cobertura completa, o como una serie cronológica para períodos más frecuentes, meses o trimestres, en caso de que sólo se disponga de datos anuales sobre el gobierno central. En algunas circunstancias, los datos que representan al “gobierno central disponible” pueden constituir por necesidad las estadísticas operativas principales para el análisis actual del gobierno. Sin embargo, estas estadísticas seguirán teniendo graves inconvenientes en cuanto a la comparabilidad entre países y con frecuencia a la coherencia en el tiempo. De ser posible no deben aceptarse como las únicas series estadísticas sobre el gobierno central.

50. En la compilación de estadísticas parciales actualizadas para el “gobierno central disponible” es importante definir su relación con la cobertura más completa y los procedimientos de ajuste de los datos relativos a todo el gobierno central. La mejor manera de hacerlo es utilizar los cuadros de derivación y los procedimientos que se describen en la sección II.L. Mediante la exposición detallada explícita de la cobertura, los ajustes y los procedimientos de consolidación empleados en la compilación de datos sobre el “gobierno central disponible” se puede realizar sistemáticamente su ulterior conversión a series cronológicas más completas.

51. Se pueden usar series semejantes al “gobierno central disponible” como medidas provisionales del “gobierno general disponible” y, en vista de que en algunos países es difícil compilar datos para otros niveles de gobierno, también se pueden usar para los “gobiernos estatales disponibles” y los “gobiernos locales disponibles”.

I.D. Gobierno estatal, provincial o regional

52. Los gobiernos estatales, provinciales o regionales son unidades de gobierno cuya competencia es independiente del gobierno central en determinada zona del territorio de un país que abarca varias localidades más pequeñas. Por lo tanto, estos gobiernos ocupan una posición intermedia entre el gobierno central y los gobiernos locales independientes.

53. No todos los países tienen gobiernos regionales separados. Existen en los países con sistemas federales según los cuales las facultades y responsabilidades financieras son compartidas por las autoridades centrales y regionales. También existen en los países en que el gobierno central ha otorgado un cierto grado de independencia, responsabilidad y control operativo a las autoridades regionales. En efecto, en algunos países que no tienen sistemas federales, las operaciones conjuntas de los gobiernos regionales y locales pueden tener mayor importancia que las del gobierno central. Sin embargo, en otros países es posible que a nivel regional no se ejerzan funciones gubernamentales o que estas funciones se cumplan mediante la designación, la operación y el control directos del gobierno central.

54. Por consiguiente, es necesario determinar en cada país si existen gobiernos regionales separados. De no existir gobiernos regionales separados, toda función de gobierno a

nivel regional debe atribuirse al gobierno que de hecho la controle e incluirse en sus estadísticas financieras. No obstante, de existir gobiernos regionales separados, las estadísticas sobre sus operaciones pueden proporcionar una perspectiva importante de la estructura y dinámica del gobierno.

55. En la recopilación y presentación de estadísticas de los gobiernos regionales es necesario incluir también los datos que cubren las actividades de las empresas adscritas de estos gobiernos, de sus organismos descentralizados y dependencias, así como los fondos de pensiones de los empleados del gobierno regional cuyos activos se inviertan totalmente en el gobierno empleador. Se incluirían como parte de los gobiernos regionales las actividades de los planes de seguro social que operan a nivel regional, como los planes de desempleo estatales o regionales. Esto no concierne a las operaciones o representaciones regionales de los planes nacionales de seguro social. Los organismos que realizan funciones de educación, atención médica, cultura y esparcimiento se clasificarán como parte de los gobiernos estatales si éstos las financian y controlan en su mayor parte. Los organismos descentralizados que prestan servicios a varias regiones se incluirían en las estadísticas de los gobiernos regionales, mientras que las de aquellos que prestan servicios a los gobiernos regionales y locales se incorporarían en el nivel de gobierno que interviene con mayor predominancia en sus operaciones y financiamiento.

56. Cuando las funciones de gobierno que se realizan a nivel local —como se verá en la sección siguiente— carecen de considerable autonomía y no están controladas por el gobierno central sino por el gobierno regional, sus actividades también se incluirían en las estadísticas del gobierno regional.

57. Por consiguiente, una cuestión fundamental en la presentación por separado de estadísticas de los gobiernos regionales y locales es decidir si tienen existencia propia, es decir, si tienen suficientes facultades para administrar sus propios asuntos de manera que puedan diferenciarse de la estructura administrativa de otro gobierno.

58. Puede considerarse que un gobierno tiene considerable autonomía cuando está facultado para obtener parte sustancial de sus ingresos de fuentes que él mismo controla y sus funcionarios no están sujetos al control administrativo externo en la ejecución efectiva de las actividades de la entidad en cuestión.

59. Puede considerarse que los gobiernos son organismos dependientes de alguna unidad gubernamental más amplia si:

- 1) Sus ingresos dependen totalmente o en gran parte de autorizaciones presupuestarias o asignaciones efectuadas a discreción de otro gobierno.
- 2) No cuentan con sus propios funcionarios (esto es, están administrados por funcionarios empleados por alguna otra entidad gubernamental).
- 3) Deben presentar proyectos de presupuesto a otra entidad gubernamental que, a su vez, puede aumentar o disminuir los montos propuestos. Sin embargo, no es un obstáculo para que tengan existencia separada el hecho de que sus presupuestos sean revisados por organismos públicos de niveles de gobierno más alto que se revisen los presupuestos del gobierno en relación con la administración de las limitaciones tributarias impuestas por otro nivel de gobierno.

4) Algunos aspectos importantes de su administración están controlados por otra entidad de gobierno (por ejemplo, requisitos para la aprobación de planos y ubicaciones, aprobación de contratos, supervisión de la administración del personal, determinación del alcance y de la escala de sus actividades y otras cuestiones semejantes). Sin embargo, este criterio no se aplica a la supervisión de las actividades de gobierno por un nivel de gobierno más alto.

60. Las estadísticas de los gobiernos estatales o regionales deben distinguirse de los análisis regionales o geográficos que no tratan de las operaciones de las unidades del gobierno regional, sino de la magnitud de las operaciones del gobierno central que se ejecutan en las diferentes regiones de un país.

I.E. Gobierno local

61. Los gobiernos locales son las unidades de gobierno que ejercen competencia independiente en las diversas jurisdicciones, urbanas o rurales, del territorio de un país.

62. Si las funciones del gobierno local no se realizan separadamente de la estructura administrativa de otro gobierno, sus actividades deben incluirse en las estadísticas del gobierno central o regional de que formen parte. La decisión de considerar si actividades locales especiales son realizadas, de hecho, por gobiernos separados con considerable autonomía debe basarse en los criterios examinados en la sección I.D.

63. Las estadísticas de los gobiernos locales pueden abarcar una gran variedad de unidades de gobierno y un grupo diverso de organismos y actividades dependientes. Así, las unidades de gobierno local pueden incluir municipios, ciudades, pueblos, villas, barrios, distritos escolares, distritos de suministro de agua o de alcantarillado, combinación de gobiernos locales contiguos organizados con diversos fines, etc. Como en el caso de otros niveles de gobierno, las estadísticas de los gobiernos locales deben incluir sus empresas adscritas, organismos descentralizados, entidades o dependencias y los fondos de pensiones de los empleados del gobierno local cuyos activos se invierten totalmente en el gobierno empleador. Todos los planes de seguro social que se apliquen a nivel local deben tratarse como parte del gobierno local. Esto no se refiere a las operaciones locales o a las oficinas locales de los planes nacionales o regionales de seguro social.

64. Por consiguiente, deben incluirse en las estadísticas de los gobiernos locales, si así corresponde:

1) Los establecimientos educativos controlados por las autoridades públicas locales en que los pagos de los usuarios son pequeños comparados con los principales costos que cubre el gobierno local.

2) Los hospitales y establecimientos de bienestar social financiados y controlados principalmente por el gobierno local (jardines y guarderías infantiles, casas de asistencia social, etc.).

3) Los establecimientos de salubridad pública financiados y controlados principalmente por las autoridades públicas locales (sistemas y plantas de purificación de agua, recolección y eliminación de basura, cementerios y crematorios, mataderos de ganado, etc.).

4) Los servicios culturales, de esparcimiento y deportivos que proporcionan las autoridades públicas locales (teatros, conciertos, auditorios de música, museos, galerías de arte, bibliotecas, parques y espacios abiertos, etc.)³.

65. En todos estos casos las unidades deben consolidarse con el nivel de gobierno —central, regional o local— que las financia y controla en su mayor parte.

66. El que las operaciones de estos establecimientos se consideren como ventas no comerciales o como realizadas por empresas adscritas o públicas dependerá de la aplicación de los criterios que se expondrán en las secciones I.H. y I.I.

I.F. Planes de seguro social

67. La mayor parte de los programas sociales de casi todos los gobiernos se realizan por medio de planes de seguro social. Las operaciones de estos planes, como las otras funciones que cada gobierno cumple, han de incluirse como parte de las estadísticas del gobierno que corresponda.

68. El SCN define a la seguridad social como:

Regímenes impuestos, controlados o financiados por las autoridades públicas para proporcionar prestaciones de seguro social a la comunidad o a amplios grupos de la comunidad... Los regímenes impuestos por el gobierno implicarán contribuciones obligatorias de los asalariados, de los empleadores, o de ambos, y abarcarán a toda la comunidad o a determinados sectores de la misma. Además, estos sistemas pueden permitir que algunos sectores de la comunidad se adhieran a los mismos voluntariamente (SCN, 5.27 y pág. 237).

³Tomado de Consejo de Europa, *Manual on the Statistical System for Functional and Economic Analysis of Standardized European Local Accounts* (SELA), estudio para el Committee on Cooperation in Municipal and Regional Matters (Estrasburgo, 1973).

69. Los planes de seguro social pueden cubrir una gran variedad de programas que proporcionan prestaciones en dinero o en especie por invalidez, vejez o muerte, sobrevivientes, enfermedad y maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, ayuda familiar, atención médica, etc. En tanto que algunos planes sólo proporcionan pagos en efectivo, otros se ocupan de la construcción y uso de instalaciones para la prestación directa de los servicios.

70. Sin embargo, se excluyen de los planes de seguro social los sistemas de ahorro, denominados a veces fondos de previsión, que mantienen la integridad de las contribuciones de los participantes en vez de proporcionarles prestaciones de seguro social, que pueden no estar directamente relacionadas con sus contribuciones. En los fondos de previsión, las contribuciones obligatorias de cada participante y del empleador en nombre de aquél se mantienen en una cuenta separada que devenga intereses y de la cual se puede retirar dinero en determinadas circunstancias como en el caso de jubilación, desempleo, invalidez o muerte. Estos planes no pueden proporcionar seguro social para cubrir riesgos, ya que de hacerlo se sacrificaría la integridad de las cuentas individuales. Por consiguiente, se clasifican en el sector de las instituciones financieras y en las estadísticas del gobierno sólo figuran sus flujos hacia el gobierno o los procedentes del gobierno.

71. Los planes de seguro social deben diferenciarse también de los planes de pensiones que corresponden al subsector de compañías de seguros y fondos de pensiones del sector de las instituciones financieras. Los fondos de pensiones se diferencian en varios aspectos:

En primer lugar, los fondos de pensiones han de referirse a grupos específicos de empleados, y no han de formar parte de un plan de seguro social, es decir, de un sistema que asegure ingresos de jubilación, etc., a grandes sectores de la comunidad, y que es impuesta, controlada o financiada por las autoridades públicas. Algunas circunstancias que indican que un sistema de pensiones no forma parte de un plan de seguro social son: el programa de pensiones es o ha sido objeto de negociación entre empleadores y empleados; no hay correspondencia entre prestaciones y contribuciones, y sus reservas se administran e invierten de manera distinta... En segundo lugar, el plan de pensiones deberá incluir un fondo organizado independientemente, que se dedique a efectuar transacciones financieras en el mercado de capitales. El plan de pensiones se clasificará en la misma categoría institucional que el empleador a cuyos empleados se refiere cuando los fondos de este sistema no se separan de las reservas del empleador o cuando, aunque estén claramente separados, se invierten únicamente en valores del empleador (SCN, 5.57).

72. Los empleados del gobierno pueden estar asegurados por un plan general de seguro social, por un plan separado de seguro social que constituya uno de los varios programas existentes en el país, por un plan de pensiones que se ajuste a los criterios de los fondos de pensiones antes enumerados, por un fondo de previsión, por un convenio del gobierno con una compañía de seguros privada, o por un sistema de bienestar social o de jubilaciones sin fondos propios financiado por el gobierno empleador. Los planes de pensiones de los empleados del gobierno cuyos fondos propios se invierten en el mercado de capitales o en préstamos y valores que no sean del gobierno empleador forman parte del subsector de compañías de seguros y fondos de pensiones. Sin embargo, los fondos de pensiones o de jubilación que no están separados de los fondos del gobierno empleador o que se invierten únicamente en valores del gobierno forman parte del gobierno empleador y han de incluirse en las estadísticas de sus operaciones. Cuando un fondo de pensiones o jubilación del gobierno cubre también a otros empleados, como los de los gobiernos locales, y el fondo se invierte en su totalidad en el gobierno que lo administra, las operaciones del fondo se incluyen en las estadísticas del gobierno que lo administra.

73. El considerar los planes de seguro social como parte del gobierno, y no como fondos de pensiones o compañías de seguros en el sector de las instituciones financieras, se basa en varias consideraciones:

1) En un sistema de sectores, la asignación de instituciones a un sector particular se basa en incentivos y motivaciones comunes. Un plan de seguro obligatorio del gobierno tiene una motivación distinta que un plan de seguro de compañías privadas, ya que no puede excluir casos especiales de alto riesgo ni cancelar contratos y no se basa en contratos voluntarios. Por lo tanto,

es de prever que la estructura de financiamiento sea coherente con los requisitos de financiamiento del gobierno y no con criterios comerciales y de inversión.

2) Las contribuciones generalizadas al seguro social representan una especie de impuesto sobre los salarios, y los pagos generalizados de prestaciones no pueden distinguirse en la práctica de otros pagos del gobierno con igual fin. Una vez que estas prestaciones son concedidas por ley, el gobierno es responsable de su pago, aunque tenga que recurrir a subsidios o impuestos especiales.

3) El seguro social tiene consecuencias sociales de gran alcance (redistribución del ingreso, mantenimiento del ingreso, conservación de la salud, y deflación e inflación) y el efecto económico y monetario de las operaciones del gobierno no podría medirse totalmente si el sistema de seguro social no se considerara como parte del gobierno.

74. En este Manual se incluyen las estadísticas de los planes nacionales de seguro social como parte del gobierno central. Los planes que funcionan separadamente en cada región o localidad se incluyen en las estadísticas de los respectivos gobiernos regionales o locales. Sin embargo, la operación de los planes nacionales de seguro social a través de oficinas regionales o locales no alteran su carácter nacional y deben incluirse en las estadísticas del gobierno central.

75. Este método difiere del SCN, que divide los planes de seguro social en dos partes: aquellos “que se organizan separados de las otras actividades de las autoridades públicas y que poseen sus propios activos y pasivos independientes de los de aquéllas” (SCN, pág. 237), y aquellos que funcionan como parte integrante de las operaciones del gobierno. El SCN se refiere a los planes organizados separadamente como fondos de seguro social y los clasifica en el subsector de fondos de seguro social, separado del gobierno central o de los gobiernos estatales y locales. Los demás planes de seguro social quedan clasificados al nivel de gobierno en que operan.

76. El hecho de que en el Manual se incluyan todos los planes de seguro social en las estadísticas del gobierno central, o de los otros niveles de gobierno, obedece al principio aplicado en otras partes del Manual según el cual las actividades y las transacciones se clasifican según su naturaleza, y no según las prácticas legales o contables particulares en vigencia. En los últimos años se ha hecho cada vez más evidente que las operaciones de los planes de seguro social son por naturaleza parte integrante de las políticas e intereses de los gobiernos. Muchas prestaciones que en algunos países y durante ciertos períodos se proporcionan por medio de los fondos de seguro social se prestan en otros casos o para otras funciones de seguro social, sin que se cuente con un sistema de fondos y ni siquiera con contribuciones. Con frecuencia se han modificado los componentes de vejez, salud y ayuda familiar que se cubren con contribuciones, transferencias suplementarias de los ingresos generales del gobierno, o prestación directa por el gobierno. En algunos países, la distinción entre programas, que antes era clara, ahora es más difusa, debido al establecimiento de prestaciones de vejez universales, complementadas, por una parte, con sistemas de asistencia para el bienestar social fundada en la verificación de los recursos personales y, por otra parte, con planes de contribución vinculados a los ingresos personales. Muchos planes de salud ahora son universales, o son universales por debajo de determinados niveles de ingreso, y el otorgamiento de prestaciones a veces ha sido dividido entre fondos de salud y de administración por el gobierno, de acuerdo con criterios como el de hospitales frente a la atención médica personal.

77. Al mismo tiempo, la ejecución de los planes de compensación por desempleo y de jubilación han pasado a ocupar un lugar central en la aplicación de políticas fiscales anticíclicas. La introducción —en años recientes— de prestaciones de jubilación indizadas ha dado como resultado que el financiamiento no provenga de la acumulación de reservas, sino que dependa de contribuciones corrientes. La concomitancia del desempleo y la inflación ha socavado el financiamiento, mediante contribuciones actuales de las prestaciones de jubilación indizadas; sin embargo, los gobiernos han intervenido para financiar estas prestaciones con ingresos generales, mientras se adoptan otros objetivos anticíclicos —por ejemplo, jubilación anticipada, mantenimiento subsidiado de los empleados— por medio de programas de seguro social. Por consiguiente, la omisión de los fondos de seguro social de las estadísticas del gobierno central puede dar lugar a una visión incompleta de la ejecución de la política fiscal. En efecto, para lograr una presentación completa de las operaciones de cada gobierno o nivel de gobierno deben incluirse

las estadísticas de todos los planes de seguro social, ya sean fondos de seguro social o de otra índole, en el nivel de gobierno en que se ejecutan.

78. No obstante, las estadísticas separadas para el subsector de fondos de seguro social pueden servir para un fin analítico útil, ya que ponen de manifiesto los superávits o déficits generados y administrados por instituciones separadas de seguro social y la forma en que se dispone de ellos. Estos datos sirven, por ejemplo, para identificar la adquisición de títulos de deuda pública por los fondos de seguro social. A fin de facilitar la recopilación de datos relativos al subsector fondos de seguro social en su totalidad, es menester identificar en cada nivel de gobierno las operaciones que realizan los fondos de seguro social.

I.G. Autoridades supranacionales

79. El subsector de autoridades supranacionales del gobierno general abarca las operaciones de los organismos que, por convenio con los gobiernos nacionales, han sido facultados para recaudar impuestos u otras contribuciones obligatorias, así como para efectuar gastos y realizar otras actividades con determinados fines en los territorios de más de un país. Para lograr la recopilación de estadísticas de todos los ingresos y gastos del gobierno en un país donde dichas autoridades no residentes recaudan impuestos es necesario incluir un subsector de autoridades supranacionales en el sector gobierno general.

80. Sin embargo, hasta ahora son pocos los países afectados por este trato; es el caso fundamentalmente de los países miembros de la Comunidad Europea. El subsector de autoridades supranacionales sólo incluye a los organismos facultados para recaudar impuestos, excluye a la mayoría de los organismos internacionales o regionales, en los cuales los países miembros se unen para realizar conjuntamente funciones que les son útiles a todos, financiadas con las contribuciones de los gobiernos de los países miembros o con préstamos obtenidos de los gobiernos o en el mercado de capitales. Las contribuciones de los gobiernos a estos organismos internacionales aparecen como gastos del gobierno central, los préstamos como concesión de préstamos, y los ingresos que los países reciben de estos organismos son considerados como donaciones, préstamos o reembolsos de préstamos del exterior. Sin embargo, las transacciones con organismos monetarios regionales o internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), se registran como transacciones de las autoridades monetarias que forman parte del sector de las instituciones financieras y no del sector gobierno general (sección II.J.1). Las transacciones de las empresas y de las instituciones financieras asociadas a las autoridades supranacionales, como el Banco Europeo de Inversiones, no se incluyen en el subsector de autoridades supranacionales.

81. El subsector de autoridades supranacionales difiere de los otros subsectores nacionales del gobierno general porque forma parte del resto del mundo. Sin embargo, si no se tuvieran en cuenta los impuestos recaudados y los gastos realizados por las autoridades supranacionales, se subestimarían los impuestos y los gastos totales del gobierno del país. Por lo tanto, para contabilizar estas operaciones se considera que las transacciones de las autoridades supranacionales con el país se canalizan a través de una cuenta intermedia en el gobierno general, titulada subsector de autoridades supranacionales. En esta cuenta se registran las transacciones que realizan las autoridades supranacionales dentro del país y con sus sedes. Este sistema proporciona datos que pueden consolidarse con los relativos al gobierno nacional, a fin de obtener los totales sobre el gobierno nacional más el gobierno general supranacional, que puede denominarse gobierno general interno. Al calcular los totales de las cuentas nacionales para toda la economía es necesario tener mucho cuidado para evitar el doble cómputo de partidas que aparecen tanto en el subsector de autoridades supranacionales como en la cuenta resto del mundo. Sin embargo, la agrupación de las transacciones de las autoridades supranacionales en un solo subsector es útil para la ulterior preparación de cuentas nacionales y estadísticas de balanza de pagos más completas.

82. Como en otras partes del resto del mundo, los datos correspondientes a las autoridades supranacionales sólo reflejan las transacciones con el país de que se trata y no con otros. En consecuencia, el agregado de las operaciones de una autoridad supranacional en

todos los países miembros sería incompleto en la medida en que se realicen transacciones con otros países, como en el caso de la concesión de ayuda o préstamos a países no miembros. Para completar las estadísticas de una autoridad supranacional habría que complementar la compilación de datos de los subsectores pertinentes en los países miembros con los datos relativos a un subsector adicional correspondiente a la sede en el que figuren las demás operaciones de la institución.

83. Entre las transacciones que aparecen en el subsector de autoridades supranacionales del gobierno general en los países miembros pueden incluirse los impuestos recaudados en el país, los gastos y la concesión de préstamos en el país, las transferencias —en ambos sentidos— relativas al gobierno central del país, las transferencias en ambos sentidos con las sedes de las autoridades supranacionales, y toda obtención de préstamos y variación de los saldos de efectivo en el país. Las estadísticas del subsector de autoridades supranacionales indicarían la diferencia entre el ingreso y las donaciones del subsector, por una parte, y el gasto y la concesión de préstamos, por otra; esta diferencia se financia —aparte del financiamiento interno— por el flujo neto destinado a las sedes de las autoridades supranacionales o procedente de ellas, que incorpora todas las transacciones fuera del país. La disposición del SCN que señala que sólo se canalizan a través del sector gobierno general los impuestos indirectos y las subvenciones de las autoridades supranacionales (SCN, 8.91) actualmente está siendo revisada.

84. Pueden surgir dudas al tratar de distinguir entre los impuestos que corresponden directamente a las autoridades supranacionales y los que corresponden a los gobiernos nacionales. Si bien algunas autoridades supranacionales obtienen sus ingresos o utilizan sus recursos exclusivamente en virtud de decisiones específicas adoptadas por los países miembros, otras están dotadas de facultades más generales por sus convenios constitutivos o por acuerdos. Sus propios órganos directivos pueden adoptar decisiones con respecto a los ingresos, gastos, concesión y obtención de préstamos, o negociar estos asuntos con cada país miembro. Las reglas de atribución de facultades, que se examinarán en la sección II.G, determinan si los ingresos de las autoridades supranacionales deben registrarse como impuestos o como transferencias de los gobiernos miembros que recaudan los impuestos.

85. Aparte de la compilación de estadísticas completas y coherentes de las autoridades supranacionales, pueden plantearse dudas sobre el significado de algunas estadísticas del gobierno general en que se incluyen. Así, no es válido considerar que los ingresos recaudados por o para una autoridad supranacional en un puerto principal de entrada a un mercado común los generan sólo los residentes del país de entrada. Este tipo de problemas es similar a los que plantean los impuestos locales sobre las transacciones en el centro comercial de un país. Para resolverlos se precisa una definición más amplia del área geográfica en la que deben agregarse los impuestos —por ejemplo, toda la comunidad económica— o un cálculo aproximado de la proporción de estos impuestos que proviene de otros países miembros. No obstante, los problemas de incidencia y de repercusiones están fuera del alcance del Manual, que sólo trata de la presentación estadística de las cantidades recibidas o pagadas.

I.H. Empresas adscritas

86. Aun cuando la función principal del gobierno es la prestación de servicios fuera del mercado de consumo colectivo, con frecuencia los gobiernos venden también bienes y servicios. Por lo tanto, debe determinarse si estas actividades de ventas se consideran parte del sector gobierno general o de otro sector. Si las ventas industriales o comerciales al público están a cargo de unidades constituidas en sociedades de capital de propiedad del gobierno y/o controladas por éste, o se efectúan en gran escala, se considera que se realizan fuera del gobierno, en el sector de empresas no financieras constituidas en sociedades y cuasisociedades de capital, que se estudia en la siguiente sección I.I. Las actividades comerciales o industriales que quedan dentro del gobierno se atribuyen a las empresas adscritas —que incluyen lo que el SCN denomina industrias del gobierno, a diferencia de los productores de servicios del gobierno— y se examinan en esta sección. En la sección I.J. se examinan las actividades financieras de las unidades que son propiedad del gobierno y/o que están controladas por éste.

87. Las empresas adscritas son unidades industriales o comerciales que: 1) no están constituidas en sociedades de capital, 2) están estrechamente integradas con un ministerio u organismo del gobierno y 3) suelen mantener pequeños saldos de operación y que, o bien, 4a) se dedican principalmente a suministrar bienes y servicios a las demás unidades del gobierno (como unidades auxiliares) o 4b) venden principalmente bienes y servicios al público, pero en pequeña escala.

88. Para quedar clasificadas como empresas adscritas, las unidades del gobierno han de satisfacer los criterios de industrias del SCN, a saber, han de ser:

establecimientos cuyas actividades se financian mediante la producción de bienes y servicios para su venta en el mercado, a un precio con el que normalmente se pretenden cubrir los costos de producción... [o] que producen bienes y servicios similares y que emplean insumos y procesos productivos análogos, aunque no persigan la consecución de un lucro ni destinen su producción al mercado (SCN, 5.7 y 5.8).

89. Por consiguiente, las industrias del gobierno:

deberán incluir los departamentos, establecimientos y unidades análogas del gobierno que se dedican principalmente a la venta de las clases de bienes y servicios producidos, a menudo, por los establecimientos que integran las industrias, aunque por motivos de política oficial los precios fijados para estos bienes y servicios puedan no aproximarse a los costos totales de producción. Para calificar en este contexto, como ventas, las cantidades cobradas deberán ser proporcionales a la cantidad y calidad de los bienes y servicios suministrados, y la decisión de adquirir (es decir, de comprar) los bienes y servicios debe ser voluntaria... Los departamentos de los gobiernos ocupados en las actividades normales de tipo social o comunitario (por ejemplo, parques nacionales, servicios de sanidad, de enseñanza, culturales y de saneamiento, y de investigación y ayuda científica o técnica) no deberán considerarse como empresas públicas, a menos que las tarifas fijadas para estos servicios traten claramente de aproximarse a los costos totales de producción (SCN, 5.10 y 5.11).

90. A fin de quedar clasificadas como empresas adscritas dentro del gobierno —y no como empresas públicas fuera del gobierno— las unidades del gobierno no sólo deben ser industrias, sino también deben ser sociedades no constituidas en sociedades de capital y, o bien dedicarse principalmente al suministro de bienes y servicios a otras unidades del gobierno —en cuyo caso se denominan auxiliares— o dedicarse a vender bienes y servicios al público, pero en pequeña escala. Las empresas constituidas en sociedades de capital se definen en el SCN como aquellas

que en virtud de las leyes, de las reglamentaciones administrativas o de su inscripción en un registro son reconocidas como entidades jurídicas independientes de sus propietarios (SCN, pág. 237).

91. En la clasificación de las unidades no constituidas en sociedades de capital que se dedican principalmente a la venta de bienes y servicios al público no se pretende que el criterio de escala de las ventas sea una magnitud absoluta aplicable uniformemente en todos los casos, sino un indicador de proporciones considerables en relación con las circunstancias. Las unidades no constituidas en sociedades de capital que se dedican principalmente a la venta de bienes y servicios al público en gran escala se clasifican como empresas no financieras constituidas en cuasisociedades, fuera del gobierno.

92. Algunos ejemplos de empresas adscritas de tipo auxiliar son las fábricas de municiones, los talleres de reparaciones, los astilleros navales, los servicios de imprenta y publicaciones del gobierno, las unidades de construcción, reparaciones y mantenimiento, los servicios centrales comunes de transporte y los servicios de administración de empresas. Cabe señalar que estas unidades también pueden efectuar ventas fuera del gobierno, como por ejemplo, la venta de municiones al extranjero. Algunos ejemplos de empresas adscritas que venden principalmente

bienes y servicios al público, aunque en pequeña escala, son los servicios del gobierno de restaurantes en los edificios públicos, los servicios locales de autobús en pequeña escala, los servicios de muelles en ríos y lagos y el alquiler de viviendas para los empleados del gobierno.

93. Las empresas adscritas son consideradas parte del sector gobierno general y del subsector o subsectores a los cuales se encuentran integradas. No obstante, los ingresos y los gastos de las empresas adscritas son considerados en forma diferente que los del resto del gobierno. Dado que se dedican a actividades comerciales o industriales, las empresas adscritas sólo pueden recaudar el producto de sus ventas incurriendo en los costos de producción correspondientes. En consecuencia, el producto de sus ventas no constituye ingreso disponible para el gobierno, como es el caso de la mayoría de los demás ingresos, y sus gastos no representan en su totalidad desembolsos destinados al logro de objetivos del gobierno. Sólo la diferencia entre el producto de las ventas y los costos de operación forma parte del ingreso disponible del gobierno o de los gastos efectuados en cumplimiento de los fines de gobierno. Por consiguiente, si se pueden identificar los costos de operación y el producto de las ventas al público, la diferencia entre ellos figura en las estadísticas del gobierno. Como es probable que las empresas adscritas mantengan pequeños saldos de operación y estén muy integradas financieramente con las autoridades públicas, se supone que todas las reservas para cubrir los costos que no son de operación —como los intereses y las necesidades de capital— están totalmente integradas con el resto del gobierno al que corresponden y se registran en su totalidad en las estadísticas del gobierno.

94. En el caso de las empresas adscritas auxiliares, que se dedican principalmente a suministrar bienes y servicios a otras unidades del gobierno, las ventas al público aparecen en cifras netas sólo si el producto y los costos de tales ventas pueden identificarse separadamente. Si las ventas al público y sus costos no pueden identificarse en forma separada, los gastos y los ingresos de las empresas adscritas auxiliares frente al resto de la economía se presentan en cifras brutas.

95. Debido a que los costos de operación y el producto de las ventas de las empresas adscritas al público figuran en cifras netas, siempre que sean identificables, es importante distinguirlos de las ventas de bienes y servicios al público por parte del gobierno, las cuales se consideran de carácter no industrial. Estas ventas suelen ser de tres clases.

1) Algunas tasas y derechos administrativos que se cobran por servicios del gobierno y que no se consideran de carácter industrial o comercial, incluidas las tasas que cobran los hospitales y clínicas del gobierno, las matrículas en las escuelas públicas, las entradas a museos y parques del gobierno, etc. Estos servicios pueden estar a cargo de ministerios o instituciones del gobierno sin fines de lucro, o sea, instituciones fundamentalmente financiadas y controladas por el gobierno. En ambos casos, las tasas y los gastos aparecen en cifras brutas en las estadísticas del subsector del gobierno que corresponda.

2) También se considera fuera de la categoría industria la prestación de servicios del gobierno que tienen carácter regulador, por ejemplo, la emisión de pasaportes o licencias, la administración de exámenes de manejo, o de tribunales, aun cuando el dinero recaudado cubra el costo total corriente de la operación de esas unidades. Estos pagos son obligatorios e ineludibles, siempre que sean útiles y no se consideren como compra de bienes o servicios industriales. Las entradas de estas unidades se registran en cifras brutas, en los ingresos del gobierno, al igual que los gastos que ocasione la prestación.

3) Cuando la venta de bienes y servicios de tipo comercial ocurre de manera incidental a las actividades sociales o comunitarias normales de los ministerios u organismos del gobierno y el precio fijado se acerca al costo de producción, no es práctico separarlas de otras actividades del gobierno y no se consideran producto de las industrias. El producto bruto total de las ventas se incluye en el ingreso, y los gastos totales de producción se incluye en el gasto. Ejemplos de esta categoría son la madera extraída de las reservas forestales, los productos confeccionados en las escuelas vocacionales, las semillas de explotaciones agrícolas experimentales y las tarjetas postales y reproducciones de obras de arte que venden los museos. Si la venta al público de bienes y servicios comerciales no es la actividad principal de la unidad y, de hecho, se realiza de manera incidental a sus demás actividades, y no se dispone de cuentas separadas, dicha venta no debe aislarse de las otras funciones.

I.I. Empresas públicas no financieras

96. Las empresas públicas no financieras son unidades de propiedad del gobierno y/o controladas por éste que venden al público bienes y servicios industriales o comerciales en gran escala, o están constituidas en sociedades de capital. Las empresas públicas financieras, generalmente denominadas instituciones públicas financieras, se estudiarán en la sección I.J. Las empresas públicas no pertenecen al sector gobierno general; las empresas públicas no financieras forman parte del sector de empresas no financieras constituidas en sociedades y cuasisociedades de capital y las instituciones públicas financieras forman parte del sector de instituciones financieras.

97. En este Manual, el término empresas públicas no financieras se refiere exclusivamente a las empresas públicas no financieras constituidas en sociedades y cuasisociedades de capital, esto es, las que no pertenecen al sector gobierno.

98. La propiedad y/o el control de empresas públicas puede darse a cualquier nivel de gobierno, inclusive los gobiernos central, estatales o locales, y las autoridades supranacionales. Las empresas públicas no financieras pueden ser de propiedad mayoritaria del gobierno y/o estar controladas por el propio gobierno, por otras empresas públicas no financieras o por instituciones públicas financieras.

99. Las empresas públicas no financieras *constituidas en sociedades de capital* son aquellas empresas reconocidas como entidades empresariales independientes de sus propietarios en virtud de la legislación, de reglamentaciones administrativas o del registro. En general, se supone que las empresas públicas no financieras *constituidas en cuasisociedades de capital* tienen estados completos de pérdidas y ganancias y balances completos de sus activos y pasivos financieros, así como de los activos reales que utiliza la empresa; no obstante, pueden incluir también organismos del gobierno que se dedican principalmente a la venta al público de bienes y servicios industriales o comerciales en gran escala y que no llevan todas las cuentas mencionadas.

100. Al igual que las industrias en el marco del gobierno, las empresas públicas no financieras se dedican a producir y vender al público tipos de bienes y servicios que suelen producir las empresas privadas, aunque pueden fijar precios por debajo del costo total de producción, o plantearse objetivos de política para el bienestar del productor o del consumidor. Las empresas públicas se dedican a una gran variedad de actividades empresariales y comerciales. Ejemplos de empresas públicas son las explotaciones agrícolas, empresas mineras y manufactureras nacionalizadas; los servicios portuarios, locales, regionales o nacionales; las carreteras de peaje; los servicios postales; las loterías; los teatros municipales, y los organismos que alquilan viviendas y edificios no residenciales. Las juntas de comercialización y los fondos de estabilización que compran y venden productos en el mercado —lo que a veces produce importantes efectos en la economía— también se clasifican como empresas públicas no financieras. Sin embargo, las juntas de comercialización que no se dedican a la venta al público en gran escala, sino que se limitan a desempeñar funciones regulatorias, como la concesión de licencias a los comerciantes, no deben clasificarse como empresas públicas no financieras, sino como parte del propio gobierno, siempre que estén mayoritariamente financiadas y/o controladas por éste.

101. Las empresas públicas no financieras están separadas del sector gobierno general porque se dedican a actividades que difieren por su naturaleza de las actividades del gobierno y hacen frente a problemas de producción, costos y financiamiento que implican consideraciones diferentes de las que son propias al gobierno.

102. Se considera que estos problemas ocurren con la estructura de las sociedades de capital —es decir, el funcionamiento como entidades empresariales independientes de sus propietarios— y con la dimensión de las empresas. Por consiguiente, los criterios para distinguir las empresas públicas no financieras de las empresas adscritas dentro del gobierno son su carácter de sociedades de capital o la venta al público en gran escala. No se tiene en cuenta el que los precios o las tasas y derechos administrativos se fijen a un nivel rentable o por debajo del costo total de producción. Se supone que las empresas públicas mantienen sus propios saldos de operación y créditos comerciales y que financian la formación de capital con

utilidades no distribuidas, reservas de depreciación u obtención de préstamos, con cierta independencia de las autoridades públicas a que están adscritas.

103. En consecuencia, mientras que el financiamiento de las necesidades de capital de las empresas adscritas está integrado con los gobiernos a que pertenecen, el financiamiento de las necesidades de capital de las empresas públicas se considera independiente del gobierno. Las operaciones de las empresas adscritas aparecen en las estadísticas del gobierno como el superávit o déficit resultante de las ventas y los gastos de operación más el gasto de la formación de capital y financiamiento totales, incluida toda variación de los saldos. En cambio, las operaciones de las empresas públicas aparecen en las estadísticas del gobierno exclusivamente como los pagos efectivos al gobierno y del gobierno; por lo general, figuran como pagos al gobierno provenientes de las utilidades determinadas después de deducir no sólo los gastos de operación, sino también los costos de capital y las reservas retenidas. Los saldos y las operaciones del financiamiento de las empresas públicas no se integran con las estadísticas del gobierno.

104. Se logran importantes ventajas de coherencia y comparabilidad internacional al considerar como empresas públicas a todas las unidades de propiedad del gobierno y/o controladas por éste, que sean sociedades de capital o que realicen ventas considerables al público, ya sea industriales o comerciales. Sin embargo, la compilación adecuada de estadísticas sobre esta base puede requerir especial cuidado. Las transacciones y los saldos pueden tener que asignarse a funciones y actividades que aparecen mezcladas en las cuentas. En la sección II.I se examina la separación de las transacciones y los saldos para mantener estadísticas de las operaciones de las empresas públicas fuera del gobierno. En la sección VI.A se examina la preparación de estadísticas separadas para las empresas públicas no financieras.

105. En algunos casos, puede suceder que las empresas públicas cumplen funciones de gobierno, como la recaudación de impuestos o la realización de gastos de carácter gubernamental. Se considera que estas operaciones se efectúan en nombre del gobierno y en calidad de agente y, por tanto, se separan de las estadísticas de las empresas y se incorporan en las estadísticas del gobierno.

106. Es importante identificar a las empresas públicas no financieras, entre otras razones, para delimitar el sector gobierno general, del que se excluyen, y definir el sector público no financiero, en que se incluyen (sección I.K). De esta forma, las empresas públicas no financieras están delimitadas, por una parte, por las empresas adscritas, que no están constituidas en sociedades de capital o que no se dedican fundamentalmente a la venta al público de bienes y servicios industriales o comerciales en gran escala y, por otra, por las empresas privadas que no son de propiedad exclusiva o mayoritaria del gobierno y/o que no están controladas por éste. La propiedad y el control se definen en SCN de la siguiente manera:

Se considera que las autoridades públicas o las entidades privadas son propietarias de una determinada empresa si es de su propiedad la totalidad o la mayoría de las acciones, u otras formas de participación del capital, de la unidad. Los criterios necesarios para determinar quién controla una empresa son más complejos. Pueden emplearse diversos medios para determinar bien todos los aspectos principales de la dirección de la unidad (políticas, administración y operación). Esto puede hacerse, por ejemplo, mediante la elección de la mayoría de la junta directiva o de los gerentes, proporcionando el personal directivo o especificando detalladamente las políticas y los planes de operación de la empresa. Debido a las muchas formas en que las autoridades públicas pueden ejercer el control de las empresas, es difícil describir los medios de influir en la dirección de una empresa, que indicarán en todos los casos quién controla efectivamente una empresa determinada. La consideración más importante para determinar si las autoridades públicas ejercen el control es si ejercen una influencia efectiva en todos los aspectos principales de la dirección, y no simplemente una influencia tal como la que se deriva del uso de sus poderes reglamentarios de tipo general (SCN, 5.55).

107. La propiedad mayoritaria y el control del gobierno no son necesarios en todos los casos para clasificar a una empresa como empresa pública. La propiedad minoritaria del gobierno

puede combinarse con un control efectivo en una empresa que se considere empresa pública. En otros casos, el control efectivo puede ser demasiado difícil de determinar, por lo que puede considerarse que sólo la propiedad mayoritaria del gobierno indica que se trata de una empresa pública. Aunque diversas circunstancias pueden dificultar la determinación inequívoca de si una empresa es pública, es difícil establecer los límites y el significado de las empresas públicas y el sector público no financiero, cuando la propiedad de empresas por el gobierno está muy extendida.

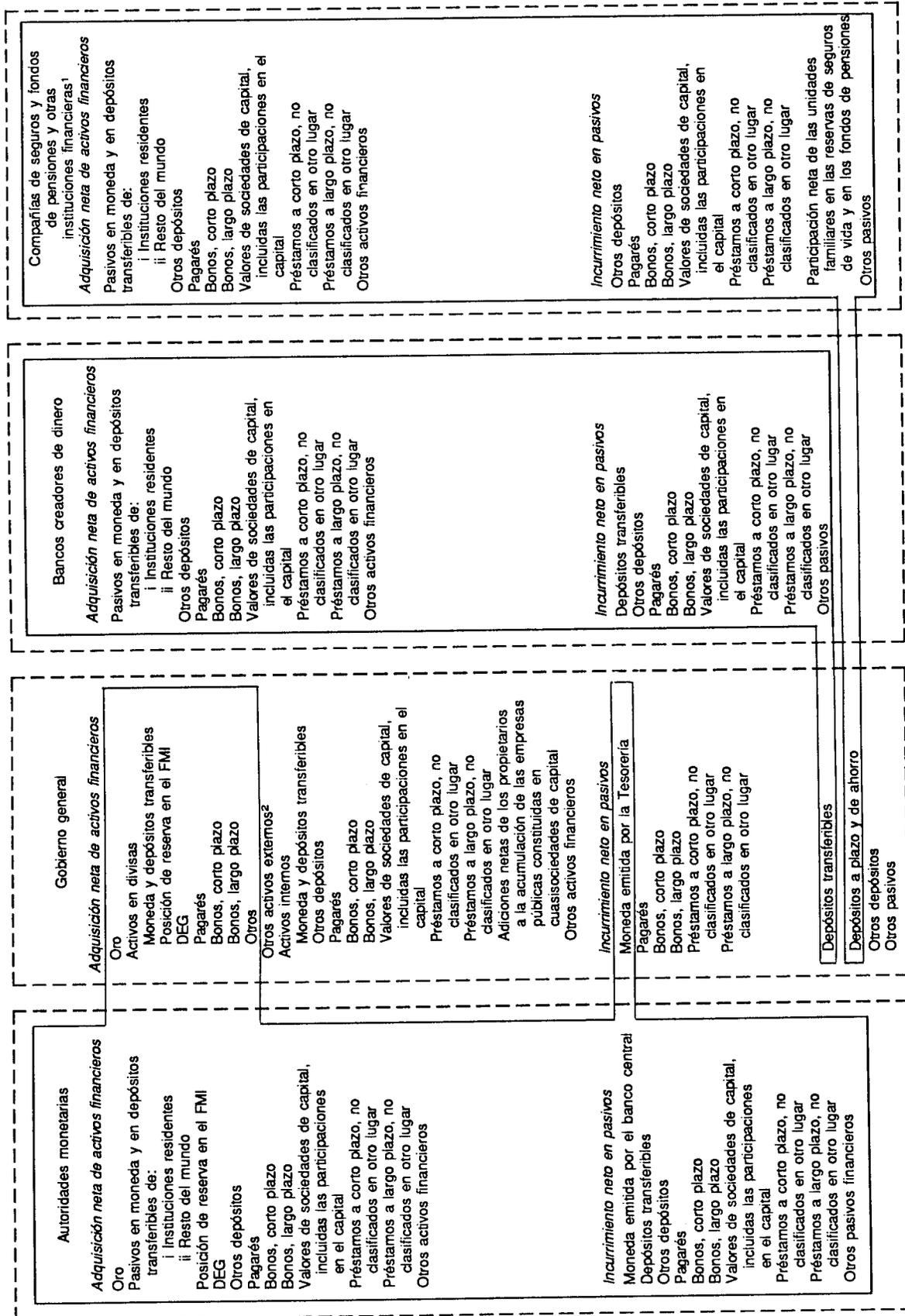
I.J. Instituciones financieras

108. El sector de instituciones financieras, como se define en el Manual, abarca: 1) todas las unidades que, principalmente, incurren en pasivos y adquieren activos financieros en el mercado; 2) toda aceptación de depósitos a la vista, a plazo o de ahorro, y 3) toda ejecución de funciones de autoridad monetaria. Se considera que todos estos organismos o actividades del gobierno están fuera del sector gobierno general y pertenecen al sector de instituciones financieras. Es necesaria esta exclusión de las funciones financieras para que los resultados de las operaciones del gobierno, que normalmente se reflejan en las transacciones del gobierno con el sistema financiero, no queden imprecisas al confundirse los dos sectores. Sin embargo, este criterio difiere del SCN que considera como parte del gobierno la aceptación de depósitos a la vista, a plazo o de ahorro o la realización de funciones de autoridad monetaria por unidades que no incurren en pasivos y que no adquieren activos financieros en el mercado. Estas funciones financieras sólo se agrupan en un cuadro suplementario del SCN (número 25) sobre las transacciones financieras del sistema monetario consolidado. Esta diferencia entre el Manual y los lineamientos del SCN para el sector gobierno general y el sector de instituciones financieras se explica en el gráfico 3. Se indican las funciones financieras concretas realizadas por el gobierno que deberían clasificarse en los diversos subsectores de instituciones financieras.

109. Las diversas partes del sector de instituciones financieras se agrupan, según el efecto que producen en la economía, en instituciones monetarias (es decir, aquellas cuyos pasivos son "dinero") e instituciones no monetarias. Las instituciones monetarias incluyen al banco central o a las autoridades monetarias, y a los bancos cuyos pasivos comprenden depósitos pagaderos y transferibles a la vista, que suelen denominarse bancos creadores de dinero. La combinación de las estadísticas de estos dos subsectores constituye el panorama monetario en la publicación mensual del Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas financieras internacionales* (EFI) (véase la sección V.A.). Las instituciones no monetarias están compuestas por las compañías de seguros y los fondos de pensiones, y otras instituciones financieras. La principal función de las instituciones financieras es servir de intermediario en la movilización y distribución del ahorro de la comunidad, creando activos financieros para que la comunidad los mantenga y aceptando títulos financieros de crédito frente a otros.

110. La función del *subsector de las autoridades monetarias* es emitir dinero en efectivo, controlar el crédito, administrar las reservas internacionales del país y supervisar el sistema monetario en general. Estas funciones suelen estar a cargo del banco central o de un organismo semejante, como una junta o un organismo monetario cuyas cuentas representan, en consecuencia, al subsector de autoridades monetarias. Sin embargo, en algunos países, ya sea por razones de antecedentes históricos o porque se ha concebido de esa forma, algunas de estas funciones son ejercidas por instituciones del propio gobierno. Entre ellas se puede contar, por ejemplo: 1) la emisión de moneda fraccionaria y de billetes de baja denominación por la Tesorería; 2) la administración de las reservas de oro y divisas mantenidas en nombre de la Tesorería o de algún otro organismo del gobierno; 3) la inclusión de las transacciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en las cuentas del gobierno, o 4) la interposición del gobierno, con fines de balanza de pagos, entre los deudores internos y los acreedores externos, asumiendo las deudas reprogramadas de otros. Sea cual fuere la entidad que realiza las funciones de autoridad monetaria, en el Manual se considera que se trata de operaciones del subsector de las autoridades monetarias. Por lo tanto, todas las transacciones de esta naturaleza que aparecen en las cuentas del gobierno deben eliminarse en la preparación de

Gráfico 3. Funciones financieras del gobierno asignadas al sector de instituciones financieras en las estadísticas de las finanzas públicas



¹No incluye los fondos de pensiones de empleados del gobierno cuyos activos están invertidos exclusivamente en el gobierno empleador.

²Activos mantenidos por el gobierno para sus propios fines de liquidez, por ejemplo, tenencias de las embajadas en el extranjero.

--- Límites de los sectores según el SCN.
 — Límites de los sectores según el Manual.

las estadísticas de las finanzas públicas y sustituirse por una transacción imputada entre el gobierno y el subsector de las autoridades monetarias, que representa el flujo neto de fondos hacia el gobierno o procedente del gobierno generado por estas actividades. Esto es equivalente a la práctica de indicar dichas actividades en cifras netas, que se sigue en algunos sistemas de datos, y atribuir las a una función de las instituciones financieras. Este proceso de ajuste se describirá en la sección II.J.1. Cabe señalar que este trato difiere del SCN, en el cual estas funciones de autoridad monetaria realizadas por organismos distintos del banco central se atribuyen al sector gobierno general, salvo en el cuadro 25 del SCN como ya se ha indicado. No obstante, las utilidades que fluyen al gobierno de estas operaciones, como el señoreaje sobre la acuñación de moneda, al igual que la transferencia de utilidades del banco central, se incluyen en los ingresos del gobierno según este Manual.

111. El *subsector de bancos creadores de dinero* está formado por las instituciones financieras distintas de las autoridades monetarias con pasivos constituidos fundamentalmente por depósitos pagaderos a la vista a la par, sin multas o restricciones, y libremente transferibles por cheque o utilizables de otra forma para efectuar pagos. Además de las instituciones dedicadas a actividades ordinarias de banca comercial, el subsector de bancos creadores de dinero incluye todos los pasivos por concepto de depósitos a la vista de la Tesorería o de otros organismos del gobierno, incluso el sistema de cheques postales. Como parte de esta actividad bancaria, algunas tesorerías conceden créditos contra pagarés, que pueden utilizarse para el pago de impuestos. Las estadísticas de todas estas actividades deben diferenciarse de las estadísticas del gobierno y clasificarse en el subsector de bancos creadores de dinero. En la sección II.J. se describen los ajustes para eliminar de las estadísticas de las finanzas públicas las partidas correspondientes a estas actividades que pueden aparecer en las cuentas del gobierno.

112. El *subsector de compañías de seguros y fondos de pensiones* moviliza el ahorro de la comunidad a través del cobro de primas contractuales e invierte los fondos en otros activos. Las compañías de seguros incluyen las sociedades de capital, mutuales y otras entidades que proporcionan seguros de vida, accidente, enfermedad, incendio, siniestros u otras formas de seguro. Los planes organizados separadamente por el gobierno para proporcionar diversas formas de seguro de carácter voluntario son parte del subsector de compañías de seguros y fondos de pensiones y no del sector gobierno. Los fondos de pensiones son planes organizados por separado que suelen negociarse entre los empleadores y los empleados que, al retiro, proporcionan renta a grupos específicos de empleados, con diferentes prestaciones y contribuciones, y con un fondo organizado independientemente a través del cual se realizan transacciones financieras en el mercado de capitales. Los planes de seguro social que se incluyen en el sector gobierno general se distinguen de los fondos de pensiones y se basan en las contribuciones obligatorias de los empleados y/o de los empleadores, y están impuestos, controlados o financiados por el gobierno y se aplican a toda la comunidad o a grandes segmentos de la comunidad. Estos planes se examinan en la sección I.F. También se incluyen en el gobierno, y no en el subsector de compañías de seguros y fondos de pensiones, todos los fondos de pensiones de empleados del gobierno que invierten totalmente sus recursos en el gobierno empleador.

113. El *subsector de otras instituciones financieras*, que excluye a las compañías de seguros y a los fondos de pensiones, comprende instituciones que aceptan depósitos a plazo o de ahorro —aunque no un volumen considerable de depósitos a la vista— de la comunidad, o incurren en pasivos no monetarios y adquieren créditos financieros por cuenta propia en el mercado de capitales y/o en el extranjero. Los depósitos de ahorro se definen como obligaciones de las instituciones financieras que devengan interés, distintas de los depósitos a la vista, representadas por pruebas del depósito, como libretas de ahorro, y que en la práctica pueden cambiarse a la vista por dinero en efectivo, aunque el obligado puede tener derecho estipulado a exigir notificación previa al retiro de los fondos. Los depósitos a plazo son obligaciones de las instituciones financieras que devengan interés, no transferibles como medios de pago, representadas por pruebas del depósito que tienen un vencimiento fijo para retirar el dinero sin sanción. Por lo tanto, las otras instituciones financieras incluyen a los bancos de ahorro, bancos de desarrollo, bancos hipotecarios, asociaciones de construcción y

préstamos, y sociedades financieras y de inversión. Algunos organismos de préstamo y ahorro incluidos en el sector gobierno general se distinguen de las actividades de estas otras instituciones financieras. En el Manual se considera que las entidades de préstamo que obtienen todos sus fondos del gobierno y no están facultadas para incurrir en pasivos a favor de otros forman parte del sector gobierno general. Esto incluiría los fondos de préstamos para vivienda totalmente financiados por el gobierno y las actividades crediticias de departamentos regulares o fondos especiales dentro del sector gobierno que no están autorizados a aceptar depósitos u otros pasivos frente a la comunidad. Sin embargo, los organismos como los bancos de desarrollo, que pueden tener pasivos frente a otros o que, incluso si derivan efectivamente todo su financiamiento del gobierno, están facultados para incurrir en pasivos fuera del gobierno, se considerarían parte del sector de instituciones financieras y no del sector gobierno general.

114. Las entidades de ahorro, cuyos fondos se canalizan automáticamente hacia el gobierno y cuyos pasivos no revisten la forma de depósitos a plazo o de ahorro, se consideran parte del sector gobierno general. Por lo tanto, se incluirían en este grupo los organismos establecidos para vender bonos de ahorro del gobierno y canalizar los fondos automáticamente hacia el gobierno. Sin embargo, las cuentas de ahorro postal y las funciones de depósito de ahorro de algunas tesorerías, que aceptan depósitos a plazo o de ahorro de la comunidad incurriendo así en pasivos que constituyen cuasidinero, se incluyen en el subsector de otras instituciones financieras, aunque sus fondos puedan canalizarse automáticamente hacia el gobierno. Si una actividad que ha de excluirse de las estadísticas del gobierno queda incluida en las cuentas del gobierno se precisarán ajustes, que se describen en la sección II.J.

115. La separación de funciones entre aquellas que corresponden a las instituciones financieras y al gobierno se facilita por el hecho de que casi todas las unidades que incurren en pasivos y adquieren activos financieros por cuenta propia en el mercado suelen mantener cuentas separadas y por el hecho de que las transacciones que corresponden a las funciones de autoridad monetaria y los pasivos por concepto de depósitos pueden identificarse generalmente en las cuentas del gobierno. Las transacciones no financieras correspondientes a estas unidades y actividades, como por ejemplo, sus gastos, generalmente tienen poca importancia y no justifican el trabajo necesario para separarlas del sector gobierno, de no disponerse fácilmente de los datos.

116. Aunque se considera que las funciones relativas a los depósitos a la vista, a plazo o de ahorro se encuentran fuera del sector gobierno general en lo que concierne a las estadísticas de las finanzas públicas, esas funciones pueden, sin embargo, ser importantes en la provisión de fondos para financiar al gobierno. No obstante, en las estadísticas no figurarán como depósitos, recibidos por el gobierno, sino como fondos proporcionados al gobierno a través del sector de instituciones financieras, en el cual se considera que se han efectuado los depósitos de la comunidad.

117. Al igual que las empresas no financieras, las instituciones financieras pueden ser propiedad exclusiva o mayoritaria del gobierno y/o estar controladas por éste; en este caso se consideran *instituciones públicas financieras*. Los criterios para determinar si una institución financiera es pública o privada son semejantes a los que se aplican a las empresas no financieras, y se establecen en la sección I.I.

I.K. Sector público no financiero

118. El sector público no financiero está formado por el sector gobierno general y las empresas públicas no financieras constituidas en sociedades y cuasisociedades de capital. Difiere del sector público total al que se hace referencia en el SCN (SCN, 9.47), que también incluye a las instituciones públicas financieras.

119. El sector público no financiero no se basa en criterios de finalidad o función, que es el caso de los sectores institucionales, sino en la distinción entre propiedad y/o control del gobierno o del sector privado. Se basa principalmente en el reconocimiento de que la influencia y el efecto del gobierno en la economía también se producen a través de las empresa de

propiedad y/o control del gobierno, y que éste las puede utilizar como instrumento para la ejecución de políticas gubernamentales importantes. Por consiguiente, la utilidad analítica del concepto en cada país depende del grado en que el gobierno utilice efectivamente las empresas de las cuales es propietario y/o que controla, a diferencia de otras empresas, como instrumento para la ejecución de políticas importantes. De ser así, el concepto de sector público no financiero puede ser útil para medir la magnitud global de la actividad del gobierno, incluidas todas las operaciones y actividades sobre las cuales tiene responsabilidad y ejerce un estrecho control de política. Así, la magnitud de este sector y las estadísticas sobre sus operaciones pueden proporcionar información de utilidad para determinar la influencia del gobierno en la economía y la forma en que usa esa influencia en áreas como el ahorro global, la formación de capital fijo y el recurso al sistema financiero.

120. Efectivamente, las necesidades totales de financiamiento del sector gobierno general y de las empresas públicas no financieras y la forma en que se satisfacen son indicadores importantes de sus operaciones totales y de su efecto en la evolución monetaria de la economía. De ahí que se prefiere en el Manual el concepto más limitado de sector público no financiero y no el de sector público más amplio, que incluye también las instituciones públicas financieras. La consolidación en un solo sector que incluya las instituciones públicas financieras eliminaría las estadísticas relativas a las necesidades de financiamiento del gobierno general y de las empresas públicas no financieras que se satisfacen a través del banco central y otros bancos de propiedad del gobierno y/o que éste controla. Por lo tanto, es más útil contar con estadísticas financieras en un sector público no financiero que excluye las instituciones públicas financieras.

121. En vista de que las empresas públicas pueden ser propiedad del sector público y/o estar controladas por éste a cualquier nivel de gobierno, puede ser útil para ciertos fines analíticos contar con estadísticas sobre segmentos separados del sector público no financiero. Estas estadísticas pueden incluir un gobierno determinado —central, estatal o local— y las empresas públicas no financieras de que es propietario y/o que controla, o todos los gobiernos y sus empresas públicas a un nivel determinado, por ejemplo, el sector público no financiero en su totalidad. También puede ser útil compilar datos sólo para los principales organismos y empresas públicas a través de los cuales actúa el gobierno y sobre los cuales se dispone de datos actualizados. Por ejemplo, esta clase de combinación puede formar un tipo de “sector público no financiero disponible a nivel del gobierno central” y servir para la medición actualizada de la política económica y del resultado de las operaciones del gobierno.

122. Es preciso tener especial cuidado al combinar las transacciones del gobierno y las empresas, de modo que sólo se agreguen las transacciones que tengan un significado equivalente en el gobierno y las empresas, pese a las diferentes funciones que desempeñan. Así, por ejemplo, debe evitarse combinar las recaudaciones de impuestos del gobierno y el producto bruto de las ventas de las empresas.

123. Los procedimientos y ajustes que se siguen al consolidar las estadísticas de las diversas partes del sector público no financiero se tratan en la sección VI.B.