

El sector gobierno



Contenido

- I. Introducción
- II. Estadísticas de finanzas públicas (EFP): conceptos básicos
- III. Estado de operaciones del gobierno
- IV. Financiamiento del presupuesto
- V. Saldos y flujos claves
- VI. El nuevo manual



El sector gobierno

I. Introducción

INTERNATIONAL MONETARY FUND

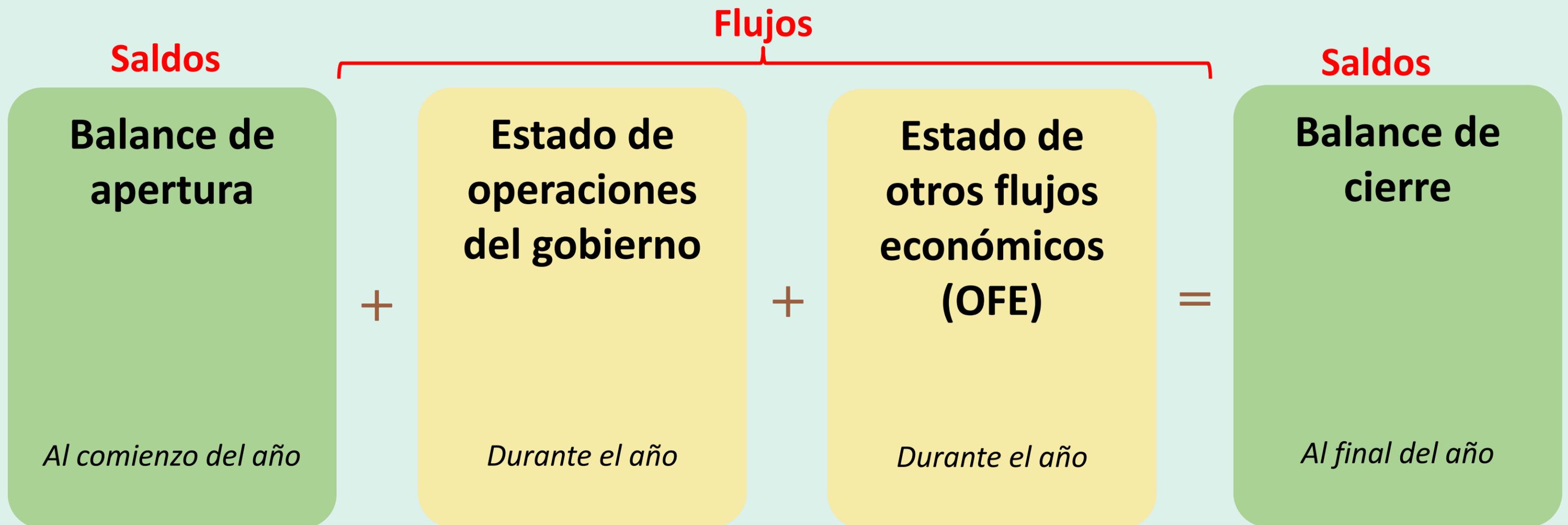
Actividades del gobierno

- Recaudación de ingresos (principalmente impuestos)
 - Producción de bienes y servicios (principalmente no provistos en el mercado)
 - Redistribución del ingreso mediante transferencias
-  Financiamiento (de/desde otros sectores)

¿Cuáles son las repercusiones macroeconómicas de las actividades del gobierno?

Cuentas del gobierno general

Para **resumir** la información del sector gobierno se utilizan cuatro **estados financieros**:





El sector gobierno

II. Estadísticas de finanzas públicas (EFP)

INTERNATIONAL MONETARY FUND

Contenido

- i. Manual de EFP del FMI**
- ii. Cobertura de las EFP**
- iii. Base devengado para el registro de transacciones del gobierno**
- iv. Consolidación de transacciones entre unidades del gobierno**
- v. Valuación de flujos y saldos**

Las cuentas del gobierno

Comúnmente resumen información sobre:

**Ingresos, gastos,
y financiamiento**

**Diferentes
presentaciones**

**Cambios en
activos y
pasivos**

**Manual de EFP del
FMI (2001)**

MEFP del FMI

Abarcativo

Análisis de política dentro de un país

Comparable

Entre países

Compatible

Con estadísticas macroeconómicas de otros sectores, con normas de contabilidad internacionales, con la contabilidad del sector privado

MEFP del FMI

El MEFP se enfoca en :

**Activos (A) y
Pasivos (P)**

**Impacto de las
operaciones
del gobierno**

**Patrimonio Neto
(PN) del gobierno**

```
graph LR; A[Activos (A) y Pasivos (P)] --> PN[Patrimonio Neto (PN) del gobierno]; B[Impacto de las operaciones del gobierno] --> PN;
```

Resumiendo

Las EFP resumen información sobre:

- Actividades a lo largo de un período determinado (flujos)
- Situación financiera en un momento dado (saldos)

...y se integran con otros sectores macroeconómicos (Sistema de Cuentas Nacionales, balanza de pagos, sector manufacturero)

Seguiremos aquí el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) del FMI del 2001.

Contenido

ii. Cobertura de las EFP

Fundamentos de las cuentas del gobierno

Principios contables claves de las estadísticas de finanzas públicas:

Cobertura

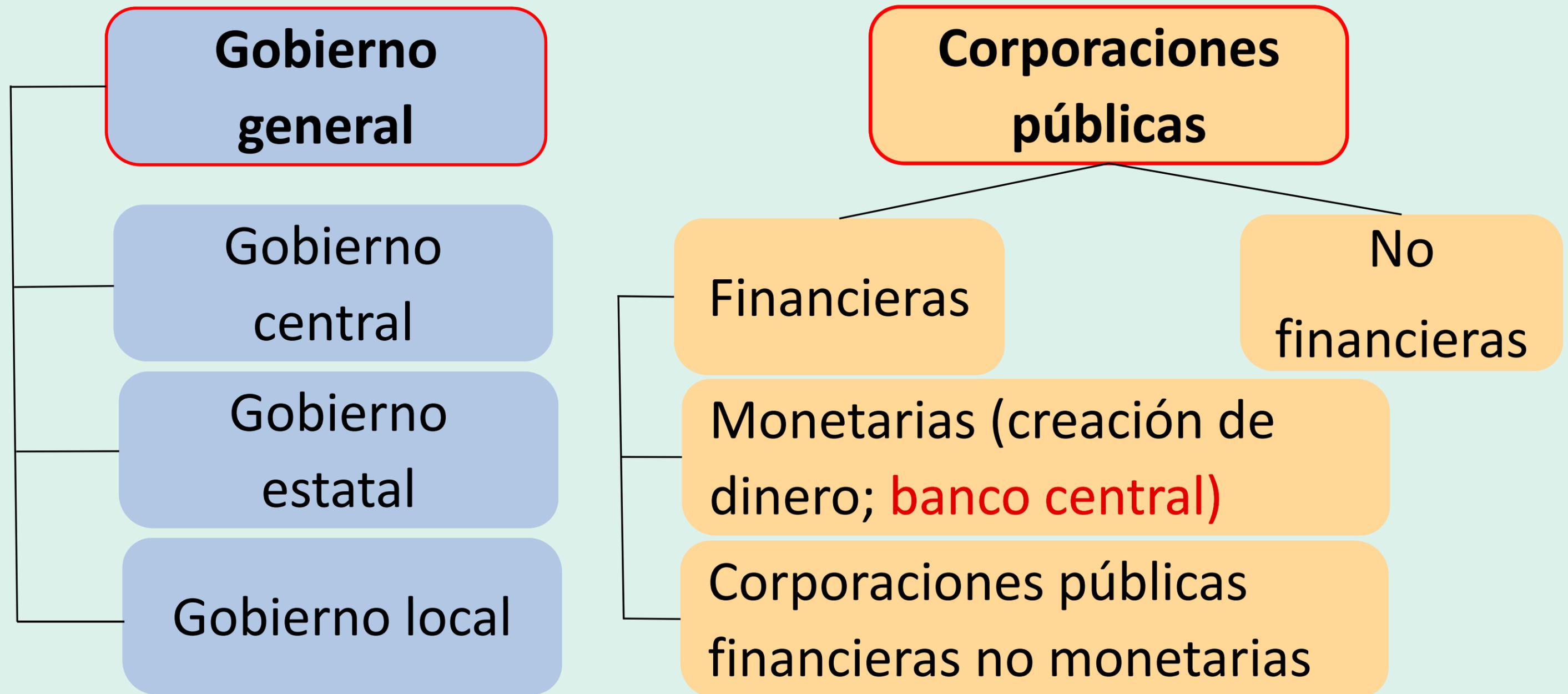
**Base
devengado**

Consolidación

Valoración

Sector público

¿Qué constituye el sector público?



Ejemplos

Ministerio de
Asuntos Exteriores



Gobierno central

Empresa petrolera
estatal

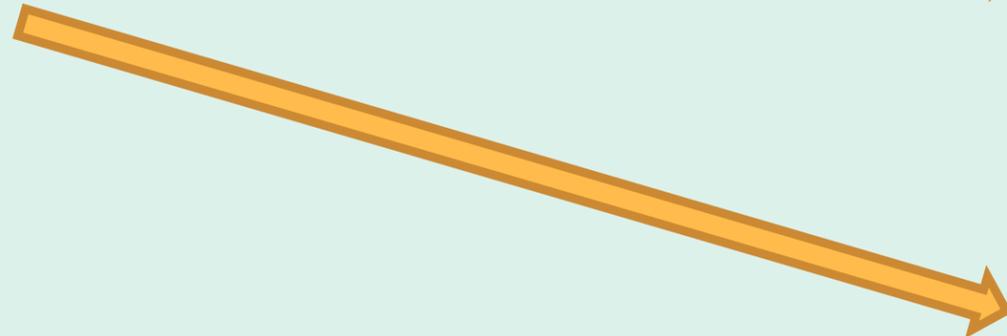


Corporación pública no
financiera

Banco agrícola
estatal



Corporación pública
monetaria financiera
(toma depósitos)



Corporación pública **no**
monetaria financiera
(no toma depósitos)

Contenido

iii. Base devengado para el registro de transacciones del gobierno

Base devengado

¿Cuándo se registran las transacciones (flujos)?

Cuando se crean los compromisos o las obligaciones:

- cambia la titularidad de los bienes
- se prestan los servicios
- se crea la obligación de pagar impuestos
- se determina el derecho de pago de prestaciones sociales
- o se determinan otros derechos incondicionales

No necesariamente cuando se efectúan los pagos (base caja)

Ejemplo: Base devengado

A mediados de diciembre de 2013 vence un pago de intereses por valor de \$100 millones.

Debido a la falta de fondos, el gobierno de Fiscalía decide aplazar el pago hasta mediados de enero de 2014.

2013	Caja	Devengado
Gasto en intereses	0	100
Variación en el pasivo	0	100
de los cuales: atrasos	0	100

Pregunta: ¿En qué caso será mayor el balance fiscal de 2013?

Ejemplo: Base devengado

En 2014, el gobierno efectúa el pago de intereses con sus depósitos bancarios.

¿Ahora qué?

2014	Caja	Devengado
Gasto en intereses	100	0
Variación de atrasos	0	-100
Variación de activos financieros (depósitos bancarios)	-100	-100

Nota: En base devengado, el patrimonio neto no varía (**¿Por qué?**)

Contenido

iv. Consolidación de transacciones entre unidades del gobierno

Consolidación

¿Cómo se consolidan las cuentas de distintas unidades del sector público?

Se eliminan todas las transacciones y relaciones deudor-acreador entre las unidades que se consolidan

(El mismo principio que se aplica en otros sectores)

Ejemplo: Consolidación - Flujos

Consolidación del gobierno general (Estado de operaciones del gobierno):

Gobierno central		Gobiernos estatales	Gobierno general
Ingresos	500	80	540
Ingreso tributario	480	40	520
Donaciones	20	40	20
Gastos	420	55	435
Remuneración de empleados	300	30	330
Uso de bienes y servicios	50	10	60
Donaciones	40	0	0
Otros gastos	30	15	45
Resultado operativo neto	80	25	105

Ejemplo: Consolidación - SalDOS

Consolidación del sector público (balance):

Gobierno general		Corporaciones públicas		Sector público	
Activos	20,000	Activos	5,000	Activos	24.400
No financieros	18,000	No financieros	3,000	No financieros	21.000
Financieros	2,000	Financieros	2,000	Financieros	= 2.000 + 2.000 - 100 - 500 = 3.400
de los cuales: dep. en BC	100	de los cuales: Prést. al gobierno	500		
Pasivos	5,500	Pasivos	1,100	Pasivos	6.000
Frente a no residentes	3,000	Frente a no residentes	100	Frente a no residentes	3.100
Frente al sector privado	2,000	Frente al sector privado	900	Frente al sector privado	2.900
Frente a bancos del Estado	500	Frente al gobierno	100		
Patrimonio neto	14,500	Patrimonio neto	3,900	Patrimonio neto	= 24.400 - 6.000 = 18.400

Aquí el patrimonio neto del sector público también es igual a la suma simple.

Contenido

v. Valuación de flujos y saldos

Valoración

A precios corrientes de mercado...

- Saldos: en la fecha del balance
- Flujos: en la fecha en que se *registran* las transacciones
- puede ser necesario realizar estimaciones o particiones (por ejemplo, para separar subsidios)
- las variaciones del valor de mercado entre dos períodos se registran en el *estado de otros flujos económicos (OFE)* (que discutiremos más adelante)

Ejemplo Valoración

Durante 2013 (entre el 31 de diciembre de 2012 y el 31 de diciembre de 2013):

- La moneda de Fiscalía se deprecia un 25%
- Las tenencias de bonos de las empresas de servicios públicos pierden un 5% de su valor
- El valor de los terrenos públicos se aprecia un 10%

(suponiendo que no hay variaciones del volumen)

Activos seleccionados	31/12/2012	OFE 2013	31/12/2013
Corporaciones públicas monetarias financieras (banco central): IR	500	125	625
Corporaciones públicas no financieras: Valores distintos de acciones	20	-1	19
Gobierno central: Activos no producidos (terrenos)	1.200	120	1.320



El sector gobierno

III. Estado de operaciones del gobierno

INTERNATIONAL MONETARY FUND

Contenido

- i. Transacciones que afectan el patrimonio neto
- ii. "Uso" y "Compra" de bienes y servicios
- iii. Consumo de capital fijo
- iv. Transacciones con activos y pasivos
- v. Definiciones del balance fiscal

Estado de operaciones del gobierno

- Resume la actividad del gobierno durante el año (flujos).
- Registra dos tipos principales de transacciones:

Transacciones que afectan el patrimonio neto



Ingreso
Gasto

Transacciones con:



Activos no financieros
Activos financieros
Pasivo (financiamiento)

Transacciones que afectan al patrimonio neto

1 Ingreso

11 Impuestos

- Sobre renta, util., ganan. de capital
- Nóminas y fuerza de trabajo
- Propiedad
- Bienes y servicios
- Comercio y transacc. internac.

12 Contribuciones sociales

- Seguridad social
- Otras

13 Donaciones

- De gob. extranj.
- De organiz. internac.
- De otras unidades del gobierno

14 Otros ingresos

- Renta de la propiedad
- Intereses
- Otros

2 Gasto

21 Remuneración de empleados

- Sueldos y salarios
- Contribuciones sociales

22 Uso de bienes y servicios

23 Consumo de capital fijo

24 Intereses

- A no residentes
- A residentes no pertenc. Al gobierno general
- A otras unidades del sector público

25 Subsidios

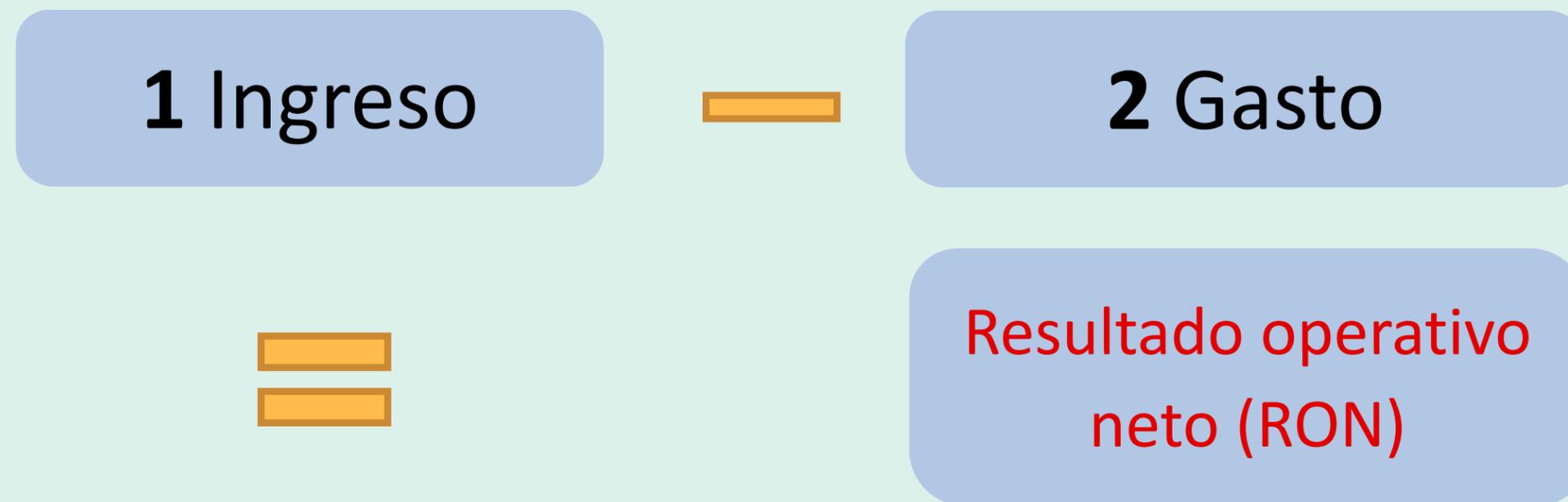
26 Donaciones

27 Prestaciones sociales

28 Otros gastos

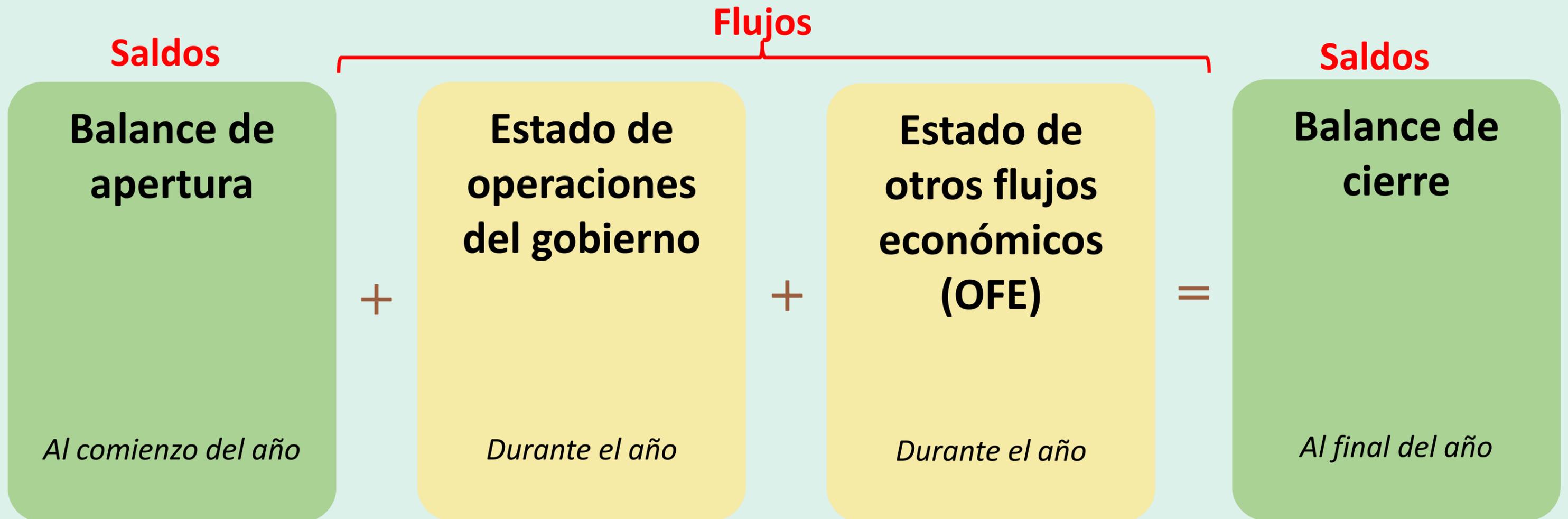
Transacciones que afectan el patrimonio neto

El saldo de transacciones que afectan al patrimonio neto recibe el nombre de "resultado operativo neto"



Pregunta: ¿Podemos afirmar pues que la variación del patrimonio neto durante el año es exactamente igual al resultado operativo neto?

Recuerden



Contenido

- ii. "Uso" y "Compra" de bienes y servicios**

- iii. Consumo de capital fijo**

"Uso" y "Compra" de bienes y servicios

Distinción entre base devengado y base caja

A finales de 2013, el Ministerio de Educación de Fiscalía compra 2.000 cajas de lápices (a \$8,50 cada una) para varias escuelas en construcción.

Las obras terminan en marzo de 2014 y es entonces cuando se entregan los lápices a las escuelas.

	2013	2014
Compra bienes/servicios (caja)	17000	0
Uso bienes/servicios (devengado)	0	17000
Variación de existencias (devengado)	17000	-17000
Variación de depósitos del gobierno	-17000	

Consumo de capital fijo

Depreciación económica (desgaste natural)

Se calcula que la **infraestructura pública de Fiscalía** se depreciará en torno al 1,5% en 2013.

Balance al final de
2012

Activo:
Infraestructuras

10.000

Estado de las operaciones del
gobierno 2012

Gasto: Consumo de
capital fijo

-150

Balance al final de
2013

Activo:
Infraestructuras

9.850

Contenido

iv. Transacciones con activos y pasivos

v. Definiciones del balance fiscal

Estado de operaciones del gobierno

Nos centraremos ahora en el segundo bloque del estado de operaciones del gobierno:

Transacciones que afectan el patrim. neto



Ingreso
Gasto

Transacciones con:



Activos no financieros
Activos financieros
Pasivo (financiamiento)

Nota: Estas transacciones **no** afectan el patrimonio neto.

Transacciones de activos y pasivos

31 activos no financieros

311 Activos fijos

- Edificios y estructuras
- Maquinaria y equipamiento
- Otros activos fijos

312 Existencias

- Existencias estratégicas
- Otras existencias

313 Objetos de valor

314 Activos no producidos

- Terrenos
- Activos del subsuelo
- Otros activos de origen natural
- Activos intangibles no producidos

32 Activos financieros

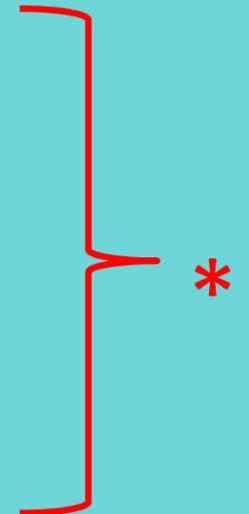
321 Internos

- Moneda y depósitos
- Valores distintos de acciones
- Préstamos
- Acciones y otras participac.
- Reservas técnicas de seguros
- Derivados financieros
- Otras cuentas por cobrar

322 Externos

- (los mismos que en * más arriba)

323 Oro monetario y DEG



33 Pasivos

331 Internos

- (los mismos que en * más arriba)

332 Externos

- (los mismos que en * más arriba)

Préstamo neto/endeudamiento neto (PNO)

Al tener en cuenta la adquisición de activos no financieros, llegamos a otro saldo clave:

Resultado operativo
neto (Ingreso – Gasto)

—

Adquisición neta de activos
no financieros

=

**Préstamo neto/
endeudamiento neto (PNO)**

Nota: Si <0 , el gobierno debe *recibir* financiamiento (neto) para sus actividades; aumentar pasivos y/o reducir activos financieros.

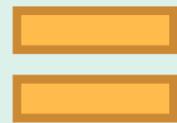
Préstamo neto/endeudamiento neto

Otro punto de vista:

Adquisición neta de
activos financieros



Incurrimiento neto de
pasivos



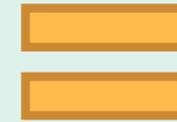
**Préstamo neto/
endeudamiento neto**

Recapitulación: Estado de las operaciones del gobierno

Ingreso

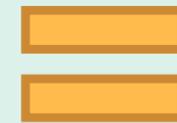


Gasto



**Resultado
operativo neto**

Adquisición
neta de
activos no
financieros



**Préstamo neto/
endeudamiento neto**

Otros saldos útiles

Resultado operativo bruto = Ingreso – Gasto, excluido el consumo de capital fijo

Superávit/déficit de efectivo

= entrada neta de efectivo por actividades operativas
– salida neta de efectivo por inversiones en activos no financieros

Resultado operativo neto primario = $RON +$ gastos neto en intereses

Nota: Como los gastos de intereses netos suelen ser positivos (¿por qué?), el RON primario suele ser $>$ que el RON.



El sector gobierno

IV. Financiamiento del presupuesto

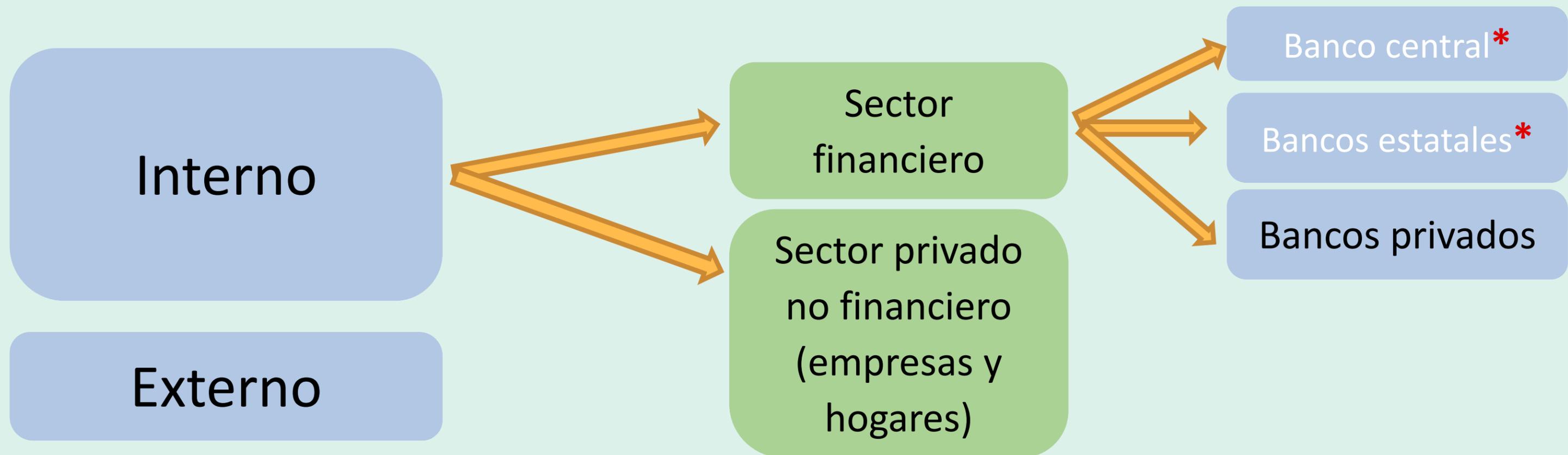
INTERNATIONAL MONETARY FUND

Contenido

- i. Fuentes de financiamiento
- ii. Presiones sobre los bancos
- iii. Presiones sobre el sector privado no financiero y endeudamiento externo
- iv. Atrasos, privatizaciones

Fuentes de financiamiento

Siempre que **préstamo neto/endeudamiento neto** es negativo, el gobierno requiere recibir financiamiento de otros sectores:



*Sin relevancia en el análisis del sector público consolidado. **¿Por qué?**

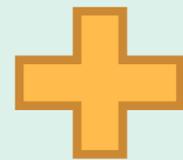
Ecuación de financiamiento

La ecuación siguiente se cumple siempre (gobierno general):

- PNO



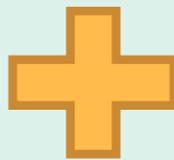
Banco
central



Bancos
estatales



Bancos
privados



Sector privado
no financiero



No residentes

Nota: Cuando $PNO < 0$, la suma de todo el financiamiento (neto) debería ser > 0 .

Contenido

ii. Presiones sobre los bancos

Presiones al banco central (BC)

**Financiamiento del
BC al gobierno**

```
graph LR; A[Financiamiento del BC al gobierno] --> B[Expansión de activos (+Prestamos)]; A --> C[Reducción de pasivos (-Depósitos)]; B --> D[Presiones sobre balance del banco central]; C --> D;
```

Expansión de
activos
(+Prestamos)

Reducción de
pasivos
(-Depósitos)

Presiones sobre
balance
del banco central

Para **compensar**, el BC puede (i) reducir otros activos (desplazamiento del crédito al sector privado), (ii) aumentar pasivos (aumento de la base monetaria generando presiones inflacionarias); (iii) recurrir al endeudamiento externo

Presiones a otros bancos

**Financiamiento de
bancos al
gobierno**

Expansión de
activos
(+prestamos)

Reducción de
fondos
(-Depósitos)

Presiones sobre
los balances
bancarios

Para compensar, los bancos pueden (i) reducir otros préstamos (desplazamiento del crédito al sector privado), (ii) endeudamiento o aumento de tasas de interés para atraer depósitos

iii. Presiones sobre el sector privado no financiero y endeudamiento externo

Presiones al sector privado no financiero

Financiamiento
del sector privado
no financiero al
gobierno

Expansión de
activos
(préstamos al
gobierno)

Reducir otros activos:

- Dep. bancarios
- Acciones
- Activos externos

Aumentar el
endeudamiento:

- Prést. bancarios
- Endeud. externo

Nota: Algunas reacciones (**en rojo**) presionan indirectamente los balances bancarios (como en la diapositiva anterior)

Financiamiento de no residentes

Financiamiento
de no
residentes al
gobierno



Expansión de
pasivos con
no residentes



Aumento de
la deuda
externa

Nota: Desde el punto de vista de la balanza de pagos, se trata de una *entrada* de capital.

Contenido

iv. Atrasos, privatizaciones

Atrasos y privatizaciones

Pregunta: ¿Los atrasos y las privatizaciones son también posibles vías de financiamiento del presupuesto?

Respuesta: Sí, y ambos forman parte de la contabilidad:

- Atrasos: **incremento** de los pasivos
- Privatización: **utilización** de activos



El sector gobierno

V. Saldos y flujos claves

INTERNATIONAL MONETARY FUND

Contenido

- i. Saldos claves
- ii. Estado de Otros Flujos Económicos
- iii. Cambios en el patrimonio neto y la deuda
- iv. Cambios en el patrimonio financiero neto

Saldos y flujos

Recordemos las identidades básicas entre los cuatro principales estados de las EFP:



Fijémonos ahora más detenidamente en el **balance**.

El balance

61 activos no financieros

611 Activos fijos

- Edificios y estructuras
- Maquinaria y equipamiento
- Otros activos fijos

612 Existencias

- Existencias estratégicas
- Otras existencias

613 Objetos de valor

614 Activos no producidos

- Terrenos
- Activos del subsuelo
- Otros activos de origen natural
- Activos intangibles no producidos

Nota: Estructura idéntica a la de "Transacciones de activos y pasivos".

62 Activos financieros

621 Internos

- Moneda y depósitos
- Valores distintos de acciones
- Préstamos
- Acciones y otras participaciones
- Reservas técnicas de seguros
- Derivados financieros
- Otras cuentas por cobrar

622 Externos

- (los mismos que más arriba)

623 Oro monetario y DEG

63 Pasivos

631 Internos

- (los mismos que más arriba)

632 Externos

- (los mismos que más arriba)

Patrimonio neto = activos no financieros +
activos financieros - pasivos

Saldos principales

El balance genera una serie de saldos importantes para el análisis de la política fiscal:

- Pasivos totales (saldo de deuda bruta)
- Patrimonio neto
- Patrimonio financiero neto = riqueza financiera neta

Cambios en el patrimonio neto

Como muestra la identidad entre los estados de las EFP, las variaciones del patrimonio neto obedecen a:

- La política fiscal (estado de las operaciones del gobierno)
- Las variaciones de volumen o valor (OFE), en general no relacionadas directamente con la política (fiscal) del gobierno.

Nota: *no puede haber otras causas* de una variación del patrimonio neto o la deuda de un gobierno.

ii. Estado de Otros Flujos Económicos

Otros Flujos Económicos

El estado de OFE registra dos tipos de variaciones:

Balance de apertura

Activos no financieros

- Fijos y existencias
- Objetos valor y otros

Activos financieros

- Internos y externos

Pasivos

- Internos y externos

Ganancias (o pérdidas)
por tenencia

Otras variaciones
de volumen (no
relacionadas con
transacciones)

Nota: Al diferencia del estado de las operaciones del gobierno, se considera que estas variaciones quedan **fuera del control del gobierno.**

Ejemplos de variaciones en Otros Flujos Económicos

Ganancias (pérdidas) por tenencia



Debidas a variaciones de precios



Tipos de cambio, precios de mercado de acciones, bonos, terrenos y activos fijos

Otras variaciones de volumen



Debidas a:

- reconocimiento/baja en cuentas
- cantidad o calidad
- reclasificación



Descubrimientos, catástrofes, crecimiento/agotamiento, confiscación

Nota: En circunstancias normales, las ganancias por tenencia son mucho más habituales que las demás variaciones del volumen.

Cambios en la deuda y el patrimonio neto

Dos fórmulas sencillas para el patrimonio neto:

- En general ($OFE=0$), las variaciones del patrimonio neto son consecuencia de la política fiscal (RON).
- Un RON positivo (negativo) hace aumentar (disminuir) el patrimonio neto.

Nota: Un RON negativo disminuye el patrimonio neto, pero no implica un aumento de la deuda pública.

Piense un ejemplo en que este sea el caso.

Patrimonio financiero neto

Dos fórmulas parecidas para el patrimonio *financiero* neto (PFN):

$$\Delta PFN = \Delta AF - \Delta P$$

$$\Delta PFN = PNO = RON - ANANF$$

- AF (activos financieros), P (pasivos), PNO (prestamos netos), RON (resultado operativo neto), ANANF (adquisición neta de activos no financieros)

Nota: PNO < 0 implica una reducción del patrimonio financiero neto, pero no necesariamente una reducción del patrimonio neto o un aumento de la deuda. Piense un ejemplo en que este sea el caso.



El sector gobierno

VI. El nuevo manual

INTERNATIONAL MONETARY FUND

MEFP del FMI (2014)

Versión electrónica disponible en inglés:

<http://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/>

Publicaciones y versiones en otros idiomas estarán disponibles pronto

Cambios en el MEFP del FMI (2014)

- Conceptualmente equivalente a lo discutido en esta presentación
- Mejores guías para la aplicación del manual y mayor detalle en la presentación de definiciones
- Se recalca la importancia de:
 - Deudas Contingentes
 - Obligaciones por beneficios futuros de la seguridad social
 - Prácticas de diseminación