

6
Edición

Técnicas de
Medición
económica

Metodología y aplicaciones en Colombia

Eduardo Lora y Sergio I. Prada





CAPÍTULO XVII

CONTABILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL
DÉFICIT FISCAL

CONTENIDO

CONTABILIDAD DE LAS
FINANZAS PÚBLICAS Y EL
DÉFICIT FISCAL

1

LA ESTRUCTURA DEL
SECTOR PÚBLICO

2

MOMENTO DE REGISTROS Y LOS
CONCEPTOS DE CAUSACIÓN Y CAJA

3

INGRESOS, GASTOS, FINANCIAMIENTO Y
DÉFICIT DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL

4

LAS CUENTAS DE OTRAS ENTIDADES
PÚBLICAS

CONTENIDO

CONTABILIDAD DE LAS
FINANZAS PÚBLICAS Y EL
DÉFICIT FISCAL

5

EL DÉFICIT DEL SPNF Y LA
CONSOLIDACIÓN DE LAS CUENTAS
DEL SECTOR PÚBLICO

6

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT
FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

7

RELACIONES ENTRE LAS
CUENTAS FISCALES Y EL SCN

CONTABILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL DEFICIT FISCAL

- El sector público ocupa un papel central en cualquier economía y es por eso uno de los agentes institucionales que se separa en los sistemas de cuentas nacionales.
- Las cuentas nacionales no se producen con la frecuencia ni la oportunidad que requiere el seguimiento de las múltiples funciones del gobierno y de sus efectos sobre las principales variables macroeconómicas.



HOTEL

LA ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO

LA ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO

Esquema 17.1 Estructura del sector público

Sector público no financiero (SPNF)	Gobierno General	Gobierno central	Gobierno Nacional Central
			Resto del nivel central
		Gobiernos regionales y locales	Administraciones centrales
			Resto del nivel regional y local
	Seguridad social		Pensiones
			Salud
	Empresas públicas	Empresas públicas del nivel nacional	
Empresas públicas del nivel local			
Sector público no modelado (sin seguimiento de Minhacienda)			
Sector público financiero (Banco de la República y otras entidades financieras oficiales)			



**MOMENTO DE REGISTRO Y
LOS CONCEPTOS DE
CAUSACIÓN Y CAJA**

MOMENTO DE REGISTRO Y LOS CONCEPTOS DE CAUSACIÓN Y DE CAJA

Las cuentas fiscales pueden reflejar **SALDOS** o **FLUJOS**:

SALDOS

Representan el balance de activos y pasivos y el patrimonio de una entidad o grupo de entidades en un momento dado.

FLUJOS

Registran la creación transformación, intercambio, transferencia o extinción de valor económico entre dos momentos del tiempo. Se dividen en dos subgrupos:

- Flujos por transacciones
- Otros flujos económicos (variaciones en volumen o valor)

MOMENTO DE REGISTRO Y LOS CONCEPTOS DE CAUSACIÓN Y DE CAJA

$$SS_{t+1} = SS_t + FE_{(t)} + OF_{(t)}$$

Donde los saldos SS en el momento $t+1$ son iguales a los saldos en el momento t más los flujos por transacciones económicas $FE_{(t)}$ y otros flujos económicos, $OF_{(t)}$ entre t y $t+1$.

MOMENTO DE REGISTRO Y LOS CONCEPTOS DE CAUSACIÓN Y DE CAJA

CAUSACIÓN

El flujo se registra cuando ocurre el evento económico, independientemente del momento en el que ocurra el pago efectivo por dicha transacción. Momento en el cual cambia la propiedad de los bienes, se suministra el servicio, o se crea la obligación de pagar impuestos.

CAJA

Se registra cuando ocurre el pago efectivo de la transacción al proveedor de los bienes o servicios, o el pago efectivo de los impuestos u otras transferencias.

MOMENTO DE REGISTRO Y LOS CONCEPTOS DE CAUSACIÓN Y DE CAJA

Criterio de causación o “devengado” = se basa en el momento de ocurrencia de la transacción real = más adecuado para medir los efectos de la política fiscal sobre la producción, el consumo o la inversión.

El criterio de caja = más adecuado para medir los efectos monetarios y cambiarios de la política fiscal, y para cuantificar las necesidades de liquidez y de funcionamiento del sector público.

En Colombia las cuentas fiscales se elaboran básicamente con el criterio de caja, y sólo mediante estimaciones y ajustes se producen con mucho rezago las cuentas más importantes con base en causación.

BANCO DE LA REPUBLICA

**INGRESOS, GASTOS,
FINANCIAMIENTO Y DÉFICIT
DEL GOBIERNO CENTRAL**

INGRESOS, GASTOS, FINANCIAMIENTO Y DÉFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL

INGRESOS

Ingresos tributarios:

1. Internos:
 - Directos: Recaen sobre rentas, utilidades y patrimonio de personas naturales o jurídicas. Ej: CREE.
 - Indirectos: Recaen sobre bienes y servicios. Ej: IVA.
2. Externos: Gravan las importaciones

Ingresos “diferentes a tributarios”: No son transferencias obligatorias.

1. Ingresos corrientes. Ej: Rendimientos financieros.
2. Ingresos de capital. Ej: Ventas de activos de capital fijo.

INGRESOS, GASTOS, FINANCIAMIENTO Y DÉFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL

GASTOS

Gastos corrientes: Comprenden los pagos de intereses y los gastos de funcionamiento.

1. Intereses: Aquellos pagados sobre la deuda externa y sobre la deuda interna.
2. Funcionamiento: del Gobierno Nacional Central (GNC), servicios personales, gastos generales y las transferencias.

Gastos de capital: Formación bruta de capital fijo del GNC y a pagos por adquisición de activos fijos.

INGRESOS, GASTOS, FINANCIAMIENTO Y DÉFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL

GASTOS

Préstamo neto a otras entidades públicas “préstamo neto”: Corresponde a los préstamos de apoyo que el GNC hace a otras entidades del sector público, deducidas las recuperaciones, e incluyendo la adquisición de acciones o participaciones por el gobierno.

INGRESOS, GASTOS, FINANCIAMIENTO Y DÉFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL

EL FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT DEL GNC

El financiamiento refleja los recursos (netos) de caja que el gobierno obtiene por asumir obligaciones futuras de pago y por el uso de sus tenencias de liquidez. Comprende las transacciones efectivas del gobierno en todo tipo de activos y pasivos financieros.

Se clasifica en:

- Por tipo de prestamista: internos y externos.
- Por tipo de instrumento de deuda: Bonos de largo plazo, etc.

INGRESOS, GASTOS, FINANCIAMIENTO Y DÉFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL

EL CONCEPTO CONVENCIONAL DEL DÉFICIT FISCAL

Aquella parte de los pagos por gastos corrientes, gastos de capital y préstamos de apoyo otorgados al resto del sector público no financiero, que no ha sido cubierta con ingresos propios corrientes o de capital del GNC.

Semejante al concepto de déficit de cuenta corriente en la balanza de pagos.

En este balance se incluyen las privatizaciones, que son operaciones de capital, y se incluyen las utilidades del Banco de la República, que son una transferencia.



LAS CUENTAS DE OTRAS
■ ENTIDADES PÚBLICAS

LAS CUENTAS DE OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS

El GNC es apenas una parte del sector público: sus gastos son aproximadamente unas dos terceras partes del gasto corriente y de capital de todo el sector público.

- **Entidades de seguridad social:** perciben impuestos internos a través de las contribuciones que hacen las empresas y las personas a los sistemas de pensiones y salud.
- **Demás entidades públicas nacionales:** no tienen ingresos tributarios.



EL DÉFICIT DEL SPNF Y CONSOLIDACIÓN DE LAS CUENTAS FISCALES

EL DÉFICIT DEL SPNF Y CONSOLIDACIÓN DE LAS CUENTAS FISCALES

- Déficit de todo el Sector Público no financiero (SPNF): Suma de los déficits de todas las entidades.
- El ejercicio de consolidación consiste en eliminar las transacciones entre entidades del sector público para evitar que los agregados reflejen dobles contabilizaciones.
- El proceso de consolidación también afecta otras partidas de importancia, como los ingresos tributarios, debido a que algunos son pagados entre los niveles de gobierno.
- Los agregados consolidados del SPNF son de gran relevancia para medir el tamaño del Estado.

A stack of silver coins is shown on the left side of the image, with a blurred gold coin in the background. The text is centered in a white box.

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

Definición convencional del
déficit fiscal

$$\textit{Déficit convencional} = \textit{gastos totales} - \textit{ingresos totales}$$

Lo cual es exactamente lo mismo que decir:

$$\textit{Balance convencional} = \textit{ingresos totales} - \textit{gastos totales}$$

El déficit convencional se le conoce también con los nombres de déficit de operaciones de caja, o déficit de operaciones efectivas, debido a que resulta de una contabilidad basada en caja. Éste refleja las necesidades netas de financiamiento del sector público.

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El déficit de causación

- El déficit de causación es el resultado de los flujos devengados por el gobierno, se hayan realizado o no.
- Es equivalente al balance de la cuenta de capital en las cuentas institucionales de las cuentas nacionales si sólo se consideran los flujos por transacciones.
- Es equivalente a la acumulación neta de activos y pasivos del sector público si se tienen en cuenta otros flujos económicos por valorizaciones.
- Es la medida que recomienda el Manual del FMI.

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El déficit cuasifiscal

- El déficit de las entidades financieras del sector público se conoce con el nombre de déficit cuasifiscal.
- Aunque es preferible calcularlo con una metodología de causación, se estima con una mezcla de criterios.
- En el caso del Banco de la República el déficit cuasifiscal se calcula con los resultados del Estado de Pérdidas y Ganancias.
- Entidades financieras que son propiedad del Estado: Banco de la República y Fondo de Garantía de Instituciones Financieras (Fogafin).

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El déficit corriente

El **déficit corriente** es la diferencia entre los gastos corrientes y los ingresos corrientes del sector público (o ahorro del sector público con signo negativo):

$$\text{Déficit corriente} = \text{gastos corrientes} - \text{ingresos corrientes} = -\text{ahorro}$$

Para que el concepto de ahorro sea compatible con el utilizado en los agregados macroeconómicos convencionales, debe provenir de una contabilidad de causación, y no de una contabilidad de caja.

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El déficit operacional

El **déficit operacional** surge al deducir del déficit fiscal el componente inflacionario de los pagos de interés.

$$\text{Déficit operacional} = (\text{gastos totales} - \text{componente de inflación del pago de intereses}) - \text{ingresos totales} = \text{déficit convencional} - \text{componente de inflación del pago de intereses.}$$

De esta manera, los pagos de interés reflejarán sólo el componente no inflacionario, e implícitamente se tendrá como una operación financiera el valor compensado.

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El déficit primario

El **déficit primario** es la diferencia entre los gastos totales, sin pagos de interés, y los ingresos totales.

$$\begin{aligned} \textit{Déficit primario} &= (\textit{gastos totales} - \textit{pagos de intereses}) - \textit{ingresos totales} \\ &= \textit{déficit convencional} - \textit{pago de intereses} \end{aligned}$$

Puede establecerse una relación entre el déficit primario y el déficit operacional, descomponiendo el pago de intereses en su componente real y su componente inflacionario.

$$\begin{aligned} \textit{Déficit primario} &= \textit{déficit convencional} - \textit{componente de inflación del pago} \\ &\textit{de intereses} - \textit{componente real del pago de intereses} = \textit{déficit operacional} - \\ &\textit{componente real de pago de intereses} \end{aligned}$$

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El déficit estructural y el concepto de impulso fiscal

El déficit estructural refleja mejor el comportamiento discrecional o exógeno de la política fiscal, excluye los efectos de los ciclos económicos.

$$\text{Déficit estructural} = \text{déficit convencional} + \text{recaudo tributario debido al ciclo}$$

- Cuando éste aumenta, queda implícito que las políticas fiscales están siendo expansivas (y viceversa).
- Para disciplinar la política fiscal con base en el balance estructural se utiliza la “**regla fiscal**”.
- **Regla fiscal:** Establece que el GNC debe lograr ciertas metas de balance estructural.

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El déficit estructural y el
concepto de impulso fiscal

El **Impulso fiscal** es el cambio en el déficit convencional que es independiente del PIB y que puede atribuirse a decisiones de política.

$$\text{Impulso fiscal} = \text{cambio en el déficit convencional} - \text{cambio en el déficit esperado}$$

- En el cálculo del déficit esperado (para deducir el impulso fiscal) se trata de calcular el déficit teniendo en cuenta las fluctuaciones cíclicas del PIB y otras variables.
- El Déficit estructural y el impulso fiscal se mueven exactamente igual, aunque a niveles distintos.

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El déficit núcleo

El déficit de núcleo resulta de la corrección del déficit convencional por los efectos tanto de las fluctuaciones económicas como de las medidas transitorias.

Políticas transitorias que desempeñan un rol importante en los cambios del déficit fiscal convencional:

- Amnistías tributarias.
- Recargos tributarios de naturaleza temporal.
- Postergación de pagos a proveedores y/o empleados públicos.
- Venta de propiedades por el gobierno (diferente a privatizaciones).

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El déficit primario sostenible

- Diferentes medidas del déficit fiscal son de carácter estático, ignoran sus repercusiones sobre el futuro de la situación fiscal.
- Se considera que la política fiscal es insostenible si la orientación actual y proyectada del déficit fiscal da lugar a un aumento persistente de la relación entre la deuda y el PIB.
- Sostenibilidad fiscal: Restricciones de largo plazo que enfrenta la política fiscal, asociadas a la dinámica de la relación entre la deuda pública y el PIB.

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El déficit primario sostenible

Con el fin de obtener un indicador operativo de la sostenibilidad, es conveniente analizar la dinámica de la deuda pública con base en el análisis de sus fuentes de crecimiento.

Supóngase el déficit fiscal convencional, DC_t , tiene como única posibilidad de financiamiento el aumento de la deuda interna:

$$DC_t = DD_t - DD_{t-1}$$

En donde DD_t es el monto de la deuda en el período t , y DD_{t-1} es el monto de la deuda en el periodo $t - 1$.

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El déficit primario sostenible

Es conveniente retomar el concepto de déficit primario ya que éste, al descontar de los gastos el pago de intereses por la deuda en el pasado, mide la manera más clara los efectos de la política fiscal del período corriente.

$$DP_t = DC_t - i_t \times DC_{t-1}$$

en donde i_t es la tasa de interés nominal que se paga en el período t por la deuda DD_{t-1} . Combinando las dos ecuaciones anteriores:

$$DD_t = DD_{t-1} + DP_t + i_t \times DD_{t-1}$$

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El déficit primario sostenible

Dividiendo ambos lados por el PIB_t en precios corrientes:

$$dd_t = (1+i_t) \frac{DD_{t-1}}{PIB_t} = dp_t$$

Multiplicando y dividiendo por PIB_{t-1} y por $(1 + \pi_t)$, en donde π_t es la inflación,

$$dd_t = (1+i_t) \times \frac{DD_{t-1}}{PIB_{t-1}} \times \frac{PIB_{t-1}}{PIB_t} \times \frac{(1+\pi_t)}{(1+\pi_t)} + dp_t$$

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El déficit primario sostenible

Por consiguiente,

$$dd_t = \frac{(1 + i_t)}{(1 + \pi_t)} \times \frac{DD_{t-1}}{PIB_{t-1}} \times \frac{PIB_{t-1}}{PIB_t/(1 + \pi_t)} + dp_t$$

El primer quebrado igual que $(1 + r)$, donde r es la tasa de interés real; segundo quebrado es el coeficiente de deuda respecto al PIB del período $t - 1$; y el tercer quebrado es $\frac{1}{1+g_t}$ donde g_t es la tasa de crecimiento del PIB en términos constantes. Por tanto,

$$dd_t = (1 + r_t) \times dd_{t-1} \times \frac{1}{(1 + g_t)} + dp_t$$

MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DÉFICIT FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El déficit primario sostenible

De esta forma, se llega a la siguiente expresión para el coeficiente de endeudamiento:

$$\checkmark \quad dd_t = \frac{(1 + r_t)}{(1 + g_t)} \times dd_{t-1} + dp_t$$

Supóngase que no hay déficit primario. Para que el coeficiente de endeudamiento se mantenga constante en el nivel $dd = dd_t = dd_{t-1}$ es preciso que se cumpla la siguiente relación:

$$\checkmark \quad dp_t^s = \frac{(g_t - r_t)}{(1 + g_t)} \times \overline{dd}$$

Donde, dd_t^s es el déficit primario sostenible.



**RELACIONES ENTRE LAS
CUENTAS FISCALES Y EL SCN**

RELACIONES ENTRE LAS CUENTAS FISCALES Y EL SCN

Mientras que las estadísticas de finanzas públicas son elaboradas con un criterio de caja, el SCN utiliza el criterio de causación.

El SCN limita la definición de gobierno a los establecimientos de administración pública que prestan servicios fuera del mercado. En las cuentas de finanzas públicas el gobierno se define más ampliamente.

Los dos sistemas utilizan definiciones diferentes para numerosos conceptos.