

Universidad de la República Oriental del Uruguay
Facultad de Ciencias Económicas y Administración
Centro de Posgrados

Diploma en Gestión Financiera de Instituciones Públicas

Trabajo Final

**DIFERENCIAS DE COBERTURA EN LA PRESENTACIÓN DE
ESTADOS FINANCIEROS SEGÚN LAS NORMAS
INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO Y
EL MANUAL DE ESTADÍSTICAS DE FINANAZAS PÚBLICAS 2014**

Docente coordinador: Prof. Cra. Adriana Arosteguiberry Cantullera

Cr. Rodrigo Fagúndez Bueno

Diciembre 2019



Índice

Agradecimientos	2
Resumen ejecutivo.....	3
Planteamiento del problema.....	4
Pregunta y objetivos.....	7
Pregunta	7
Objetivo general.....	7
Objetivos específicos.....	7
Antecedentes	8
Marco teórico	9
Finanzas Públicas.....	9
Estadísticas.....	10
Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público	12
Estados Financieros	13
Cobertura.....	14
Perspectiva General	15
Diseño Metodológico.....	16
Desarrollo.....	17
Cobertura institucional definida según las NICSP y su fundamento	17
Cobertura institucional definida según el MEFP 2014 y su fundamento.....	23
Conclusiones.....	33
Limitaciones del trabajo.....	37
Bibliografía	38

Agradecimientos

Son muchas las personas que han contribuido a la realización de este trabajo desde diferentes ámbitos.

Agradezco a mi tutora, Cra. Adriana Arosteguiberry Cantullera, por su colaboración, dedicación y guía en la realización de este trabajo de investigación.

Además, agradezco a mis compañeros de la unidad Cuenta Única del Tesoro de la Tesorería General de la Nación por el apoyo y la fuerza constante que transmiten.

Por último y no menos importante, a todos mis amigos y familiares por el apoyo incondicional en todos los momentos.

Resumen ejecutivo

Con el fin de brindar mayor credibilidad tanto internacionalmente como al interior de los países, los gobiernos están trabajando en la búsqueda de la transparencia y para ello necesitan mejorar la calidad de sus datos, así como alinearse a las principales normas internacionales en la materia. Dentro de estas se encuentran las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) establecidas por el Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB) y el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014 (MEFP 2014) del Fondo Monetario Internacional (FMI) para la compilación de las estadísticas fiscales.

El presente trabajo tiene como objetivo demostrar que los datos emitidos por los gobiernos en sus estados financieros siguiendo las NICSP pueden ser una fuente fiable de información para la compilación de las estadísticas fiscales. Es importante aclarar que la generación de estos indicadores derivados de la aplicación de estas dos normas, diferentes entre sí, no requiere un doble registro, sino que a partir de una única fuente de datos se pueden extraer ambos, más allá de los ajustes que luego se deberán implementar porque por naturaleza tienen objetivos distintos.

En esta oportunidad nos centraremos exclusivamente en el método de identificación de las entidades que componen los estados financieros presentados de acuerdo con cada una de las normas. El resultado de este trabajo ayudará al compilador a identificar que entidades se reportan en informes financieros contruidos según las NICSP y a partir de éstos pueda adaptarlos de acuerdo con la cobertura deseable para las Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP).

El trabajo comienza con un planteamiento del problema en el que se desarrolla claramente el argumento sobre el que se basa la necesidad de saber cómo distinguir la cobertura de entidades según cada una de las normas. Luego continuamos con el marco teórico con el fin de apoyar la comprensión del desarrollo en determinados conceptos.

En el desarrollo se exponen en forma detallada los criterios aplicados por las normas para determinar que entidades se deben reportar en cada uno de los casos. Por último, se presenta un resumen de las principales conclusiones y reflexiones a las que se ha arribado a partir de la investigación realizada, dando respuesta a los objetivos planteados.

Planteamiento del problema

Como consecuencia de la globalización y tratando de anticipar la ocurrencia de crisis económicas y financieras, los gobiernos y organismos internacionales han comenzado a dar mayor importancia a la transparencia de la información fiscal buscando proporcionar credibilidad en la aplicación de las políticas económicas. Así como también, motivando el desarrollo de estándares internacionales a efectos de la revelación de información, haciendo énfasis en principios generales como ser; definición clara de las funciones y responsabilidades del Sector Público (SP); acceso del público en general a la información; transparencia en las etapas de preparación, ejecución y publicación del presupuesto; y garantía de integridad de la información divulgada.

Dentro de este contexto, son muchos los países que están trabajando en la mejora de la calidad de sus datos, modernizando la administración financiera y alineando los sistemas contables a estándares internacionales como las NICSP. Además, el FMI recomienda a sus países miembros la implementación de las recomendaciones del MEFP 2014, con el fin de generar datos estadísticos con una rigurosa y actualizada metodología. La mayoría de los países de América son miembros del FMI, este organismo promueve la estabilidad financiera y la cooperación monetaria internacional. Asimismo, facilita el comercio internacional, promueve el empleo y un crecimiento económico sostenible y contribuye a reducir la pobreza en el mundo entero. Los datos estadísticos presentados a este organismo evidencian la reputación del país, es la presentación al mercado internacional y de esto depende el acceso a mercados de capital y la estimulación de inversiones. Cabe destacar que no sólo son datos que se compilan para presentar al organismo internacional, sino que son de suma importancia para el país dado que se utilizan para la toma de decisiones de políticas públicas.

La aplicación de estas normas propicia la estandarización y comparabilidad de la información contable y financiera; la calidad, oportunidad y confiabilidad en los datos; mejora la toma de decisiones; promueve la sustentabilidad fiscal y muchas otras ventajas que colaboran con la transparencia de la información.

El MEFP 2014 y las NICSP son normas complementarias, muchas de las reglas, conceptos y procedimientos contables usados por las estadísticas macroeconómicas se basan en los utilizados por la contabilidad.

Las NICSP emplean como base metodológica el criterio de lo devengado. Es la base metodológica contable en que las transacciones se reconocen en el momento en que ocurren los

eventos económicos subyacentes, independientemente del momento en que se efectúen los correspondientes cobros y pagos en efectivo. De acuerdo con esta metodología, los ingresos se reconocen cuando se producen y los gastos se reconocen cuando se incurren en los pasivos o cuando se consumen los recursos. Contrasta con el registro en base caja, en la cual los ingresos y gastos se reconocen cuando se efectúan los cobros o pagos en efectivo, respectivamente.

A nivel macro-fiscal, la importancia de la contabilidad en base devengado para la política macroeconómica estriba en que valora activos y pasivos que tienen incidencia en la situación general de la política y sostenibilidad fiscal. A diferencia de la medición en base caja, la medición en base devengado ofrece un indicador más amplio de la carga que suponen los compromisos financieros del gobierno¹.

En esta misma línea, los manuales de estadísticas de las finanzas públicas también han evolucionado, la transición del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas de 1986 al 2001 se vio marcado por un cambio rotundo en la metodología usada como base de registro, pasando de base caja a base devengado. Luego con la aparición del MEFP 2014 se refuerza el enfoque de hoja de balance, la información se compone de saldos iniciales, transacciones, otros flujos económicos llegando a saldos finales y lo complementa con estados de información sobre la situación de caja. Se aparta del análisis de programación financiera tradicional basado principalmente en flujos y se enfoca en stocks.

En este sentido, las EFP brindan un enfoque integrado para el análisis fiscal y la transparencia. Integra flujos de erogaciones e ingresos con sus fuentes de financiamiento y flujos con posición de stocks. Además, permite distinguir las transacciones (controladas por las autoridades fiscales) de otros flujos económicos (impacto de shocks internos y externos, como por ejemplo diferencia de cambio).

El mismo MEFP 2014 reconoce la estrecha relación entre las directrices para la declaración de datos de las EFP y las NICSP en base devengado. En los últimos años se ha avanzado en la coordinación de las iniciativas internacionales en materia de metodología. Entendemos que la aplicación de las NICSP facilita la preparación de las estadísticas fiscales siguiendo los lineamientos del MEFP 2014 ya que tenemos certeza de la aplicación del criterio devengado de alta calidad.

¹ Khan, A., & Mayes, S. (2012). *Transición a la contabilidad en base de devengo*. International Monetary Fund.

Los sistemas son complementarios como ya mencionamos, los registros contables son una fuente de datos importante para las estadísticas. Para esto es necesario identificar y tener claro cuáles son las diferencias que poseen ambos sistemas dado que en algunos aspectos importantes siguen concepciones distintas, tanto conceptuales como de prestación y terminología. Entre estas podemos mencionar:

- Objetivos
- Entidad declarante
- Criterios de reconocimiento de algunos activos, pasivos, ingresos y gastos
- Diferencias de valoración (medición) de ciertos tipos de activos y pasivos
- Revaloraciones y otras variaciones en el volumen

Todos los puntos son importantes, pero entendemos que es necesario tener claro desde el inicio cual es el alcance de la información con la que se está trabajando. Como bien dijimos la información proveniente de la contabilidad puede ser usada como fuente de alta calidad si tomamos las precauciones necesarias, para ello, es importante conocer la cobertura, es decir, cuáles son las entidades incluidas en los resultados presentados en base a la aplicación de las NICSP y que entidades son las relevantes para la compilación de las EFP.

Como consecuencia del planteo anteriormente realizado es que este trabajo se enfocará exclusivamente en el estudio de la cobertura institucional en las referidas normas.

Como producto final tendremos una serie de consideraciones para tener en cuenta al momento de formular las EFP en base a información emitida usando la metodología de las NICSP. Es necesario destacar la importancia de este resultado ya que permitirá y asegurará la calidad de la información a ser usada como fuente para EFP.

En el presente trabajo se realizará un paralelismo descriptivo de la cobertura que define cada uno de los sistemas y las principales diferencias.

El resultado de este trabajo será de ayuda para todos aquellos países que están enfrentando el cambio de la base metodológica de registración por la aplicación de las NICSP y presentando datos estadísticos al FMI de acuerdo con el MEFP 2014.

Uruguay es uno de los países que enfrentará en el corto plazo este proceso de cambio. Se está trabajando en la implementación de un nuevo sistema integrado de información financiera (SIIF2) que tiene como hito el desarrollo de la contabilidad gubernamental. Además, el Ministerio de

Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Central de Uruguay (BCU), están impulsando un proyecto de Modernización de las Estadísticas Fiscales a mediano plazo. Entre los avances buscados se encuentra la formalización de prácticas y desarrollo de metodologías detalladas para la compilación, punto en que los resultados de este trabajo podrán colaborar.

Pregunta y objetivos

Pregunta

¿Cuáles son las diferencias entre la cobertura institucional prevista en los estados financieros según las NICSP con la prevista por las EFP?

Objetivo general

Realizar una serie de consideraciones que ayuden al compilador de EFP a percibir que instituciones integran los datos mostrados según la contabilidad y resaltar cual es la diferencia con la cobertura necesaria para construir los datos según el MEFP 2014.

Objetivos específicos

- Conocer cuál es la cobertura institucional definida según las NICSP y cuál es el fundamento.
- Entender cuál es la cobertura institucional definida según el MEFP 2014 y cuál es el fundamento.
- Comprender las diferencias de cobertura institucional entre ambos sistemas y detallarlas.

Antecedentes

El MEFP 2014 dedica un apéndice a la descripción de la relación entre las directrices para la declaración de las EFP y las NICSP. Califica a estas normas como las mejores prácticas para la declaración de datos financieros del SP.

Con relación al tema específico de estudio, el MEFP 2014 se refiere a entidades declarantes como aquellas que están dentro de la cobertura y hace un pequeño paralelismo teórico entre las definiciones de acuerdo con las NICSP y a las recomendaciones del MEFP 2014. Destaca que las unidades institucionales o entidades declarantes para las EFP se agrupan por sectores y de esta forma se consolidan. Según menciona, esta consolidación se realiza teniendo en cuenta el control que ejerce el gobierno sobre las unidades, excluyendo aquellas que realizan actividades de mercado, concepto que detallaremos a lo largo del trabajo. En el caso de las NICSP define a las entidades declarantes como gobierno, organismo, programa o actividad identificable del SP que prepara informes financieros con propósitos generales. En este último caso el concepto de control aparece con un objetivo diferente, únicamente de consolidación de la información poniendo énfasis en si una entidad tiene la potestad de dirigir políticas financieras y operativas de otra unidad de modo que beneficie las actividades de la primera.

Schwaller et al. (2019), en el documento "Benchmarking Guide: Integrating Public Sector Accounting and Government Finance Statistics", manifiesta los diferentes objetivos de cada una de las normas con las que estamos trabajando. Explica que las NICSP se enfocan en la registración y presentación de la información financiera sobre el desempeño de las entidades del SP, mientras que los lineamientos del MEFP 2014 se ocupan principalmente de determinar el impacto del Gobierno General (GG) en la economía y sirve como insumo para la elaboración de informes macroeconómicos.

Con respecto a la cobertura, expresan que las recomendaciones del MEFP 2014 hacen énfasis en las unidades gubernamentales, o como lo llaman en estadísticas, en el sector GG; mientras que las NICSP adoptan un enfoque de usuario, centrándose en las "entidades informantes". En el caso de los reportes de las EFP, la unidad de informes estadísticos es una unidad institucional, está definida como una entidad que es capaz, por derecho propio, de poseer activos, incurrir en pasivos y participar en actividades económicas en su propio nombre. Al igual que en el MEFP 2014 se habla del concepto de control y de la naturaleza de las actividades económicas como determinantes para la definición de unidad institucional. En cambio, si hablamos de la cobertura

de entidades según las NICSP, estos autores establecen la misma definición que presenta el MEFP 2014.

Esta guía facilita una vista integrada de los dos conjuntos de pautas de informes y describe un proceso para alinearlos más estrechamente. Sin embargo, con respecto a la cobertura de las normas no detalla específicamente las diferencias y sus fundamentos, aporte que será brindado por el presente trabajo.

Marco teórico

Finanzas Públicas

Hay quienes entienden que la discusión de las finanzas públicas es un asunto esencialmente técnico o que hace parte de la ciencia positiva. Es común encontrar quienes piensan que las finanzas públicas son una extensión de las privadas, sin embargo, y tal como comenta Giraldo (2009), mientras que en las privadas las decisiones dependen de la rentabilidad, riesgo y liquidez de un activo financiero, en las públicas las decisiones son políticas. Reflejan, por ejemplo, la mayor prioridad que una sociedad le da al gasto social frente a otros, como es el caso de la seguridad interna, la forma como se le reconocen los derechos a las personas de tercera edad, el papel del Estado frente al desarrollo económico, los pactos legales y constitucionales respecto al reparto de competencias y recursos entre los niveles nacionales y subnacionales. La lista se puede alargar, pero todo corresponde a acuerdos políticos que se hacen a lo largo de la historia de las distintas naciones.

Es frecuente la percepción teórica de que el sector privado es más eficiente que el gobierno y que por lo tanto una economía en que las empresas operan libremente funciona mejor que una economía con una fuerte intervención gubernamental.

Giambiagi, Alem, & Pinto (2017), expresan que la redistribución de recursos se puede lograr en mercados perfectamente competitivos y sobre ciertas condiciones. Esta redistribución se denomina en la literatura “óptimo de Pareto”, a la vez que el grado de satisfacción de un individuo aumenta, necesariamente baja el de otro individuo. De la mano de este concepto y tal como indica la teoría económica tradicional no es necesaria la figura de un “planificador central” ya que la libre competencia permite alcanzar ese ideal de eficiencia máxima. Claramente es una visión

idealizada del sistema de mercado, en la realidad existen las llamadas “fallas de mercado” que impiden que se cumpla el óptimo de Pareto.

Por lo tanto, es responsabilidad de los gobiernos regular el funcionamiento de una sociedad y subsanar estas fallas de mercados. Son los encargados mediante políticas de instrumentar el gasto y los impuestos con el objetivo de lograr una estabilidad económica para el país.

La acción del gobierno a través de la política fiscal abarca tres funciones básicas:

- Función de asignación de recursos, trata el suministro de bienes públicos.
- Función distributiva, asociada a los ajustes de distribución de la renta que permite que sea considerada justa por la sociedad.
- Función estabilizadora, tiene como objetivo el uso de la política económica con el fin de mantener un alto nivel de empleo, estabilidad de los precios y la obtención de una tasa de crecimiento económico apropiada.

Estadísticas

En el mundo de hoy, con la inmensa cantidad de información disponible damos por hecho que la forma de aprender algo comienza por la recopilación de información. Basado en esta idea es que, Ross, S. M. (2007) presenta la estadística como el arte de aprender a partir de datos; dice que está relacionada con la recopilación de datos, su descripción subsiguiente y su análisis, lo que conlleva a extraer conclusiones. Una definición muy distante de la que planteaba el alemán Gottfried Achenwall cuando en 1749 comenzó a utilizar este término. En aquel momento esta palabra designaba el análisis de datos estatales. No es en vano que la estadística esté relacionada con el ámbito público, nació de él, la palabra proviene del latín *statisticum collegium* (“consejo de Estado”) y de su derivado italiano *statista* (“hombre de Estado o político”).

Esta definición evolucionó con el tiempo, cien años después de que naciera el término, la idea continuaba relacionada al Estado, Quetelet (1894) expresaba que la estadística tenía como objetivo realizar una representación fiable de un Estado en una época determinada.

Poco tiempo después la definición ya era más amplia, para Galton (1889) era la única herramienta mediante la cual se podía conseguir una apertura en la formidable espesura de dificultades que entorpece el camino de aquellos que estudian la Ciencia del hombre. Por ese

camino, Fisher (1925) continuó con el proceso de abstracción y la definió como el estudio de poblaciones, de variaciones y métodos de reducción de datos.

Algunos años después, E. Person (1936) ya la trata como una ciencia relativa a la recopilación, análisis e interpretación de datos obtenidos mediante observación o experimentación. Enuncia que tiene una estructura coherente basada en la teoría de la probabilidad e incluye muchos procedimientos diferentes que contribuyen a la investigación y el desarrollo en todas las ramas de la ciencia y la tecnología.

Weaver (1952), establece que es la ciencia que trata de llevar a cabo inferencias bajo situaciones de incertidumbre, para ello, usa números para averiguar cuestiones relativas a la naturaleza y experiencia. De esta forma restringe la definición haciendo énfasis en métodos de inferencias que hoy es un componente de la estadística.

Ya en este siglo, Ross (2005) habla de ella como una herramienta matemática para analizar datos experimentales u observados.

Hoy en día podemos afirmar que la recopilación y la interpretación de los datos obtenidos en un estudio es tarea de la estadística, y es considerada como una rama de la matemática tal como asevera Ross (2005).

Las estadísticas permiten la toma de decisiones dentro del ámbito gubernamental, pero también en el mundo de los negocios y el comercio.

La estadística aplicada puede ser dividida en dos ramas: la estadística descriptiva (refiere a los métodos de recolección, descripción, visualización y resumen de los datos, que pueden ser presentados en forma numérica o gráfica) y la inferencia estadística (la generación de los modelos y predicciones relacionadas a los fenómenos estudiados, teniendo en cuenta el aspecto aleatorio y la incertidumbre en las observaciones).

Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

Según Schwaller et al. (2019), las NICSP se desarrollaron específicamente para abordar las necesidades de información financiera de las entidades del SP de todo el mundo. Como tal, las NICSP proporcionan pautas aceptadas internacionalmente sobre el reconocimiento, medición y divulgación de transacciones y eventos económicos en propósito de los estados financieros.

Se han desarrollado muchas NICSP utilizando Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) como punto de partida, analizando específicamente la problemática del SP con el fin de abordarlos y asegurarse que reflejen las circunstancias reales. Para asuntos relevantes que no están cubiertos por las NIIF los estándares específicos del SP son desarrollados desde cero.

El Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (International Public Sector Accounting Standards Board/IPSASB) de la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants/IFAC) es el encargado de aprobar y divulgar estas normas. Contando desde el inicio con el importante apoyo de las organizaciones financieras internacionales, como el FMI, el Banco Mundial (BM) y los bancos regionales de desarrollo.

Según Krafft, Busquets, & Koehler (2013), la verdadera relevancia económica del SP no fue contemplada hasta la crisis financiera de 2008 y los años siguientes. Esta crisis, inicialmente categorizada como de bancos comerciales privados se extendió rápidamente a los gobiernos. Las intervenciones no solamente fueron costosas, también acarrearón implicaciones macroeconómicas mucho más significativas que las intervenciones inmediatas. La deuda de los gobiernos, considerada “sin riesgo”, en definitiva, tenía un substancial riesgo asociado.

Tal como comentábamos anteriormente, los períodos de crisis son momentos de oportunidades para mejorar los controles y que llevan inevitablemente a reformas de la normativa. Luego de la crisis europea de 2012, en el reporte COM (2013), la Comisión Europea analiza la posibilidad de aplicar las NICSP en los países miembros. El reporte fue redactado en el contexto de la crisis financiera de los gobiernos y la decisión de la Unión Europea fue implementar una política fiscal común para responder a la crisis. El estudio concluye con que las NICSP deben ser la “referencia indiscutible” para la contabilidad nacional y que además deben fomentar la convergencia con las normas estadísticas. Exige un sistema integrado entre el sistema presupuestario, la contabilidad, la auditoría y las EFP.

Con sus conclusiones este informe pretende establecer mecanismos de controles claros con el objetivo de conocer realmente la situación de los países y así tener capacidad de prever y hacer frente a posibles crisis.

Estados Financieros

Los estados financieros no son más que el producto final de la recopilación de datos de todas las operaciones de una entidad a lo largo de un período determinado. Su finalidad principal, es informar a los distintos usuarios, sobre el resultado de las operaciones llevadas a cabo en la entidad, durante un periodo determinado, su situación financiera, y sus flujos de efectivo, proporcionando información que sea útil para la toma de decisiones. Adicionalmente, los estados financieros, muestran los resultados de la administración de la entidad en el período para el que se está informando, permitiendo a los usuarios, conocer la gestión, de los recursos confiados a la administración, para así aplicar, correctivos oportunos en caso de ser necesario².

Dependiendo del usuario del que se trate será la estructura que deberá tener la información. Los usuarios se clasifican en internos y externos, los usuarios internos son los de la entidad que está reportando y al estar en ella tienen mayores posibilidades de conseguir información extra que los usuarios externos. Ciertos usuarios internos, en el caso de las empresas serán los administradores y en caso de los gobiernos las altas autoridades, tienen a su disposición información detallada sobre las operaciones, gastos por departamento, costos de procesos, inversiones, financiamientos, activos y pasivos en general. Esto les permite planificar, efectuar y controlar las actividades. Sin embargo, los usuarios externos son ajenos a la entidad y, básicamente, la información a la que tienen acceso son los estados financieros, normalmente no tiene al alcance otro tipo de información interna.

De acuerdo con Montes Salazar, Montilla Galvis & Mejía Soto (2006), los estados financieros deben cumplir cuatro características básicas:

- Comprensibilidad, deben ser claros y explicativos. No porque una operación sea compleja se debe evitar, sino que se debe explicitar y explicar.
- Relevancia, debe ser de ayuda para el usuario.

² Marcotrigiano, L. A. (2013). Reflexiones acerca de la elaboración y presentación de estados financieros bajo ambiente VEN-NIF PYME. *Actualidad contable FACES*, 16(26), 45-81.

- Confiabilidad, debe ser fiable y libre de cualquier error material y/o sesgo. Debe ser la imagen fiel de lo que desea representar.
- Comparabilidad, los usuarios deben ser capaces de comparar los estados financieros de una empresa a lo largo del tiempo, con el fin de identificar las tendencias de la situación financiera y de desempeño. También deben ser capaces de comparar los estados financieros de empresas diferentes, con el fin de evaluar su posición financiera, desempeño y cambios en la posición financiera en términos relativos. Debe haber criterios coherentes a lo largo del tiempo.

Tal como expresa Morales (2012), el análisis y la interpretación de la información financiera se debe considerar como un proceso que busca tener evidencias que apoyen en la toma de decisiones en las empresas o en los gobiernos, mediante la cual el analista financiero pueda conocer cómo se ha desarrollado la entidad.

Cobertura

Los estados financieros de los gobiernos, tanto a nivel contable como estadístico, se componen de muchas entidades. Al conjunto de entidades o unidades que se agrupan, que dependerá del enfoque analítico que se aplique que unidades se incluyen y se excluyen, es a lo que denominamos cobertura. Estos datos se presentan consolidados, o sea transformando un conjunto de entidades en una sola.

Perspectiva General

El MEFP 2014 comienza claramente explicando que la crisis financiera internacional de los últimos años y los grandes déficits fiscales y crecientes niveles de endeudamiento que generó en muchos países, enfatizó la importancia de estadísticas confiables y oportunas sobre las actividades del GG y del SP. Estos eventos han demostrado la relevancia de contar con datos comparables a nivel internacional para poder detectar tempranamente las fuentes de vulnerabilidad y adoptar medidas correctivas a tiempo.

Incrementar la disponibilidad de indicadores económicos fundamentales es uno de los ámbitos de actividad del FMI y para cumplirlo desarrollan una serie de manuales y guías, entre los cuales está el MEFP 2014. La importancia deriva en que las EFP constituyen la base para el análisis fiscal y son fundamentales para formular y realizar el seguimiento de programas fiscales sólidos, y supervisar la ejecución de la política económica. El MEFP 2014 permite la compilación de estadísticas del GG, el SP y sus subsectores, comparables internacionalmente. Este nuevo manual actualiza las normas reconocidas internacionalmente para la compilación de las estadísticas necesarias para el análisis fiscal establecidas en el MEFP 2001, además, se incorporan cambios adicionales con el fin de armonizar la presentación de información estadística y financiera a las NICSP.

Como podemos observar y ya hemos mencionado a lo largo del trabajo, ambas normas son complementarias y confluyen en un fin único que es la contribución a la transparencia de datos emitidos por los gobiernos. Cada una de ellas tiene su propio marco de referencia y es de acuerdo con estos que se elaboran los estados financieros, mostrando resultados del gobierno desde ópticas distintas, permitiendo realizar diferentes evaluaciones. Por un lado, el MEFP 2014 hace énfasis en el análisis económico, estudiando el impacto financiero y económico de las operaciones de política fiscal y evaluando el impacto en otros sectores de la economía, permitiendo comprar resultados a nivel internacional y también al interior del país entre los distintos sectores. Por el otro lado, el análisis de las NICSP se enfoca en la situación financiera, evaluando la posición financiera, supervisando el gerenciamiento del sector e informando a los usuarios sobre el efecto financiero de decisiones adoptadas.

Diseño Metodológico

El enfoque del presente trabajo será cualitativo, presentaremos cada una de las normas objeto de estudio y detallaremos que entiende cada una de ellas por cobertura. Realizaremos un paralelismo comparativo de las entidades y características que se incluyen en los resultados obtenidos a través de los estados financieros creados con ambos métodos. Fundamentado en el proceso anterior concluiremos con una serie de puntualizaciones que el compilador de estadísticas fiscales necesita tener en cuenta para que la cobertura con la que trabaja sea la recomendada por el MEFP 2014 y no se estén declarando entidades que no corresponden. Es un trabajo descriptivo en el que nos apoyaremos en las normas, NICSP y MEFP 2014, que son de acceso público.

Desarrollo

Cobertura institucional definida según las NICSP y su fundamento

El objetivo de los estados financieros, con propósito de información general, es suministrar información sobre la situación financiera, resultados, y flujos de efectivo de la entidad, que sea útil para un amplio espectro de usuarios a efectos de que puedan tomar y evaluar decisiones respecto a la asignación de recursos. Concretamente, los objetivos, con propósitos de información general en el SP, deberían ser suministrar información útil para la toma de decisiones y constituir un medio para la rendición de cuentas de la entidad por los recursos que le han sido confiados.

Los estados financieros de uso general también pueden tener un papel predictivo o proyectivo, suministrando información útil para predecir el nivel de los recursos requeridos por las operaciones corrientes, los recursos que estas operaciones pueden generar y los riesgos e incertidumbres asociados.

Pueden también suministrar a los usuarios información que indique si la obtención y uso de los recursos se realizó de conformidad con el presupuesto legalmente aprobado; y si la obtención y uso de los recursos se realizó de conformidad con los requisitos legales y contractuales, incluyendo los límites financieros establecidos por las autoridades legislativas pertinentes, tal como se indica en la NICSP 1.

La NICSP 6 expresa que los usuarios generalmente están interesados en un grupo de entidades, o entidad económica como lo definen las NICSP, y por lo tanto necesitan información sobre los asuntos financieros del conjunto de la entidad económica. A satisfacer esta necesidad van dirigidos los estados financieros consolidados, que presentan la información financiera sobre la entidad económica considerada como una sola entidad, sin tener en consideración los límites legales de las entidades jurídicas independientes.

La NICSP 35 establece que una entidad económica debe determinarse considerando los acuerdos constitucionales en una jurisdicción, en concreto las formas en que el poder del gobierno se limita y asigna, y cómo se establece y opera el sistema de gobierno. Por ejemplo, en jurisdicciones con un ejecutivo, legislativo y judicial, estos pueden formar colectivamente una entidad económica con respecto a los cuales existe una necesidad de los usuarios de que se

consolide la información. Estos estados financieros consolidados a nivel general se denominan habitualmente como los estados financieros del gobierno en su conjunto.

Las entidades económicas comprenden entidades controladoras y entidades controladas, el criterio para definir frente a qué tipo de entidad estamos es en base a la definición de control usada por las NICSP, además de algunas circunstancias específicas de cada caso que también se consideran. Se toma en cuenta la relación existente entre las entidades. Estas NICSP definen dos elementos a evaluar que componen la definición de control, éstos son, el poder (poder de dirigir las políticas financieras y de operación de otra entidad) y el beneficio (capacidad de la entidad controladora para beneficiarse de las actividades de la otra entidad).

Los beneficios pueden ser financieros, no financieros o ambos. Por ejemplo, la controladora se puede beneficiar por la distribución de resultados netos, como dividendos, o beneficiarse de su capacidad de dirigir a la controlada con el fin de que el trabajo conjunto contribuya a lograr los objetivos de la controladora.

Tal como expone la NICSP 6, para los fines de presentación de información financiera, el control emana de la capacidad de una entidad para dirigir las políticas financieras y operativas de otra entidad y no necesariamente se requiere que la primera tenga una participación mayoritaria en el accionariado u otra clase de interés patrimonial de la segunda. La capacidad de controlar debe ser ejercitable de inmediato. Es decir, ya debe habersele conferido esta potestad a la entidad por ley o por algún acuerdo formal. La potestad de controlar no es ejercitable de inmediato si se requiere cambiar la legislación o renegociar acuerdos para hacerla efectiva. Es necesario distinguir que la existencia de la potestad de controlar a otra entidad no depende de la probabilidad o posibilidad de ejercer tal potestad.

De forma similar, la existencia de control no requiere que una entidad tenga responsabilidad en la gestión de las operaciones cotidianas de la otra entidad (o que esté involucrada en ellas). En muchos casos, una entidad puede que sólo ejercite su potestad de controlar a otra entidad cuando se rompe o revoca un acuerdo entre la entidad controlada y su entidad controladora.

Por ejemplo, un organismo gubernamental puede tener una participación en la propiedad de una entidad ferroviaria que opere como una empresa pública. Se permite que tal administración opere autónomamente, y no se apoye en el gobierno para su financiación, aunque haya obtenido capital a través de préstamos por un volumen importante que han sido avalados por el gobierno. La entidad ferroviaria no ha entregado dividendos al gobierno desde hace varios años. El gobierno

tiene la potestad de nombrar y destituir a la mayoría de los miembros del órgano de dirección de la entidad ferroviaria. El gobierno no ha ejercitado nunca su capacidad para destituir a los miembros del órgano de dirección y se muestra reticente a hacerlo debido a la sensibilidad del electorado respecto a la intervención del gobierno en el funcionamiento de la red ferroviaria. En este caso, la potestad de controlar puede ejercerse de inmediato, pero, en la relación que existe entre la entidad controlada y la controladora, no ha ocurrido un hecho que justifique que la entidad controladora ejercite su potestad sobre la entidad controlada. Por lo tanto, el control existe, ya que la potestad de controlar es suficiente, a pesar de que la entidad controladora puede optar por no ejercer dicha potestad. Como resultado reportará información la controladora, incluyendo datos de la controlada.

La existencia de potestades legales separadas no impide de por sí que una entidad sea controlada por otra. Por ejemplo, la oficina nacional de estadística usualmente tiene facultades reglamentarias para operar independientemente del gobierno. Es decir, la oficina nacional de estadística puede tener la potestad de obtener información y presentar sus resultados sin recurrir al gobierno u otros organismos. Para que exista control no es necesario que una entidad tenga responsabilidad sobre las operaciones cotidianas de otra entidad o por la forma en que ésta realice sus funciones específicas.

El poder de una entidad para dirigir la toma de decisiones en relación con las políticas financieras y operativas de otra entidad es insuficiente, en sí mismo, para asegurar la existencia de control tal como se definen las NICSP. La entidad controladora necesita poder dirigir la toma de decisiones de forma que se beneficie de las actividades de la otra entidad, por ejemplo, capacitando a ésta para que opere con ella, como parte de una entidad económica, en la consecución de sus objetivos.

Los gobiernos y sus organismos tienen la potestad de regular el comportamiento de muchas entidades, mediante el uso de sus facultades soberanas o legislativas. El poder de compra y el poder regulatorio no constituyen control para los fines de la presentación de información financiera. Para asegurar que los estados financieros de las entidades del SP incluyen sólo los recursos que ellas controlan y de los cuales pueden beneficiarse, la definición de control no incluye la potestad legislativa de establecer el marco legal dentro del cual operan las entidades y la de imponer condiciones o sanciones sobre las operaciones de las entidades. Esta potestad no significa que una entidad del SP tenga control sobre los activos gestionados por dichas entidades. Por ejemplo, la entidad pública que controla la contaminación puede tener la potestad

de clausurar las operaciones de las entidades que no cumplan con la normativa ambiental. Sin embargo, esta potestad no constituye control, ya que dicha dirección sólo tiene la potestad de regular. Es decir, las entidades que mantienen su discrecionalidad respecto a recibir o no financiación de una entidad del SP o a llevar a cabo o no negocios con ésta. Estas entidades tienen la potestad final de dirigir sus propias políticas financieras u operativas, y por lo tanto no son controladas por otra entidad del SP y no reportan información.

Al examinar las relaciones entre dos entidades, se presume que existe control cuando se cumple al menos una de las condiciones de poder y otra de las de beneficio que se enumera a continuación, salvo que exista una evidencia clara de que es otra entidad la que mantiene el control.

Condiciones de Poder

- La entidad tiene directamente, o indirectamente a través de entidades controladas, la propiedad de una participación mayoritaria con derecho a voto en la otra entidad.
- La entidad tiene la potestad, bien sea concedida o bien sea ejercitable de acuerdo con la legislación vigente, de nombrar o revocar a la mayoría de los miembros del órgano de dirección de la otra entidad.
- La entidad tiene poder de controlar o regular el control de la mayoría de los votos que sería posible emitir en una junta general de la otra entidad.
- La entidad posee el poder de controlar la mayoría de los derechos de voto en las sesiones del consejo de administración u órgano de dirección equivalente.

Condiciones de Beneficio

- La entidad tiene la potestad de disolver la otra entidad y obtener un nivel importante de beneficios económicos residuales o asumir obligaciones importantes.
- La entidad tiene la potestad de acceder a la distribución de los activos de la otra entidad, y/o puede ser responsable de ciertas obligaciones de la otra entidad.

De no existir una o más de las circunstancias enumeradas anteriormente, es probable que, bien individualmente, o bien colectivamente, los siguientes factores constituyan indicios de la existencia de control.

Indicadores de Poder

- La entidad tiene la capacidad de vetar los presupuestos operativos y de capital de la otra entidad.
- La entidad tiene la capacidad de vetar, invalidar o modificar las decisiones del órgano de dirección de la otra entidad.
- La entidad tiene la capacidad de aprobar la contratación, reasignación y destitución del personal clave de la otra entidad.
- La autoridad o mandato de la otra entidad es establecido y limitado por ley.
- La entidad posee "acciones de oro" (clase de acciones que le dan al tenedor derechos que por lo general exceden a los que normalmente van asociados a su interés como propietario o a su representación en el órgano de dirección) en la otra entidad, que le confieren el derecho a dirigir las políticas financieras y operativas en la última.

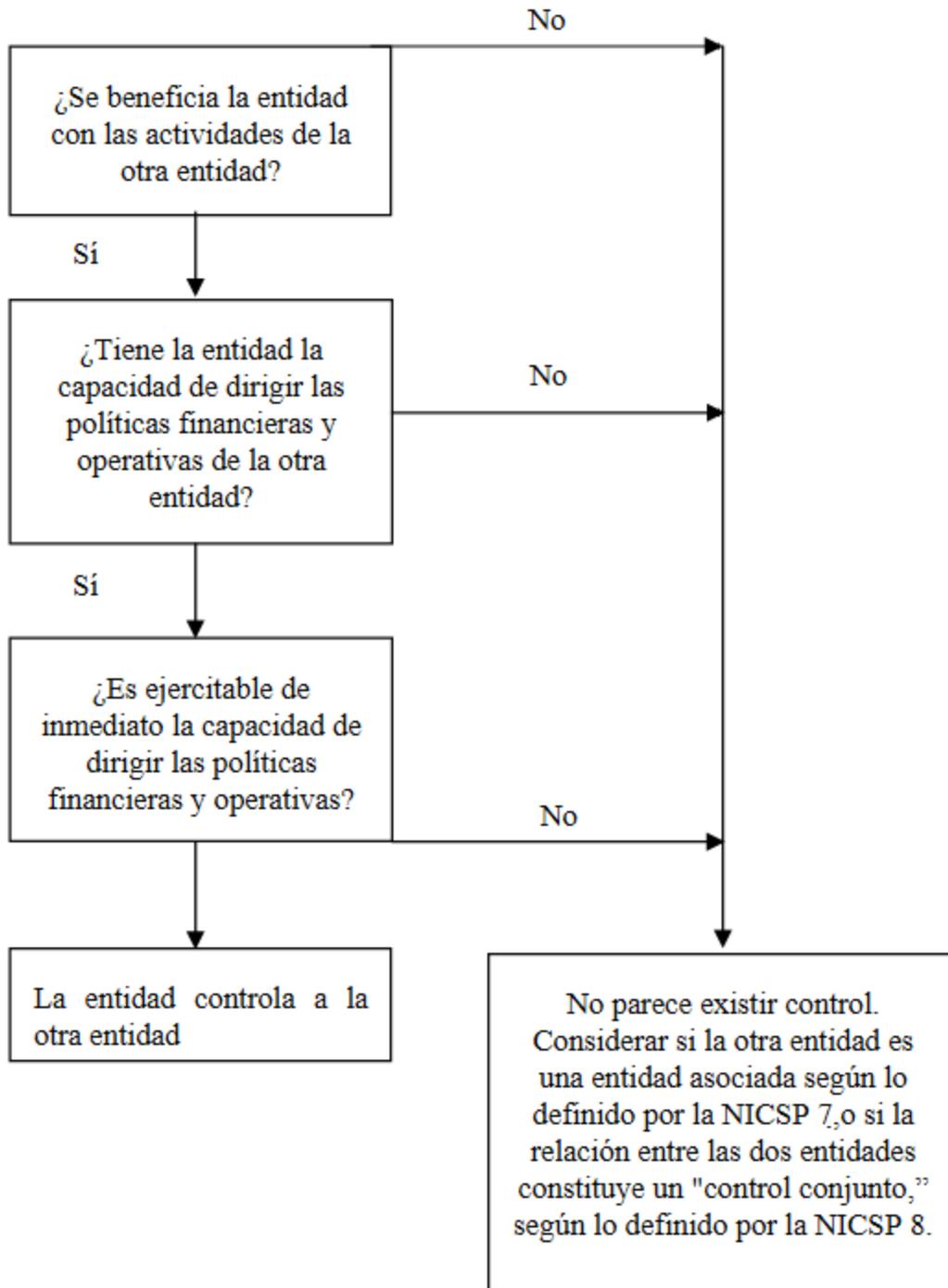
Indicadores de Beneficio

- La entidad mantiene un derecho directo o indirecto sobre los activos netos/patrimonio neto de la otra entidad, con capacidad vigente de acceder al mismo.
- La entidad tiene un derecho significativo sobre los activos netos/patrimonio neto de la otra entidad, en caso de liquidación u otro tipo de distribución que no sea una liquidación.
- La entidad es capaz de dirigir a la otra entidad para que coopere en el logro de los objetivos de la entidad.
- La entidad está expuesta a las obligaciones residuales de la otra entidad.

La NICSP 6 proporciona un árbol de decisión que facilita la forma es que se puede estudiar la situación de control de una entidad sobre otra y lo exponemos a continuación (Cuadro 1).

Si mediante el mecanismo anteriormente explicitado se consigue demostrar que la entidad "A" es controlada por "B", entonces "A" pertenece al gobierno y la información será reportada por la controladora "B". Caso contrario, si no se logra probar que hay incidencia del gobierno ni por medio de recursos ni por medio de toma de decisiones, no se debería incluir a la entidad "A" en la cobertura, o sea no se consolidará ya sea a nivel de GG o de gobierno en su conjunto.

CUADRO 1 – Establecimiento del control sobre otra entidad para fines de presentación de información financiera.



Recuperado: Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público N°6

Cobertura institucional definida según el MEFP 2014 y su fundamento

Las EFP deben abarcar todas las entidades que influyen de manera significativa en las políticas fiscales. Normalmente las políticas fiscales son ejecutadas por entidades, establecidas mediante procesos políticos, completamente dedicadas a las funciones económicas del gobierno, tales como ministerios de gobierno o consejos municipales. El término “gobierno” suele emplearse como un sustantivo colectivo que denota distintas combinaciones de entidades de un país que participan en las funciones de gobierno.

Además de estas entidades, las empresas propiedad del gobierno o controladas por el gobierno, que realizan algunas actividades comerciales pueden ser instrumentos de política fiscal.

Determinar la cobertura de las entidades incluidas en las EFP requiere determinar el territorio económico, empleando los criterios de residencia. Dado que una economía es un conjunto de unidades institucionales residentes, como paso previo será necesario evaluar si es una unidad institucional y si debe incluirse en las EFP.

El MEFP 2014 define claramente residencia de una unidad institucional como el territorio económico con el que tiene la conexión más estrecha, es decir, su centro de interés económico predominante. Siendo este territorio económico el área bajo el control efectivo de un gobierno específico. La conexión de las entidades a un territorio económico específico se determina mediante aspectos tales como presencia física y el estar sujeto a la jurisdicción del gobierno del territorio.

El territorio económico incluye el área terrestre, el espacio aéreo, las aguas territoriales (zonas en las que se ejerce jurisdicción sobre los derechos de pesca o sobre los derechos de explotación de combustibles y minerales), el territorio marítimo (islas pertenecientes al territorio) y los enclaves territoriales en el resto del mundo (embajadas, consulados etc., se ubican físicamente dentro de las fronteras geográficas de otro país, pero sujetos a las leyes del país de origen).

Una unidad institucional tiene un centro de interés económico predominante en un territorio económico cuando dentro de ese territorio económico existe una ubicación física en la cual, o desde la cual, la unidad realiza y tiene previsto seguir realizando, transacciones y actividades económicas a una escala significativa.

Sobre la base de la definición de residencia, todas las unidades del GG se consideran residentes de su propio país independientemente de su ubicación física. Sin embargo, las sociedades públicas se consideran residentes de las economías en cuyos territorios desempeñan sus

actividades. Por lo tanto, una unidad de GG residente en un país puede poseer una sociedad residente en otro país. Las sociedades controladas por un gobierno que es residente en otra economía no se clasifican como sociedades públicas; se las clasifica como sociedades privadas en la economía en que son residentes. Esto se debe a que no son sociedades públicas relacionadas con el gobierno de su economía de residencia.

El MEFP 2014 detalla claramente que una unidad institucional es una entidad económica que tiene capacidad, por derecho propio, de poseer activos, incurrir en pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades. Las siguientes son algunas características importantes de las unidades institucionales:

- Tener la capacidad de ser propietaria de bienes o activos por derecho propio significa que también puede intercambiar la propiedad de bienes o activos mediante transacciones con otras unidades institucionales.
- Poder tomar decisiones económicas y realizar actividades económicas de las que es directamente responsable ante la ley.
- Ser capaz de incurrir en pasivos en nombre propio, de aceptar otras obligaciones o compromisos futuros y de suscribir contratos.
- Disponer de un conjunto completo de cuentas que incluye un balance de activos, pasivos y patrimonio neto, o bien es posible y relevante, desde un punto de vista económico y jurídico, compilar un conjunto completo de cuentas siempre que se requiera.

Identificar la unidad institucional es importante para la compilación de las EFP, dado que permite sectorizar la economía, identificar la contraparte de transacciones y saldos, y efectuar la consolidación. Podemos distinguir dos tipos de unidades institucionales, el primero son las personas o grupos de personas que conforman hogares y el otro son las entidades jurídicas o sociales. A efecto de las EFP son las últimas las que nos interesan, que se dividen en tres tipos:

- Sociedades: la clave para clasificar una unidad como una sociedad en las estadísticas macroeconómicas no es su condición jurídica sino la esencia económica de la naturaleza de la entidad es la convicción de que es un productor de mercado. Es importante la característica de producir bienes y servicios a precios significativos y que tenga el potencial de ser una fuente de utilidad para sus propietarios.
- Instituciones sin fines de lucro: las instituciones sin fines de lucro (ISFL) son entidades jurídicas o sociales creadas para producir o distribuir bienes y servicios, pero no pueden

ser fuente de ingresos, utilidades ni otra ganancia financiera para las unidades institucionales que las establecen, controlan o financian.

- Unidades de Gobierno: las unidades de gobierno constituyen una clase única de entidades jurídicas creadas mediante procesos políticos y dotadas de autoridad legislativa, judicial o ejecutiva sobre otras unidades institucionales en un área determinada. Las principales funciones económicas de las unidades de gobierno consisten en:
 - asumir la responsabilidad por la provisión de bienes y servicios a la comunidad o a hogares individuales principalmente en condiciones no de mercado.
 - redistribuir el ingreso y la riqueza por medio de transferencias.
 - dedicarse principalmente a la producción no de mercado.
 - financiar sus actividades principalmente mediante impuestos u otras transferencias obligatorias.

En general, todas las entidades financiadas mediante afectaciones efectuadas conforme a un presupuesto controlado por la legislatura no son unidades institucionales separadas y se las trata como si constituyeran una única unidad institucional (ministerios, departamentos, agencias, juntas, comisiones, autoridades judiciales, organismos legislativos, etc.).

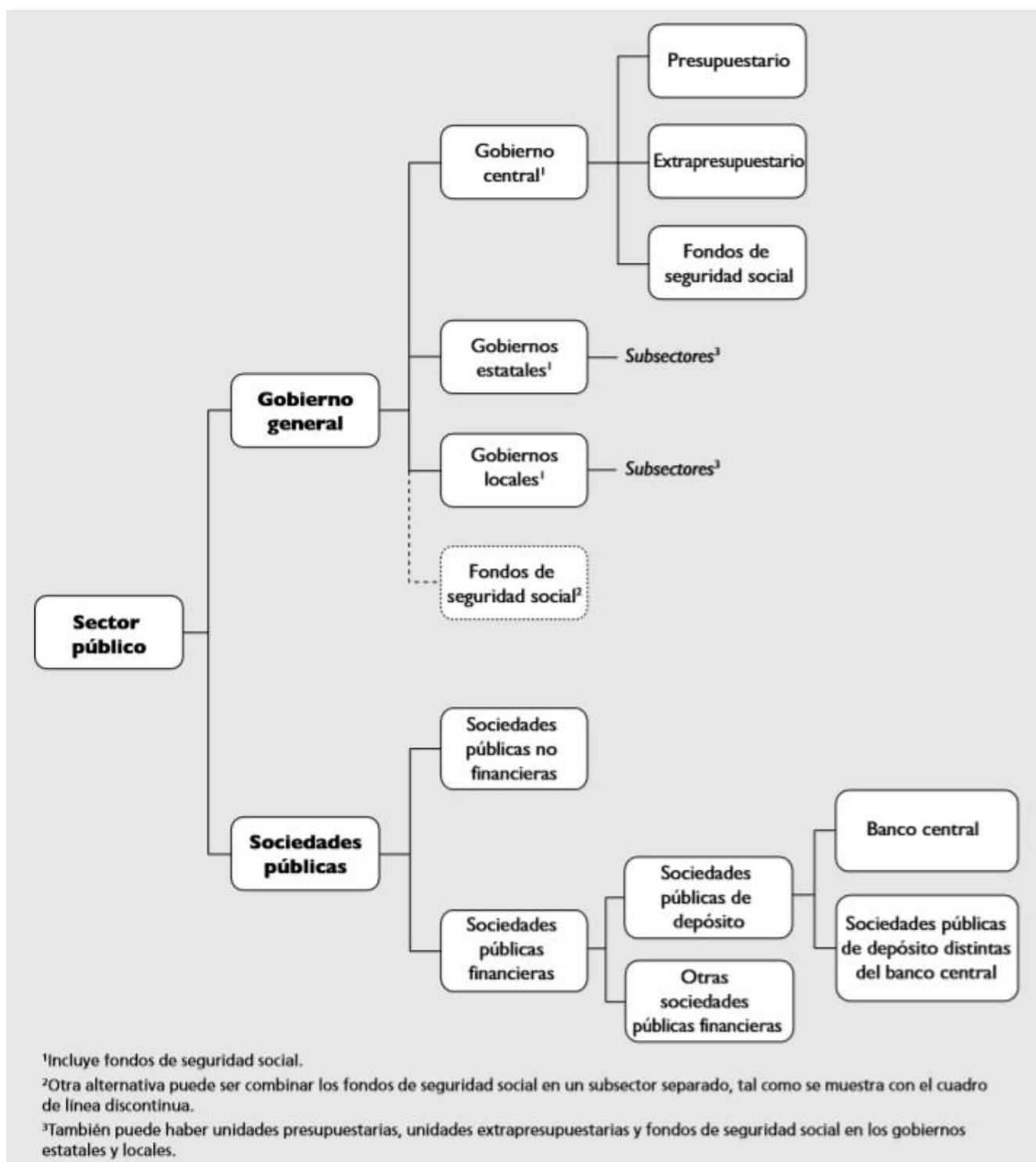
La agrupación de estas unidades institucionales de similar naturaleza de acuerdo con sus objetivos económicos, funciones y comportamiento es lo que el MEFP 2014 denomina sector institucional. Una economía se divide en cinco sectores institucionales mutuamente excluyentes. Todas las unidades institucionales residentes se asignan a uno de estos sectores institucionales. Los cinco sectores institucionales son:

- Sector sociedades no financieras, comprende a unidades institucionales residentes que se dedican principalmente a la producción de mercado de bienes o servicios no financieros.
- Sector sociedades financieras, comprende a sociedades residentes que se dedican principalmente a prestar servicios financieros, incluidos los servicios relativos a seguros y fondos de pensión, a otras unidades institucionales. La producción de servicios financieros es el resultado de la intermediación financiera, la gestión del riesgo financiero, la transformación de la liquidez o actividades financieras auxiliares. Aquí se incluyen el

banco central, las sociedades de depósito excepto el banco central y otras sociedades financieras.

- Sector Gobierno General, comprende las unidades institucionales residentes cuya actividad primaria es cumplir las funciones de gobierno. Este sector contiene a todas las unidades de gobierno de los gobiernos central, estatales, provinciales, regionales y locales, también los fondos de seguridad social. Además de todas las instituciones sin fines de lucro no de mercado controladas por unidades del gobierno. El sector Gobierno Central (GC) no incluye a las sociedades públicas, aun cuando todo el capital de tales sociedades pertenezca a unidades de gobierno.
- Sector hogares, comprende a todos los hogares residentes.
- Sector instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares. ISFL residentes no de mercado que no son controladas por el gobierno. Estas suministran bienes y servicios a los hogares gratuitamente o a precios económicamente no significativos.

CUADRO 2 – El Sector Público y sus principales componentes



Recuperado: Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014

El SP comprende todas las unidades institucionales residentes controladas directa o indirectamente por unidades de gobierno residentes, es decir, todas las unidades del sector GG y las sociedades públicas residentes.

El GG también incluye empresas públicas, constituidas legalmente como sociedades, pero que no cumplen con los criterios estadísticos para ser tratadas como sociedades (no son productoras se mercado). Para determinar qué empresas públicas tratar como unidades de GG y cuáles como sociedades públicas es necesario delimitar a los productores no de mercado y de mercado.

Un productor de mercado es una unidad institucional que suministra la mayor parte o la totalidad de su producto a otros a precios económicamente significativos. Un productor no de mercado suministra la mayor parte o la totalidad de su producto a otros de manera gratuita o a precios económicamente no significativos. Se tratan de precios económicamente significativos cuando las ventas cubren la mayoría de los costos del productor y los consumidores son libres de elegir si compran o no, y que cantidad comprar, sobre la base del precio que se cobra.

En lo relacionado a cómo definir si una ISFL o una sociedad está bajo el control del gobierno el MEFP 2014 desarrolló una serie de factores que de cumplirse serán consideradas como controladas por el gobierno.

El control sobre una ISFL se define como la capacidad de determinar la política o programa general de esta. Para determinar si una ISFL está bajo el control del gobierno, los siguientes cinco indicadores de control son los factores más importantes a considerar:

- La designación de funcionarios: el gobierno puede estar facultado para designar los funcionarios que gestionan la ISFL conforme a los estatutos u otro instrumento habilitante de la ISFL.
- Otras disposiciones del instrumento habilitante: este instrumento puede incluir disposiciones a efectos distintos de la designación de directivos que efectivamente permitan al gobierno determinar aspectos significativos de la política o programa general de la ISFL. Por ejemplo, el instrumento habilitante puede especificar o limitar las funciones, objetivos u otros aspectos operativos de la ISFL, tornando así la cuestión de la designación de directivos menos crítica o incluso irrelevante. El instrumento habilitante también puede facultar al gobierno para remover a miembros clave del personal o vetar designaciones propuestas; para requerir la aprobación previa del gobierno respecto de presupuestos o acuerdos financieros; o para impedir que la ISFL modifique sus estatutos,

se disuelva o dé por terminada su relación con el gobierno sin la aprobación de este último.

- Acuerdos contractuales: la existencia de un acuerdo contractual entre un gobierno y una ISFL puede permitir al gobierno determinar aspectos fundamentales de la política o programa general de la ISFL. Siempre que en última instancia la ISFL pueda determinar su política o programa en una medida significativa, entonces no se la considera bajo el control de gobierno.
- Grado de financiamiento público: una ISFL financiada principalmente por el gobierno puede encontrarse bajo el control de este último. En general, si la ISFL continúa pudiendo determinar su política o programa en una medida significativa en el sentido mencionado en el indicador anterior, entonces no se la consideraría controlada por el gobierno.
- Exposición al riesgo: Si un gobierno se permite abiertamente estar expuesto a todos, o a una gran proporción de los riesgos financieros asociados con las actividades de una ISFL, entonces el acuerdo constituye el control.

En el caso de las sociedades también se define al control como la capacidad para determinar la política corporativa general de la sociedad. El MEFP 2014 define los siguientes ocho indicadores de control como los factores a considerar:

- Propiedad de la mayoría de las acciones con derecho a voto: normalmente la propiedad de la mayoría de las acciones constituye el control cuando las decisiones se toman de modo tal que cada acción equivale a un voto. Las acciones pueden poseerse de modo directo o indirecto, y las acciones que pertenecen a todas las demás entidades públicas deben agregarse. Si las decisiones no se toman de modo tal que cada acción equivalga a un voto, la clasificación debe basarse en si las acciones propiedad de otras entidades públicas otorgan una representación mayoritaria.
- Control del directorio u otro órgano rector: es probable que la capacidad de designar o remover de su función a la mayoría de los miembros del directorio o de otro órgano rector como resultado de la legislación, regulaciones o acuerdos contractuales o de otra índole existentes constituya el control. Incluso el derecho a vetar propuestas de designaciones puede verse como una forma de control si influye en las opciones disponibles. Si otro órgano es responsable por la designación de los directores, es necesario analizar su composición para determinar si existe influencia pública.

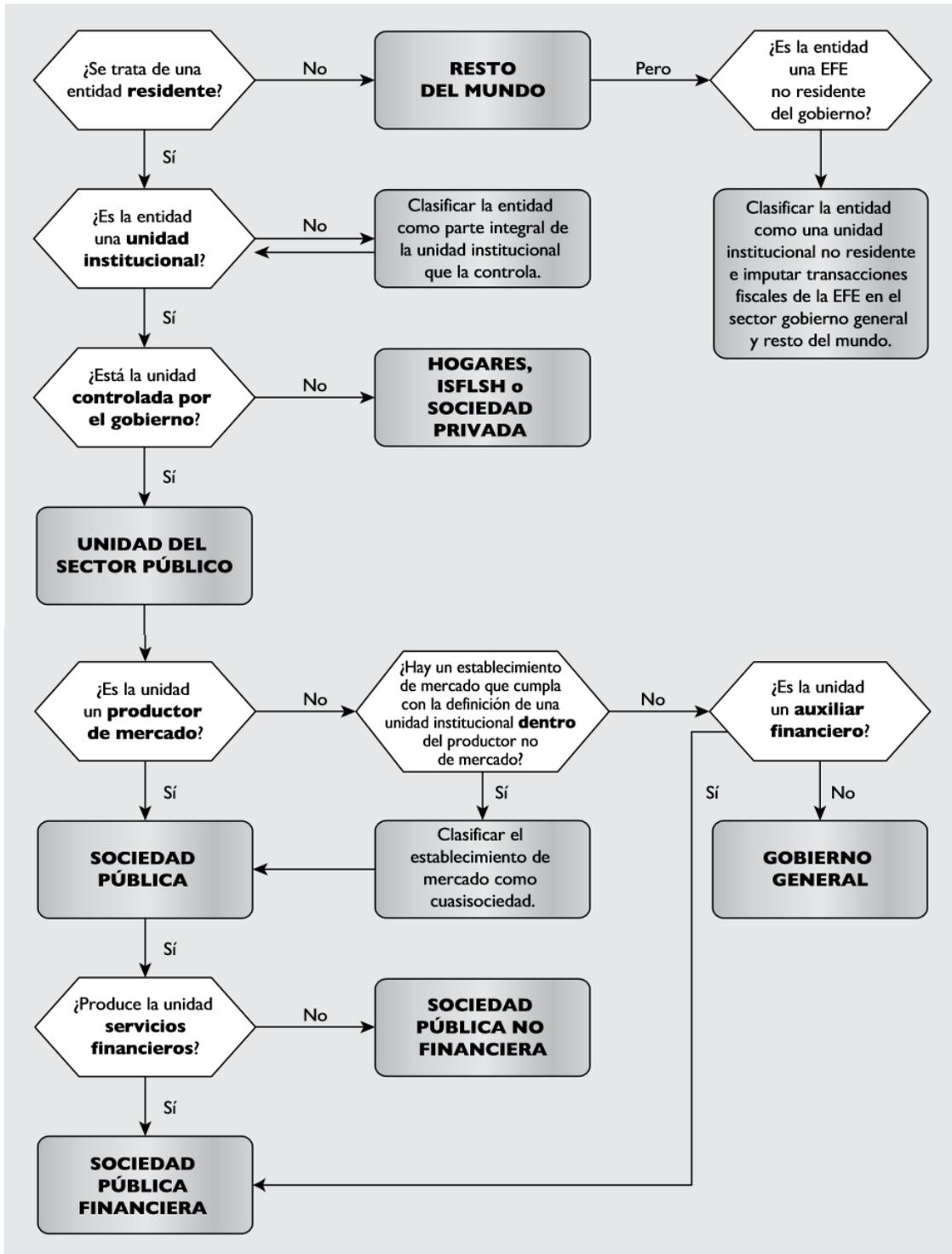
- Control de la designación y remoción de personal clave: si el control del directorio u otro órgano rector es débil, la designación de los principales ejecutivos puede ser decisiva. Los directores no ejecutivos también pueden ser relevantes si participan en comités clave.
- Control de los comités clave de la entidad: los subcomités del directorio u otro órgano rector podrían determinar políticas operativas y financieras fundamentales de la entidad. Una membresía mayoritaria del SP en estos subcomités podría constituir el control. Tal membresía puede establecerse mediante los estatutos u otro instrumento habilitante de la sociedad.
- Acciones doradas y opciones: un gobierno puede poseer una “acción dorada”, en particular en el caso de una sociedad que ha sido privatizada. En ciertos casos, esta acción otorga al gobierno ciertos derechos residuales para proteger los intereses del público para, por ejemplo, evitar que la empresa venda determinadas categorías de activos o designe a un director especial que tenga grandes facultades en ciertas circunstancias. De por sí una acción dorada no denota control. Sin embargo, si las facultades que la acción dorada entraña confieren al gobierno la capacidad de determinar la política corporativa general de la entidad en determinadas circunstancias y tales circunstancias existieran en la actualidad, entonces la entidad debe considerarse en el SP a partir de la fecha en cuestión.
- Regulación y control: puede ser difícil juzgar el límite entre una regulación aplicable a todas las entidades dentro de una clase o grupo de la industria y el control de una sociedad en particular. Hay muchos ejemplos de participación del gobierno mediante regulaciones, en particular en áreas tales como monopolios o servicios públicos privatizados. Es posible que haya una intervención regulatoria en áreas importantes, como la fijación de precios, sin que la entidad ceda el control de su política corporativa general. La decisión de ingresar a, o continuar operando en, un entorno sumamente regulado sugiere que la entidad no está sujeta a control. Cuando la regulación es tan estricta que efectivamente determina el modo en que la entidad realiza sus actividades, esto puede ser una forma de control. Si la entidad mantiene discreción unilateral acerca de si recibirá financiamiento de, interactuará comercialmente con, o negociará de otro modo con una unidad del SP, entonces la entidad tiene la capacidad última para determinar su propia política corporativa y no está bajo el control de la entidad del SP.

- Control por parte de un cliente, o grupo de clientes, dominante del SP: si todas las ventas de una sociedad se efectúan a un único cliente del SP o a un grupo de clientes del SP, hay una clara posibilidad de influencia dominante. La presencia de un cliente minoritario del sector privado y/o una competencia abierta para proveer bienes y servicios al SP usualmente implican un elemento de independencia en la toma de decisiones de la sociedad, de modo que no se consideraría a la entidad como controlada. En general, si hay evidencia clara de que la sociedad no podría elegir tratar con clientes del sector no público debido a la influencia del SP, se supone que hay control público.
- Control que emana de préstamos concedidos por el gobierno: a menudo los prestamistas imponen controles como condición para la concesión de préstamos. Si el gobierno impuso controles, mediante los préstamos o la emisión de garantías, mayores a los típicos cuando una entidad sana del sector privado recibe un préstamo de un banco, esto puede ser indicativo de control. Además, que únicamente el gobierno haya estado en condiciones de conceder un préstamo a la sociedad puede suponer control.

En algunos casos, un único indicador podría ser suficiente para determinar que hay control; en otros, un conjunto de indicadores separados considerados colectivamente puede denotar control. Una decisión basada en la totalidad de los indicadores será necesariamente de naturaleza subjetiva, pero claramente en casos semejantes deben tomarse decisiones similares. Aplica tanto para el caso de las ISFL como para las sociedades.

Haciendo uso de los conceptos anteriormente mencionados podemos delimitar el SP y determinar que entidades pertenecen al sector GG, cuales son sociedades públicas, etc. Aunque todas las entidades controladas por el gobierno, incluidas las sociedades públicas que realizan actividades de mercado, se incluyen dentro del SP, las actividades no de mercado determinan la delimitación del sector GG, como subsector dentro del SP.

CUADRO 3 – Árbol de decisiones para la clasificación sectorial de las entidades públicas



Recuperado: Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014

Conclusiones

Si comparamos los árboles de decisiones que se exponen en cada una de las normas con el fin de conocer cuáles son las entidades sobre las cuales deben revelar información, vemos una clara diferencia, según el marco de las NICSP el criterio es más amplio y hasta más sencillo, sin embargo, el MEFP 2014 involucra varios otros conceptos y los profundiza, tal como se evidenció a lo largo del trabajo.

El MEFP 2014 comienza haciendo una clasificación que tiene que ver con la residencia de las entidades a considerar dentro de la clasificación como SP, por el otro lado, las NICSP comienzan algunos pasos más adelante, entendemos que se está tratando con entidades residentes porque hablamos de contabilidad nacional, pero no está explícito. La NICSP 35 establece que la determinación de la entidad económica, haciendo referencia a todo el gobierno en su conjunto, debe determinarse considerando los acuerdos constitucionales en una jurisdicción, entendiéndose jurisdicción como territorio en el que se aplica la norma.

Luego de conocer la residencia el MEFP 2014 clasifica a las entidades según su concepción de unidad institucional. En caso de no ser una unidad institucional no la descarta de la cobertura, sino que propone realizar un análisis con mayor profundidad para determinar si tal entidad es parte o puede estar controlada por otra que si califica como unidad institucional.

El punto de inflexión es el control, momento en que ambas normas definen que información reportan. Si es SP de acuerdo con el MEFP 2014, o para las NICSP si es controlada por una entidad que reporta y por lo tanto debe considerarse. Es el punto en donde dichas normas coinciden en definir que entidades integrarán cada uno de sus reportes.

Ambas normas concuerdan en que para tener el control de una entidad será necesario poseer la capacidad de determinar la política general, operativa y financiera, y que sea ejercitable de inmediato. Sin embargo, para las NICSP será indispensable que la entidad controladora se beneficie de la entidad controlada, independientemente de la forma, financiera o no, pero que demuestre que existe un beneficio.

Este también es el punto en que según las NICSP termina la evaluación de las entidades, si existe control entonces pertenece al gobierno, sino existe no pertenece y no se reporta información sobre tal entidad. Por el otro lado, el MEFP 2014 recomienda continuar con el análisis para separarlas en sectores, clasifican a las entidades considerando si son o no productoras de

mercado como detallamos en este trabajo. De allí se desprende lo que corresponde reportar como GG.

Según las NICSP se consolidarán los estados financieros de todas las entidades controladas por el gobierno, esto es, unidades residentes, productoras o no de mercado. Expresan claramente que reportan información sobre las empresas públicas (unidades institucionales residentes productoras de mercado) dentro de lo que denominan gobierno. Es una diferencia clara con las recomendaciones del MEFP 2014 en donde estas entidades no se consideran dentro del sector GG.

Siguiendo la misma línea, las NICSP se justifican en que requieren que los estados financieros incluyan información sobre todos los recursos controlados por la entidad que reporta, en este caso el gobierno en su conjunto. En algunas jurisdicciones, por ejemplo, un gobierno nacional controla entidades de gobierno regional/provincial y local, y en consecuencia sus estados financieros consolidan dichos niveles de gobierno, pero en otras jurisdicciones no lo hacen.

Aquí es donde podemos observar la brecha de cobertura entre las recomendaciones de las normas estudiadas y en la que juega un papel importante lo que cada una de ellas entiende por “control”. Según la metodología del MEFP 2014 se incluirán todos los niveles de gobierno, sin embargo, los estados financieros realizados según NICSP no consolidan todos los niveles en algunas jurisdicciones.

La NICSP 22, revelación de información financiera sobre el sector GG, permite que se presenten estados financieros de este subgrupo del SP, sin embargo, prohíbe que se presente información de una entidad como parte del GG cuando en realidad nunca se consolidó ni se tuvo en cuenta porque las NICSP no la consideran gobierno. Por lo tanto, no hay cambio en la cobertura y la brecha sigue existiendo.

Continuando con esta misma norma, requiere que las entidades que eligen revelar información sobre GG presenten una lista de las entidades controladas significativas que se incluyen en dicho sector.

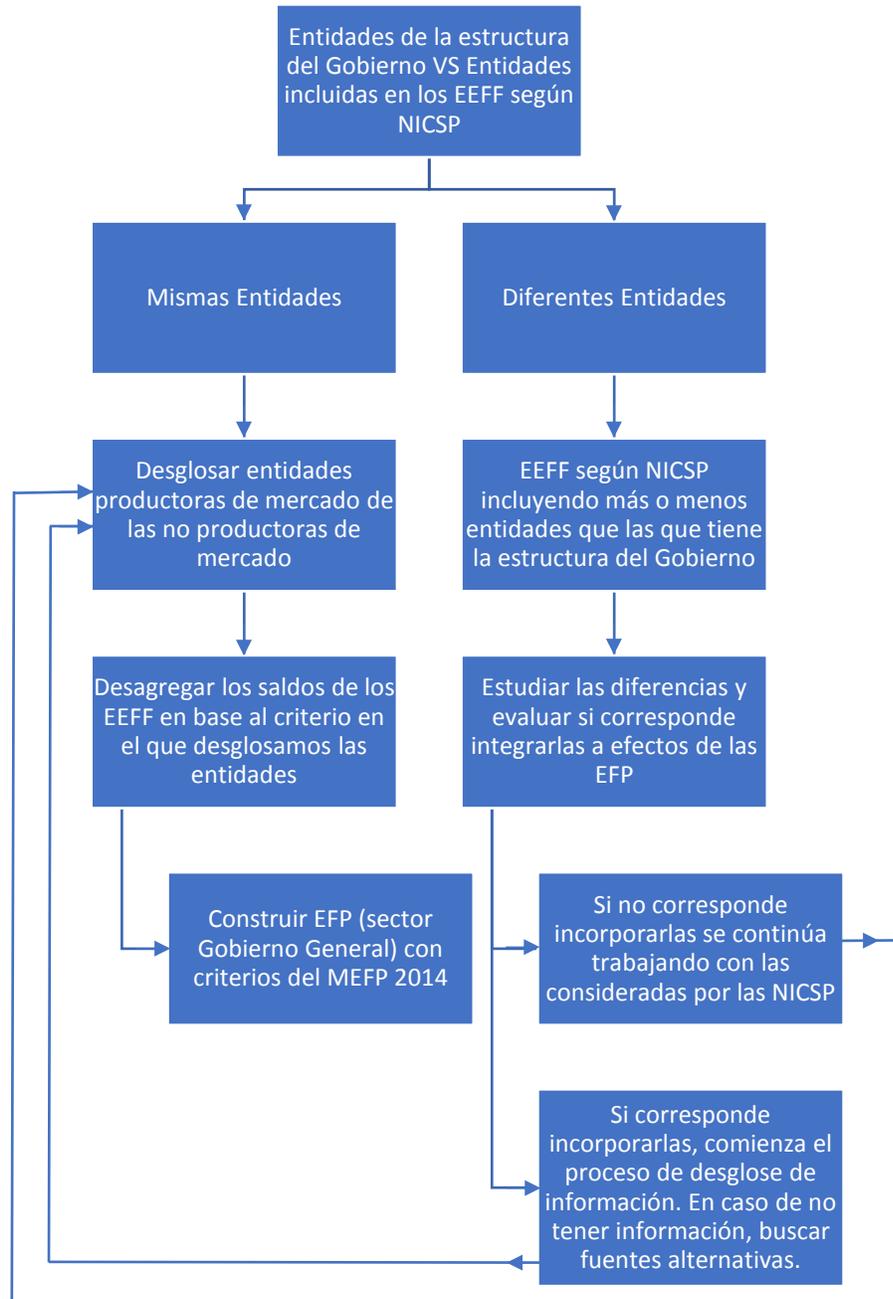
La NICSP 35 requiere que las entidades que preparan estados financieros consolidados revelen información sobre una lista de las entidades controladas significativas que se incluyen en los estados financieros consolidados. La revelación de información sobre qué entidades se consolidan en los estados financieros de acuerdo con la NICSP 35 y se incluyen en el GG

ayudará a los usuarios a desarrollar una comprensión de la relación entre la información sobre el gobierno y su sector GG, y un mejor entendimiento de la información en sí misma.

Posibilitará, además, el desglose del contenido de los estados financieros realizados según las NICSP y la comparación con la estructura de las entidades del gobierno con el objetivo de conocer si existe alguna entidad que no fue considerada porque se entiende que no está controlada por el gobierno. En caso de que existan entidades sin considerar, producto del criterio seguido, y que de acuerdo con los criterios de las EFP deberían incluirse, se deberá solicitar información sobre ellas para luego incluirlas. El detalle de las entidades incluidas previsto por NICSP 35 permitirá excluir a las sociedades públicas para presentar información sobre el GG.

Producto de este trabajo de investigación presentamos a continuación un árbol de decisiones que permite armar la cobertura para la compilación de las EFP a partir de los estados financieros emitidos de acuerdo con las NICSP. Son una serie de pasos simplificados que permite ordenar las ideas y guiar en el uso de información proporcionada.

CUADRO 4 – Árbol de decisiones que permite armar la cobertura institucional según en MEFP 2014 a partir de los estados financieros (EEFF) emitidos de acuerdo con las NICSP.



Se propone utilizar este árbol con el fin de realizar una primera aproximación entre las normas, luego se recomienda hacer una revisión periódica de la evolución y cambios de las entidades para conocer cómo afecta en las diferentes clasificaciones que se planean las dos grandes normas. Entendemos que luego del primer paso el camino debería ser más sencillo y se podría invertir más tiempo en detalles, ajustar y corregir en pro de brindar información fiable y de calidad.

No podemos perder de vista el objetivo principal de la aplicación de estas normas. Estamos inmersos en un mundo donde los cambios suceden, un mundo cada vez más dinámico en el que necesitamos información fiable para la toma de decisiones. Estamos convencidos y lo hemos demostrado a lo largo de este trabajo que la vinculación entre la implementación de las recomendaciones del MEFP 2014 y las reformas en los sistemas contables y adopción de las NICSP generan un gran valor y contribuyen a la transparencia del manejo de recursos por parte de los gobiernos. Esta valiosa información no sólo sirve a efectos estadísticos y para el cumplimiento de los requerimientos de organismos internacionales, sino que también para la toma de decisiones de los hacedores de políticas y los todos los ciudadanos en general.

Limitaciones del trabajo

El tema tratado esta en agenda de discusión actualmente entre los expertos a pesar de que las normas ya tienen algunos años de vigencia, en los países de América se están dando los primeros pasos para aplicarlas por lo que no existe una gran cantidad de información. Nos apoyamos pinciplamente en las normas estudiadas y transformamos esta limitación teórica en una ventaja para desarrollar el tema.

El tiempo es un condicionante importante por lo que fue necesario acotar el marco del trabajo, elegimos estudiar particularmente las diferencias de cobertura entre las normas más allá de todas las diferencias entre éstas, explicitadas en la sección de plantemamiento del problema. Esta investigación sin duda puede ser el principal insumo para extender o profundizar el estudio, por ejemplo, indagar sobre las posibles limitaciones que pueden tener los países a la hora de cumplir la información para la realización de los estados financieros y proponer posibles soluciones. También se podría continuar en un nivel más práctico, concentrados en cuentas nacionales y trazando un ruta de conciliación por medio de un plan de cuentas común.

Como es un tema discutido en la actualidad son múltiples los caminos por lo que se puede continuar para desarrollarlo y así ayudar a los países en la aplicación de la normativa vigente.

Bibliografía

- De Clerck, S., & Wickens, T. Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014: Manual. In *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014: Manual*. INTERNATIONAL MONETARY FUND.
- Khan, A., & Mayes, S. (2012). *Transición a la contabilidad en base de devengo*. International Monetary Fund.
- Schwaller, A., Kizilbash, A., Vatyán, A., Bergmann, A., Fuchs, S., & Horni, P. (2019). Benchmarking guide: integrating public sector accounting and government finance statistics: addressing the differences between international public sector accounting standards, government finance statistics, & the European system of accounts.
- Jiménez, M. (2002). Delimitación del perímetro de la consolidación contable pública y métodos de consolidación: especial referencia a las corporaciones locales. *Revista de Contabilidad*, 5(9), 147-167.
- López, V. C. (2014). La consolidación en el sector público. Implicaciones en la gestión. *Auditoría Pública*, (62), 89-102.
- Giraldo, C. (2009). Finanzas públicas en América latina. *La economía política*, 2.
- Giambiagi, F., Alem, A., & Pinto, S. G. B. (2017). *Finanças públicas*. Elsevier Brasil.
- Ross, S. M. (2007). *Introducción a la estadística*. Reverté.
- Eurostat (1996) Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – ESVG/ESA 1995. Luxembourg. 31
- Krafft, M., Busquets, R. A., & Koehler, M. (2013). La reforma del sistema de contabilidad de las instituciones de la UE: el proyecto, el papel de las NICSP y avances recientes. *Revista española de control externo*, 15(44), 49-89.
- Montes Salazar, C. A., Montilla Galvis, O. D. J., & Mejía Soto, E. (2006). Análisis del marco conceptual para la preparación y presentación de estados financieros conforme al modelo internacional IASB. *Estudios Gerenciales*, 22(101), 61-83.

- Marcotrigiano, L. A. (2013). Reflexiones acerca de la elaboración y presentación de estados financieros bajo ambiente VEN-NIF PYME. *Actualidad contable FACES*, 16(26), 45-81.
- Morales, L. R., & Cruz, J. C. H. (2012). *Análisis de estados financieros: un enfoque en la toma de decisiones*. McGraw-Hill.
- Federación Internacional de Contadores (2018). Manual de Pronunciamientos Internacionales de Contabilidad del Sector Público.