

## **NUEVO MANUAL DE LAS FINANZAS PUBLICAS 2001**

Cabe resaltar que la revisión del Manual de las EFP 1986 se ha dado por los siguientes motivos:

- Debido a que hay nuevos temas que han asumido importancia para el análisis fiscal, por ejemplo los atrasos, las privatizaciones, y las obligaciones relativas a pensiones.
- En razón de que se han revisado recientemente otros manuales estadísticos conexos, por ejemplo, Sistema de Cuentas Nacionales, el Manual de Balanza de Pagos y el Manual de estadísticas monetarias y financieras.
- Finalmente, por haber evolucionado las normas internacionales de contabilidad del sector público.

### **FINALIDAD:**

- El nuevo manual de estadísticas de finanzas públicas 2001, describe un sistema estadístico macroeconómico especializado que tiene por objeto respaldar el análisis fiscal.
- El objetivo principal de este manual es proporcionar un marco conceptual y contable integral adecuado para analizar y evaluar el desempeño del sector gobierno general de cualquier país.
- Permite actualizar las normas internacionales para compilar las estadísticas requeridas para el análisis fiscal y
- Finalmente ofrecer un sistema de estadísticas de finanzas públicas que esté armonizado con otros sistemas estadísticos macroeconómicos internacionales (Sistema de Cuentas Nacionales 1993, el Manual de Balanza de Pagos y el Manual de estadísticas monetarias y financieras).

### **USOS:**

- Permitir a las autoridades encargadas de formular las políticas y a los analistas estudiar de manera coherente y sistemática la evolución de las operaciones financieras, la situación financiera y de liquidez del gobierno general.
- Sirve también para producir información resumida sobre el desempeño global y la situación financiera del gobierno general y,
- Finalmente, gracias a la armonización del sistema EFP con otros sistemas estadísticos macroeconómicos, los datos obtenidos a través del tiempo pueden combinarse con los obtenidos mediante otros sistemas para evaluar los desarrollos en el sector gobierno general con relación al resto de la economía.

## ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS

- El sistema de EFP se refiere al sector del gobierno general y al sector público, la definición de estos sectores se basa en las unidades institucionales que lo forman, que son entidades económicas que tienen capacidad, por derecho propio de poseer activos, contraer pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades.
- En el sistema de EFP se registran dos clases de flujos: transacciones y otros flujos económicos, siendo las transacciones interacciones entre dos unidades institucionales que tienen lugar por mutuo acuerdo y otros flujos económicos son las variaciones del volumen o valor de un activo o pasivo que son resultados de una transacción. (Ejm. cancelaciones contables de deudas y pérdidas catastróficas).
- Pese a que el sistema de EFP se ha armonizado con el SCN 1993, hay diferencias entre los dos sistemas estadísticos, siendo la más importante que en el sistema de EFP centra la atención en las transacciones financieras (gravámenes, gastos, endeudamiento y préstamos), en el SCN 1993 centra la atención en la producción y el consumo de bienes y servicios.

## CAMBIOS METODOLOGICOS CON RESPECTO AL MANUAL DE LAS FINANZAS PUBLICAS 1986

Las principales diferencias se resumen en:

**Cobertura:** La cobertura del sistema de EFP revisado se centra en el sector gobierno general según lo define en el SCN 1993 sobre la base de las unidades institucionales que lo integran. En el Manual de EFP 1986 la cobertura se define con criterio funcional. Existen dos tipos de unidades institucionales: personas o grupo de personas que constituyen los hogares y las entidades jurídicas y sociales así tenemos las corporaciones, cuasicorporaciones, instituciones sin fines de lucro y las unidades gubernamentales.

**Base de registros:** En el sistema de EFP revisado, los flujos se registran en base devengado, lo cual significa que los flujos se registran en el momento en que el valor económico se crea, transforma, transfiere o extingue. En el Manual de EFP 1986, las transacciones se registran en base caja, es decir, solo cuando se recibe o entrega el dinero.

**Balances:** En el sistema de EFP revisado se incluye balances completos que comprenden todos los saldos de activos financieros, no financieros y pasivos. En el Manual EFP1986 se incluye solo los saldos de determinadas deudas.

**Integración de los flujos y saldos:** En el nuevo manual se introduce el término de flujos( refieren a las acciones económicas de las unidades institucionales y los efectos en un período de tiempo) Estos flujos se dividen en transacciones y otros flujos económicos. El registro completo de estos flujos más los saldos, permiten conciliar las diferencias entre balances de apertura y cierre. Las reglas contables para el registro de los flujos y saldos en el sistema de EFP son idénticos a las del SCN de 1993. En el

Manual de EFP 1986 esta conciliación de los saldos de las deudas no es posible sin obtener información complementaria.

**El marco analítico:** en el sistema EFP revisado se ha incorporado varias partidas de resultados nuevas. **El estado de operaciones de gobierno**, (es un resumen de las transacciones del gobierno general en un determinado período contable), **el estado de otros flujos económicos**, (registra en forma de tablas las variaciones de los saldos de activos, pasivos y patrimonio neto que no tienen su origen en transacciones), **el balance**, (se registra los saldos de los activos, pasivos y patrimonio neto del sector gobierno general al final de cada período contable), **y el estado de fuentes y usos de efectivo**, (registra las entradas y salidas en efectivo). En cambio en el Manual de EFP 1986, el marco analítico centra la atención en una sola partida de resultado, el déficit/superávit global.

## TRAYECTORIA DE MIGRACIÓN DEL SISTEMA DE EFP REVISADO

La aplicación del sistema de EFP revisado, llevará algún tiempo y deberá avanzar al ritmo que determinen las diversas necesidades y circunstancias de cada país. Muchos países tendrán que revisar sus sistemas contables básicos para adaptarlos a los principios de contabilidad en base devengado y a las nuevas clasificaciones del sistema de EFP, para lo cual se ha implementado el concepto de trayectoria de migración, que no es sino pasos a seguir para la implementación de dicho manual. Las etapas de desarrollo que los países pueden atravesar para adoptar un sistema de estadísticas en base devengado son:

- **Etapas de convicción:** esto es estar convencido de que el nuevo sistema es superior al existente, de modo que valdrá la pena realizar el cambio, para lograr convencerse se deben realizar las siguientes preguntas: dónde estamos ahora?, hacia dónde vamos? Y que estamos tratando de lograr?.
- **Etapas políticas:** Los políticos y administradores están, por lo tanto, en la posición de determinar y decidir sobre las ventajas y desventajas de los cambios, su implementación lleva mucho tiempo y recursos.
- **Etapas de planificación:** Si se toma la decisión política de implementar un nuevo sistema contable en base devengado es esencial preparar un detallado plan de acción, lo cual implicará varios años y es necesario contar con la buena voluntad de las instituciones y órganos involucrados en estos cambios de sistema. Se sugiere la implementación de un comité con los representantes de las instituciones y órganos, quienes se encargarán de preparar el plan de acción y de su vigilancia e implementación.
- **Etapas de aplicación:** esta etapa implica la reorganización de los datos fuente para reflejar la estructura del sistema devengado propuesto.
- **Etapas de legislación:** si las instituciones y órganos pertinentes y las autoridades aceptan las reformas propuestas, deberá comenzar la quinta etapa, las propuestas del proyecto se elevan para su legislación, para lo cual se establecerá un cronograma de desarrollo posterior.

- **Etapa de implementación:** las etapas precedentes en el proceso de introducción de las nuevas EFP eran de preparación, esta etapa es eminentemente de implementación, se puede elegir varios caminos para implementar el sistema, y los países pueden hacer hincapié en diferentes aspectos.

## **TRANSPARENCIA FISCAL**

En su 50va reunión , celebrada en Washington en abril de 1998, el Comité Provisional de la Junta de Gobernadores sobre el Sistema Monetario Internacional del Fondo Monetario Internacional, adoptó el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal, en respuesta al claro consenso sobre la importancia fundamental de un buen gobierno para lograr estabilidad macroeconómica y un crecimiento de alta calidad. De esta manera en noviembre de 1998, se publicó la versión del borrador del Manual, la que fue sustituida en abril de 1999, finalmente en febrero del 2001 se volvió a actualizar dicho código y es el que a continuación se detalla.

La transparencia fiscal promueve una mayor rendición de cuentas por parte de los responsables del diseño y la ejecución de la política fiscal. Como resultado se tendría una política fiscal más sólida y creíble que contaría con el respaldo de una opinión pública bien informada y favorecería el acceso a los mercados de capital nacionales e internacionales.

Los cuatro principios generales de la transparencia fiscal que constituyen la estructura organizativa del Código de buenas prácticas de transparencia fiscal son:

- **Clara definición de funciones y responsabilidades:** Se refiere a la delimitación de la estructura y las funciones del gobierno (deberá publicarse un organigrama institucional que muestre la estructura del gobierno y el resto del sector público), las responsabilidades del gobierno y las relaciones entre el gobierno y el resto de la economía (es decir las relaciones del gobierno y los organismos no gubernamentales del sector público o sea el banco central, las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras).
- **Acceso del público a la información:** Destaca la importancia de publicar información fiscal completa en fechas claramente especificadas, esto implica que los informes fiscales destinados al público deberán abarcar todas las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias del gobierno central. De igual forma también deberán declarar públicamente sus actividades los niveles subnacionales. Así, la publicación de información sobre finanzas públicas debe constituir una obligación legal del gobierno.
- **Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto:** Abarca el tipo de información que se hace pública sobre la preparación del presupuesto. El presupuesto anual deberá prepararse y presentarse en un marco macroeconómico cuantitativo integral y coherente, como también deberá incluir los supuestos en que se basa el presupuesto. Los datos presupuestarios deberán declararse en cifras brutas, con un desglose de los ingresos, gastos y financiamiento, y adicionalmente, los gastos deberán clasificarse por categorías económicas, funcionales y administrativas.

- **Garantías de integridad:** Se refiere a la calidad de los datos fiscales y a la necesidad de una rigurosa evaluación independiente de esa información. El presupuesto anual y las cuentas presupuestarias definitivas deberán indicar el método utilizado (ejm. valores de caja o devengado) y las normas aplicadas a la recopilación y presentación de los datos presupuestarios. Deberá hacerse una conciliación rigurosa de datos fiscales y monetarios y en el caso de que el proceso de conciliación sea deficiente, se deberá notificar oportunamente al público. Un órgano nacional de auditoría o un organismo equivalente, independiente al poder ejecutivo, deberá presentar puntualmente informes al poder legislativo y al público sobre la integridad financiera de las cuentas del gobierno.

Las buenas prácticas representan una norma de transparencia fiscal que se considera adecuada para garantizar al público y a los mercados de capitales para poder evaluar de manera fiable la solidez de la posición fiscal de un país.

En la elaboración del Manual de Transparencia Fiscal se consideraron los siguientes puntos:

- La aplicación del Código es de carácter voluntario
- La transparencia fiscal es sólo un aspecto de la buena gestión de las finanzas públicas y es necesario distinguir cuidadosamente la transparencia fiscal de otros aspectos como son la eficiencia de la política fiscal y la solidez de las finanzas públicas.
- En algunos puntos a los que se refiere el Código, ya existen normas internacionales formuladas por el FMI y otros organismos así por ejemplo: Las normas especiales para la divulgación de datos (NEDD), el Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD), Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP, entre otros.
- Finalmente, se han comenzado a realizar evaluaciones de la transparencia fiscal mediante módulos de los Informes sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN), estas evaluaciones se basan en cuestionamientos sobre transparencia fiscal, cuyos lineamientos constan en el Manual y que algunos países ya han procedido a contestar las preguntas planteadas, existen otros que han solicitado asistencia técnica por parte de expertos para poder llenar el cuestionario.

## **CAMBIOS QUE EN LAS ESTADÍSTICAS DEL ECUADOR YA SE HAN REALIZADO**

- A partir de la promulgación de la Ley de Presupuesto del Sector Público, publicada en el Registro Oficial No. 76 de noviembre de 1992, se viene utilizando el término de devengado por el lado del gasto para la elaboración de las estadísticas.
- La promulgación de la Ley 2002-72 denominada Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, publicada en el Registro Oficial No. 589 de junio de 2002, constituye un primer paso para que el Ecuador inicie con un código de buenas prácticas de transparencia fiscal.