

Conceptos y definiciones

A continuación se incluyen algunos conceptos y definiciones de suma importancia para el manejo de las estadísticas de finanzas públicas, los cuales se han seleccionado, principalmente, del Manual General de Contabilidad Gubernamental del sector público de la República y del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (1).

Agente financiero del estado:

Es la entidad que se encarga de realizar las gestiones tendientes a la consecución de una operación de financiamiento.

Año fiscal:

Año presupuestario y período contable habituales para los que se proveen los ingresos, se realizan gastos, y presentan cuentas sin incluir ningún período complementario, durante el cual puedan mantenerse abiertos los libros después del comienzo del período fiscal siguiente.

Año presupuestario:

Período respecto en el cual se autorizan las partidas presupuestarias. Las asignaciones, los compromisos, los aprovisionamientos y los pagos relativos a los programas del gasto de un presupuesto pueden durar mucho más del año a partir de la fecha en que fueron autorizados originalmente.

Asignaciones de fondos:

Fondos autorizados o distribuidos por el Jefe del Poder Ejecutivo o la persona designada por él, por ejemplo, el Ministro de Economía y Finanzas o el Director de Presupuesto, a los ministerios a través de los cuales se permite que estos contraigan obligaciones o paguen fondos o ambas cosas, dentro de un período determinado y por las sumas autorizadas.

Autorizaciones presupuestarias:

El presupuesto aprobado por ley y los suplementos posteriores. Este presupuesto puede determinar que el ejecutivo efectúe los gastos especificados o puede autorizarlo a efectuar gastos hasta las sumas señaladas. La autorización para gastar puede concederse a su representante, quien tiene la facultad de autorizar posteriormente el gasto por parte de los ministerios.

Bonos:

Una de las formas de los valores de renta fija, tales como los títulos públicos de primera clase, emitidos por el gobierno o por las autoridades locales que, normalmente, son amortizables en una fecha predeterminada.

(1) Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional. Washington D.C. Tomos I y II, 1997

Canje o conversión de deuda:

Procedimiento por el cual el deudor cambia o sustituye las obligaciones de deuda en circulación por nuevas emisiones u otros instrumentos.

Clasificación económica del gasto:

Clasificación del gasto según la naturaleza de la transacción, esto es, con contraprestación o sin contraprestación, con fines corrientes o de capital, clases de bienes y servicios obtenidos, y sector o subsector que recibe las transferencias. Generalmente, se utiliza para determinar la naturaleza y medir el efecto económico de las operaciones gubernamentales.

Clasificación funcional del gasto:

Clasificación del gasto según la finalidad de las transacciones. Generalmente, se utiliza para medir la asignación de recursos por parte del gobierno, a fin de promover diversas actividades y objetivos en el país.

Clasificaciones presupuestarias:

Formas de distribución en que puede presentarse el presupuesto para identificar y ordenar de mejor manera las transacciones del sector público; las diversas formas de agrupar los presupuestos de ingresos y gastos que facilitan el análisis económico administrativo y contable de la acción gubernamental.

Comprometido (obligado):

Comprende el valor de todos los bienes y/o servicios solicitados por una institución y cuyo trámite de adquisición ha finalizado y perfeccionado legalmente, con la colocación de la respectiva orden de compra o firma del contrato, independientemente del momento que se recibe, paga o utiliza.

Condonación:

Situación en la que el deudor y acreedor acuerdan reducir el valor de una deuda pendiente de pago, sin que exista pago efectivo.

Control presupuestario:

Nombre que se da al proceso de comprobaciones llevadas a cabo para asegurarse de que los ingresos y gastos se mantienen dentro de las asignaciones previstas en el presupuesto.

Déficit público

Este se produce cuando en un Estado, los gastos son superiores a los ingresos que percibe. La forma de financiar este déficit tiene un gran efecto sobre los mercados financieros. En nuestro país este déficit se financia principalmente a través de la deuda pública, letras, bonos y obligaciones principalmente.

Deuda pública:

Toda obligación financiera o económica adquirida por cuenta de las instituciones públicas, ya sea real o contingente, interna o externa, que ha cumplido con las normas legales y disposiciones administrativas que regulan esta materia.

Deuda pública contractual:

Son aquellas obligaciones de deuda pública que están documentadas, mediante instrumento de crédito en que la institución pública deudora reconoce formalmente la existencia de las obligaciones y, entre otras, se fijan el plazo de amortización, los intereses aplicables y fechas, o calendario de pagos, y otros términos y condiciones aplicables, de diverso orden.

Deuda pública externa:

Son obligaciones que por convenio específico con los acreedores, su amortización y su servicio se satisfacen mediante pagos fuera de Panamá y que están sujetas, primeramente, a las leyes de uno o más países extranjeros y la jurisdicción de tribunales extranjeros.

Deuda pública del gobierno central:

Son obligaciones a cargos de la República, o de cualquier institución pública que dentro de la clasificación institucional del sector público panameño forma parte del Gobierno Central.

Deuda pública interna:

Son obligaciones internas cuya amortización (pagos de principal o saldos) y su servicio (pagos de intereses, comisiones y cargos), se satisfacen mediante pagos en Panamá y que están sujetas de manera exclusiva a las leyes de la República y la jurisdicción de sus tribunales.

Deuda pública del sector descentralizado:

Son obligaciones a cargo de cualquier institución pública y sus dependencias directas, que dentro de la clasificación institucional del sector público panameño forma parte del Sector Descentralizado.

Deuda pública no documentada:

Es aquella constituida por obligaciones que habiendo sido adquiridas por una institución pública en reconocimiento de situaciones de hecho y de derecho, no ha sido documentada mediante instrumento de crédito, aunque pueda existir otro tipo de documentación que sustenta su validez legal.

Devengado (gastado):

Constituye el valor de todos los bienes y/o servicios recibidos en conformidad independientemente del momento en que se solicita, se paga o utiliza.

Dividendos

Es la parte de los dividendos que consigue la empresa que se destinan a los accionistas, del beneficio y tras el pago de los impuestos, una parte de este beneficio va a las reservas y otra parte al pago de dividendos como retribución de capital.

Donaciones:

Pagos sin contraprestación no recuperable y no obligatoria entre gobiernos o instituciones internacionales. El término también se aplica a veces a las transferencias del gobierno a toda clase de beneficiarios.

Ejecución presupuestaria:

Ejecución del presupuesto de ingresos y gastos, a través de las entidades ejecutoras correspondientes. Se refiere a la captación de recursos financieros y los compromisos presupuestarios contraídos.

Emisión al descuento

Consiste en que algunos activos de renta fija que abonan los intereses en el momento de la amortización, cuando se adquieren tienen descontados estos intereses del valor de la emisión. Por ejemplo, las Letras del Tesoro.

Empresas públicas no financieras:

Unidades industriales de propiedad del gobierno y/o controladas por el gobierno que, venden bienes y servicios al público en gran escala; están constituidas en sociedades de capital.

Empréstitos:

La palabra se usa generalmente para designar la operación financiera que realiza el Estado y también, las entidades de carácter público, con la cual obtienen fondos con promesa de reembolso, con los que satisfacen necesidades públicas comprometiéndose al pago de un interés determinado y a devolver la suma recibida en el plazo fijado al anunciar la operación.

Financiamiento:

Medios que el gobierno emplea para proporcionar recursos financieros, con el fin de cubrir un déficit presupuestario o para asignar recursos financieros provenientes de un superávit presupuestario.

Financiamiento interinstitucional:

Se refiere a la transferencia de recursos de financiamiento externo obtenidos por una institución gubernamental a otra entidad, quedando esta última a cargo del servicio de deuda pública externa correspondiente.

Gasto:

Todo pago que no es recuperable y que no es pagadero, realizado por el gobierno; puede ser con contraprestación o sin ella y para fines corrientes o de capital.

Gasto de capital:

Bajo este rubro se clasifican los gastos destinados directa o indirectamente a la formación bruta de capital y a los servicios de amortización de la deuda pública. Este gasto comprende la formación bruta de capital (estudios, proyectos, construcciones, bienes de capital), inversión financiera, transferencias de capital y amortización de la deuda.

Gastos corrientes:

Se denomina así a los gastos destinados al consumo y funcionamiento ordinarios de la administración pública.

Gestión financiera pública:

Es el proceso formal a través del cual, el gobierno podrá cumplir mejor su deber, al conseguir la captación de los recursos y su aplicación efectiva a las metas del Estado, en la forma más eficiente posible.

Gobierno central:

En este grupo se incluyen los diferentes poderes y órganos que constituyen el Estado panameño de acuerdo con la Constitución Nacional y las leyes que regulan la organización y funcionamiento del mismo.

Gobiernos locales o municipales:

Unidades del gobierno que ejercen facultades en forma independiente en las diversas jurisdicciones rurales o urbanas del territorio de un país.

Gasto social:

Monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento), de la fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los "beneficiarios", donación privada o donación del exterior) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes y de capital).

Hacienda pública:

Representa el patrimonio del Estado adscrito a cada entidad.

Impuestos:

Contribuciones obligatorias, sin contraprestación, no recuperables, recaudadas por el gobierno con fines públicos.

Impuestos directos:

Es aquel que grava la facultad de los contribuyentes al recaer directamente sobre sus capitales o rentas.

Impuestos indirectos:

Impuestos que gravan a los productores por la producción, venta, compra o utilización de bienes y servicios que estos cargan a los gastos de producción.

Incremento de capital

Técnica que permite a una sociedad la adquisición de medios de desarrollo suplementarios, por aportaciones en especie o en numerario o por incorporación de reservas

Ingresos:

Todas las entradas no recuperables y no pagaderas, con contraprestación o sin ella, excepto las entradas no obligatorias, no recuperables y no pagaderas, sin contraprestación, recibidas de otros gobiernos nacionales o extranjeros e instituciones internacionales.

Ingresos de capital:

Son los recursos financieros que se obtienen de modo eventual y que alteran de manera inmediata la situación patrimonial del Estado, incluye la venta de bienes de capital, endeudamiento y transferencias de capital.

Ingresos corrientes:

Son los que se obtienen de manera regular o periódica, incluyen los impuestos, tasas, contribuciones, venta de bienes corrientes y de servicios, rentas de la propiedad, multas y sanciones, así como transferencias corrientes.

Ingresos tributarios:

Contribución obligatoria, sin contraprestación no recuperable, recaudadas por el gobierno para fines públicos.

Ingresos no tributarios:

Esta categoría incluye todo el ingreso del gobierno que no constituya parte de los pagos obligatorios para fines públicos y que, por tanto, no corresponda a ninguna de las categorías de ingresos tributarios antes descritas. No incluye el producto de donaciones y la obtención de préstamos y fondos provenientes del pago de préstamos anteriores concedidos por los gobiernos o de pasivos en los que se ha incurrido.

Instituciones descentralizadas:

Este sector agrupa las instituciones y organismos que prestan labores o servicios de utilidad pública, ya sea por delegación del Poder Central, de las leyes o de la propia Constitución. En general, puede decirse que las instituciones que componen esta área producen bienes o servicios que no se transan en el mercado; por lo tanto, estaría llenando una necesidad pública que solo corresponde satisfacer al Estado, si se desea que su oferta pueda llegar a todos los ámbitos de la comunidad.

Instituciones públicas financieras
(Intermediarios financieros):

Instituciones de propiedad del gobierno o controladas por el gobierno que se dedican principalmente a incurrir en pasivos y adquirir activos financieros en el mercado, a aceptar depósitos a la vista, a plazo o de ahorro, o a cumplir funciones de autoridades monetarias.

Letras del tesoro nacional:

Son documentos que se emiten para pagar deudas o compromisos crediticios que adquiere el Gobierno con organismos financieros por un determinado período, las cuales van sumando intereses durante el tiempo establecido por el Estado.

Mercado:

Es el marco institucional en el cual se ofertan y demandan determinados bienes y/o servicios.

Minusvalía

Pérdida de capital. Disminución del valor de un bien o derecho que se exterioriza con ocasión de su enajenación.

Municipios:

Organismos que responden a la organización político-administrativa del país, además de descentralizados, son autónomos con relación a los otros poderes del Estado. Por esta razón, se les mantiene en un área especial, estando sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

Órdenes de pago

Certificados preparados o emitidos por el ministerio que recibe bienes y servicios o por una oficina central, en las que se indica que se ha efectuado el aprovisionamiento o que se ha verificado algún otro tipo de deuda y que se realiza el pago de la obligación contraída por el Gobierno.

Pagado (desembolsado):

Constituye el valor de los pagos efectivamente realizados por la adquisición de bienes y/o servicios, independientemente del momento en que se solicita, recibe o utilizó.

Pagaré:

Un título que concede al tenedor el derecho incondicional a recibir una suma fija establecida en una fecha determinada y que se libra o emite y se negocia con un descuento, que depende del tipo de interés y de la fecha de vencimiento.

Patrimonio

Es el conjunto de activos financieros y bienes tangibles que componen la fortuna de una persona o de una sociedad. El concepto de patrimonio es también aplicable al dinero que manejan los fondos de inversión proveniente de las aportaciones de los inversores.

Período complementario:

Es aquel que sigue al cierre del ejercicio fiscal regular, durante el cual pueden efectuarse recaudaciones y pagos no concluidos; además, puede contraerse compromisos e imputarse al período presupuestario anterior.

Política

Criterio o directriz de acción elegida como guía en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las estrategias, programas y proyectos específicos del nivel institucional.

Política de deuda pública

Conjunto de directrices, lineamientos y orientaciones que rigen los criterios para aumentar o disminuir obligaciones financieras y establecer su forma de pago, por parte de las dependencias y entidades que componen el Sector Público.

Política de gasto público (política presupuestaria)

Conjunto de orientaciones, lineamientos y criterios normativos que emite el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, en materia de gasto público para canalizar los recursos presupuestarios, inducir la demanda interna, redistribuir el ingreso, propiciar niveles de desarrollo sectoriales y regionales, y vincular en mejores condiciones la economía con el exterior, con el propósito de contribuir al logro de los objetivos nacionales.

Política de ingresos

Es el conjunto de normas, criterios y acciones que determinan la cuantía y formas de captación de recursos para el cumplimiento de las funciones y objetivos del Estado.

Política de inversión

Es el conjunto de criterios, lineamientos y directrices que regulan el monto, destino y ritmo del ejercicio de los recursos destinados a la adquisición de bienes muebles e inmuebles, obras públicas, conservación, modernización o ampliación de las mismas o la producción de bienes y servicios que de alguna forma contribuyan a acrecentar el patrimonio nacional.

Política de restricción fiscal

Son acciones ejercidas por las autoridades gubernamentales a través de los instrumentos fiscales, con la finalidad de reducir el déficit público y de balanza de pagos, contener la inflación y modular el ritmo de crecimiento económico. Tales objetivos se logran mediante la variación del volumen y estructura de los ingresos tributarios, los ingresos obtenidos por venta de bienes y servicios, y los obtenidos vía deuda pública; y por el lado del gasto, a través de modificaciones en el volumen y estructura del presupuesto.

Política económica

Directrices y lineamientos mediante los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico del país, define los criterios generales que sustentan, de acuerdo a la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales e instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional, al gasto público, a las empresas públicas, a la vinculación con la economía mundial y a la capacitación y la productividad. Todo ello pretende crear las condiciones adecuadas y el marco global para el desenvolvimiento de la política social, la política sectorial y la política regional.

Política financiera

Conjunto de criterios, lineamientos y directrices que utiliza el Estado para regular el sistema financiero nacional y canalizar los recursos hacia las actividades productivas.

Política fiscal:

Conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. Los principales ingresos de la política fiscal son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y el endeudamiento público interno y externo. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales.

Es el manejo por parte del estado de los ingresos vía impuestos, y la deuda pública para modificar el ingreso de la comunidad y sus componentes: el consumo y la inversión. Su objetivo se expresa en tres aspectos: a) redistribuir la renta y los recursos con ajustes de tipo impositivo, b) contrarrestar los efectos de los auges y las depresiones, y c) aumentar el nivel general de la renta real y la demanda,

Política hacendaria:

Le corresponde armonizar el manejo de las finanzas públicas con las exigencias de recursos asociados al financiamiento. También está dentro de su competencia, coordinar las disposiciones tributarias con las de carácter crediticio, así como con las relacionadas a los mecanismos de captación y destino del ahorro interno.

Política monetaria

Conjunto de instrumentos y medidas aplicados por el gobierno, a través de la banca central, para controlar la moneda y el crédito, con el propósito fundamental de mantener la estabilidad económica del país y evitar una balanza de pagos adversa. El control se puede establecer mediante: a) la estructura de los tipos de interés, b) el control de los movimientos internacionales de capital, c) el control de las condiciones de los créditos para las compras a plazo, d) los controles generales o selectivos sobre las actividades de préstamo de los bancos y otras instituciones financieras, y e) sobre las emisiones de capital. Para los fines nuestros el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Contraloría General de la República (CGR), la Superintendencia de Bancos (SBP) y el Banco Nacional de Panamá (BNP).

Política social

Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.

Política tributaria

Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva.

Presupuesto:

Es un documento que contiene el cálculo de ingresos y gastos previstos para cada período fiscal y que, sistemáticamente, debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo a las leyes y prácticas que rigen su preparación. Una vez elaborado, es sometido a consideración y con su aprobación, se contará con un instrumento de gobierno de importancia básica para el manejo del patrimonio público del país.

Presupuesto de capital:

Método de elaboración de presupuestos, que permite valorar separadamente los proyectos de inversión, para comparar las utilidades alternativas del capital.

Renegociación o reorganización de deuda:

Cualquier cambio en los acuerdos de pago de la deuda, acordado por el deudor y acreedor.

Reprogramación de deuda:

Forma más limitada de reorganización en la cual un monto determinado de pagos de interés y de capital a vencer en un intervalo específico se difiere dejando intacto el calendario de vencimiento de los pagos remanentes.

Reestructuración de una deuda:

Forma de reorganización que modifica el flujo de pago de amortizaciones de la posición total de la deuda para extender el período de pago.

Sector público:

Sector de la actividad económica de un país en el que la propiedad de los medios de producción es pública y comprende al conjunto de instituciones que realizan función de gobierno, son propiedad del gobierno o están bajo su control. Se divide en dos sectores mutuamente excluyentes: el Sector Público no Financiero (SPNF) y el Sector Público Financiero (SPF).

Sector público no financiero:

Está conformado por las instituciones que realizan funciones económicas de gobierno como son la provisión de bienes y servicios fuera de mercado a la comunidad, así como las empresas que realizan las actividades comerciales y productivas pertenecientes al gobierno o controladas por éste. Este sector está compuesto por:

- Gobierno General que comprende las operaciones del gobierno central presupuestal y extrapresupuestal, y las instituciones descentralizadas (incluyen a su vez a la seguridad social),
- las empresas públicas no financieras.
- los gobiernos locales.

Sector público financiero:

Comprende el resto de las entidades del sector público que se dedican a la intermediación, movilización y distribución del ahorro del país, mediante la creación de activos financieros para ser transados por los agentes económicos. Sus fines específicos son: captar ahorros, conceder préstamos, proporcionar seguros, compra y venta de divisas y otros servicios financieros. Incluye además, las instituciones que ejercen funciones de autoridad monetaria, supervisión y control del sector financiero.

Señoreaje:

En sentido moderno este término se aplica a las ganancias obtenidas por la emisión de moneda acuñada por un gobierno, que presentan la diferencia entre el valor nominal de la moneda emitida y el costo de producción, inclusive el costo de los metales.

Subsidio:

Todas las transferencias corrientes sin contraprestación no recuperables del gobierno a industrias privadas y empresas públicas.

Títulos prestacionales:

Son instrumentos o títulos de deuda pública interna con fuentes privadas. Se emiten en finiquito de deuda laboral del sector público, no documentada y de vigencia expirada, al 31 de diciembre de 1992.

Transferencias de capital:

Pagos no recuperables y sin contraprestación destinados a financiar la adquisición de activos de capital no financieros por el beneficiario, compensarlo por los daños o la destrucción de activos de capital, o aumentar su capital financiero o cubrir deuda o pérdidas acumuladas del beneficiario o que no son de carácter permanente y resultan claramente extraordinarias para el donante y el beneficiario.