



NACIONES UNIDAS



Instructivo para identificar el gasto/erogación social a partir de la información del Sistema de Cuentas Nacionales

Versión 2/12/2015

División de Desarrollo Social

División de Estadísticas

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Para discusión.

1. Objetivo

El objetivo de la compilación de los cuadros que se detallan es presentar una medición del gasto corriente, de las erogaciones de capital y de los ingresos corrientes de las funciones sociales desde la perspectiva de las cuentas nacionales. Existe en la región experiencia en la medición del gasto *público* social con fuente en las estadísticas de las finanzas públicas, sin embargo, la medición del gasto social *privado* aún es muy acotada y en algunos casos de forma esporádica. Las estadísticas de cuentas nacionales proveen un marco integrador adecuado que incluye tanto el sector público como privado de un modo consistente y coherente.

Este documento se desarrolla en 4 secciones. En la sección 2, se desarrollan los conceptos, clasificaciones y definiciones generales sobre el “gasto social”. En la sección 3, 4 y 5 se detallan cada uno de los alcances que tiene cada celda a considerar en los cuadros que permitirán a futuro estimar el “gasto social”

2. Conceptos / definiciones

En esta sección se presenta los diversos conceptos y clasificaciones que se utilizarán para la organización de la información.

2.1. Gasto y erogación desembolso

La medición del gasto en una economía requiere conocer quién gasta y en qué se gasta. En el idioma español habitualmente se utilizan como sinónimos las palabras gasto, desembolso y erogaciones, en inglés *expense*, *expenditure* y *outlay*, respectivamente. Incluso en el ámbito de las finanzas públicas (y de las cuentas nacionales) se utiliza la palabra gasto para definir al gasto corriente y al “gasto” de capital.

Sin embargo, el *Manual de Finanzas Públicas 2001 (MFP 2001)* realiza una distinción entre la palabra gasto (*expense*) y erogación (*outlay*) al afirmar que gasto “es una disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción”¹ y que erogación es la suma de los gastos más la adquisición (neta de disposiciones) de activos no financieros².

El *Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008)* realiza la misma precisión, al afirmar que “la compra de un activo no financiero no constituye un gasto porque no tiene un efecto neto en el valor neto ya que representa el intercambio de un tipo de activo por otro o la adquisición de un pasivo que coincide con la

¹ Ver párrafo 6.1, *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001 (MEFP2001)*.

² Ver párrafo 6.3, *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001 (MEFP2001)*. El *Manual* en su nueva versión 2014 mantiene los mismos conceptos (idénticos párrafos que el *MFP 2001*) e incluso lo explicita en el cuadro 4.1.

adquisición de un activo”³ y que los “desembolsos se definen como... gastos más adquisiciones menos enajenaciones de activos no financieros”.

En síntesis, la palabra gasto (*expense*) incluye- –utilizando conceptos de las cuentas nacionales- a todos los empleos (usos) corrientes más las transferencias (netas) de capital por pagar y no incluye la adquisición (neta) de activos no financieros mientras que los términos erogación (*outlay*) y desembolso (*expenditure*) son sinónimos y sí incluyen la adquisición (neta) de activos no financieros. En este trabajo se hará un uso estricto de las palabras gasto y erogación/desembolso, en línea con lo que recomienda el MFP y el SCN.

Para medir quién gasta (y eroga) el *SCN 2008* clasifica a los actores que realizan transacciones económicas en sectores institucionales: sociedades no financieras, sociedades financieras, gobierno general, instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH) y hogares.

En cuanto a qué se gasta (y eroga) existe una clasificación específica -la clasificación de erogaciones⁴ según su finalidad-. Se clasifican las transacciones según el objetivo que tiene cada unidad al momento de realizar una erogación y se apoya en clasificadores específicos para cada uno de los sectores institucionales. Así, el clasificador de erogaciones por finalidades del:

- sector gobierno es la *Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG o COFOG*, por sus siglas en inglés);
- hogares es la *Clasificación del Consumo Individual según Finalidades (CCIF o COICOP*, por sus siglas en inglés);
- sector ISFLSH es la *Clasificación de las Finalidades de las Instituciones sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares (CFISFL)* y
- sector sociedades es la *Clasificación de los Gastos de los Productores por Finalidades (CGPF)*.

2.2. Erogaciones sociales

Dado que las mediciones de las erogaciones sociales han comenzado en los países por el sector gobierno⁵, el punto de partida ha sido entonces utilizar el clasificador por finalidad *CFG* para determinar qué funciones incluye la erogación social, a nivel de división (dos dígitos): 05. Protección del medio ambiente, 06. Vivienda y servicios comunitarios, 07. Salud, 08. Actividades recreativas, cultura y

³ Ver párrafo 22.74, *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*.

⁴ En la traducción al español del documento *Classifications of Expenditure According to Purpose*, Series M No. 84, United Nations, New York, 2000, se tradujo la palabra “expenditure” como “gasto” de modo que el documento se conoce con el nombre de “Clasificaciones de Gastos por Finalidades”, pero debiera haberse traducido como “Clasificaciones de Erogaciones por Finalidades” o “Clasificaciones de Desembolsos por Finalidades”.

⁵ Se habla de sector público, pero en general, la región tiene en su mayoría mediciones solo para el gobierno central.

religión, 09. Educación y 10. Protección social. La fuente de información ha sido tradicionalmente las estadísticas de las finanzas públicas que en general utilizan este clasificador.

Cada erogación puede tener múltiples finalidades. Así por ejemplo, la división 05. Protección del medio ambiente puede tener una finalidad primaria la defensa del medio ambiente al tiempo que también protege a las personas⁶. O incluso, erogaciones que están clasificadas en otras divisiones –tales como las subvenciones que se clasifican en la división 04. Asuntos económicos- pueden tener como objetivo primario la promoción económica de la oferta o la demanda de determinados productos, pero en la medida que esas subvenciones sean a los productos significan que los consumidores abonarán precios inferiores a los que resultan de los costos y por lo tanto también esas subvenciones cumplen con un objetivo social. En otras palabras, la medición de las erogaciones sociales se puede solapar con la medición de las erogaciones económicas o ambientales. Lo mismo sucede con las mediciones de las erogaciones en enseñanza o en salud, donde por ejemplo la erogación de un hospital escuela puede sumarse en ambas finalidades. Al momento de reconstruir las erogaciones totales se debe tomar en cuenta estos criterios con el objeto de evitar duplicaciones.

Por otra parte, la frontera del concepto “social” evoluciona a lo largo del tiempo, es una frontera móvil. Erogaciones que hoy están clasificadas en forma primaria como “no sociales” tales como el orden público y la seguridad tienen también su finalidad social y en algunos países existe preocupación en que debieran también incluirse como tales. Un camino lógico para extender la medición de las erogaciones en funciones sociales hacia los demás sectores institucionales (el “sector privado” y resto del sector público no incluido hasta ahora), es utilizar la clasificación de las erogaciones por finalidades en cada uno de ellos seleccionando las divisiones correspondientes a las funciones sociales. Sin embargo, las estadísticas de cuentas nacionales de los países de la región usualmente no disponen del clasificador de las erogaciones por finalidades, de modo que no es posible contar con dicha información en forma inmediata.

De allí que para medir las erogaciones en funciones sociales con fuente en las cuentas nacionales se deba utilizar un camino alternativo que se apoye en los clasificadores utilizados por las propias cuentas nacionales: el clasificador de transacciones y otros flujos del SCN que se emplea en el cálculo de las Cuentas Económicas Integradas (CEI) y el clasificador de productos que se utiliza en el Cuadro Oferta y Utilización (COU).

El uso de estos clasificadores requiere la realización de tres tareas:

- a) Realizar una correspondencia entre el clasificador de transacciones y otros flujos del *SCN* con la clasificación de las erogaciones por finalidades;

⁶ En rigor, la división 05. Protección del medio ambiente, se desglosa a 3 dígitos en 6 grupos diferentes, pudiendo clasificarse uno de ellos en fines más estrictamente ambientales que sociales, como es el caso del grupo 05.4. Protección de la diversidad biológica y del paisaje.

El clasificador de transacciones y otros flujos del SCN se acerca más a la clasificación económica de las erogaciones de las finanzas públicas que al clasificador según su finalidad. El siguiente cuadro del MFP 2001 ilustra la clasificación cruzada entre las clasificaciones funcional del gobierno (CFG) y económica de las erogaciones:

Cuadro 1

Clasificación cruzada de las clasificaciones funcional y económica del gasto

	Remuneración a los empleados [EFP]	Uso de bienes y servicios	Consumo de capital fijo [EFP]	Intereses [EFP]	Subsidios	Donaciones	Prestaciones sociales [EFP]	Otros gastos	Adquisición de activos no financieros
Servicios públicos generales									
Defensa									
Orden público y seguridad									
Asuntos económicos									
Protección del medio ambiente									
Vivienda y servicios comunitarios									
Salud									
Actividades recreativas, cultura y religión									
Educación									
Protección social									

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001*, Tabla 6.3, página 89 y Government Finance Statistics Manual 2014, Table 6A.2, página 147.

Las partidas de las columnas correspondientes a la clasificación económica se pueden asociar más fácilmente a la clasificación de las transacciones y flujos del SCN.

- b) Realizar una correspondencia entre el clasificador de productos y la clasificación de erogaciones por finalidades,

Un ejemplo de correspondencia lo constituye las becas que otorga el gobierno en apoyo de alumnos en la enseñanza: de acuerdo al CFG se clasifican dentro de la división 09. Educación, y por lo tanto forman parte del gasto del gobierno en educación. En tanto, en cuentas nacionales si esas becas financian, por ejemplo, el gasto en enseñanza privada de los hogares se registran en la parte de bienes y servicios como gasto “privado” de los hogares, dentro del gasto de consumo final de los hogares en la cuenta de utilización del ingreso disponible de los hogares, y en la parte de transferencias corrientes como gasto “público” por pagar por el gobierno (y por cobrar por los hogares), dentro de las prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie

(D62), entre los empleos de la cuenta de distribución secundaria del ingreso del gobierno general (y entre los recursos de los hogares).

La correspondencia entre el clasificador de las erogaciones según su finalidad y el clasificador por productos (*Clasificación Central de Productos, CPC*⁷) es más estrecha en el caso del *CCIF*⁸ que en el caso del *CFG*, ya que éste último es más cercano al *Clasificador Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIU)*. El objetivo de la *CPC* es servir como una nomenclatura “central” de todos los productos de las actividades económicas productivas y se apoya en la naturaleza “intrínseca” de los productos, la cual algunas veces es más cercana a la estructura de la oferta industrial (aunque no es una regla general) y en muy pocas ocasiones se acerca a la estructura de la utilización, demanda⁹ o “gasto”. Los productos en la *CPC* se clasifican en 10 secciones, en su menor grado de desglose. La clasificación de las finalidades es una clasificación de erogaciones, pero que en el caso del *CCIF* es también una clasificación de productos, aunque desde una perspectiva más cercana a la demanda, poniendo énfasis en el fin o el objetivo que tiene la demanda de ese producto.

Un ejemplo de correspondencia se puede observar en el caso de la división 07. Salud del *CFG* (división 06 en el caso del *CCIF*) que incluye en el clasificador según su finalidad a los servicios de salud humana y a los productos farmacéuticos que en caso de la *CPC* se clasifican en dos secciones diferentes, la 9. Servicios para la comunidad, sociales y personales (en el grupo 931. Servicios de salud humana) y la 3. Otros bienes transportables, excepto productos metálicos, maquinaria y equipo (en el grupo 352. Productos farmacéuticos), respectivamente, de modo que el gasto de “salud” en el clasificador según su finalidad incluye al gasto en productos farmacéuticos mientras que en la *CPC* lo excluye. La *CCIF* (y la *CFG*) incluyen dentro de la división salud a los productos farmacéuticos porque su erogación se apoya en el objetivo que tiene el consumo de los medicamentos, que es mejorar la salud humana, mientras que en la *CPC* los productos farmacéuticos se ubican dentro de los ‘otros bienes transportables’ porque se pone más énfasis en su característica intrínseca (“productos transportables” que no son alimentos), más vinculada a la oferta que a la demanda. Por lo tanto, es importante tener presente que es necesario analizar qué se incluye o excluye en cada categoría, previo a la inclusión en los cálculos.

- c) Compatibilizar los datos referidos al sector institucional gobierno fuente cuentas nacionales con los datos del gobierno fuente estadísticas de las finanzas públicas.

⁷ *Clasificación Central de Productos, (CPC)*, Versión 2.1 (ST/ESA/STAT/SER.M/77/Ver.2.1), Naciones Unidas, Nueva York, 2015.

⁸ *Clasificaciones de gastos por finalidades*, Informes Estadísticos Serie M No. 84, Naciones Unidas, Nueva York, 2001.

⁹ Un ejemplo es el caso de los productos del transporte, donde primero se desglosa por su uso (transporte de pasajeros vs transporte de carga y fletes) y luego se desglosa por su tipo de industria (modo de transporte terrestre, acuático o marítimo).

Esta tarea necesita de un “diálogo” entre las cifras de cuentas nacionales y los datos de las finanzas públicas. Las finanzas públicas, son el insumo principal para el cálculo del sector gobierno en las cuentas nacionales de modo que en teoría –y una vez realizada la correspondencia de clasificadores- debieran coincidir. En la práctica a veces surgen discrepancias ya sea por motivos de desfases en la actualización de cifras¹⁰ o por asignación de partidas presupuestarias en diferentes transacciones o unidades institucionales de las cuentas nacionales que es necesario reconstruir¹¹. Esta tarea puede ser optimizada, en caso que las oficinas de cuentas nacionales trabajen en forma mancomunada con las oficinas de presupuesto y las oficinas de desarrollo social, ya que una vez instaurado el proceso de trabajo es muy sencillo seguir la asignación de las partidas y también actualizar las cifras con fuente en las finanzas públicas.

2.3. Erogaciones en protección social y erogación social

La Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas define la protección social como “un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”¹². La CEPAL ha adoptado una definición más amplia incluyendo no sólo el acceso a la salud y la vivienda sino también a la educación, el trabajo decente y otros servicios sociales, considerando tres grandes pilares: “la protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas); la protección social contributiva (o seguridad social), y la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente.”¹³

En la misma línea la CEPAL ha definido a la erogación social como “al 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

¹⁰ Puede suceder que las finanzas públicas hayan actualizado las cifras y las cuentas nacionales aún no hayan incorporado dicha actualización.

¹¹ En este caso no existe discrepancia, lo que hay es un redireccionamiento de datos que es necesario determinar. Un ejemplo es el caso de transferencias a agentes privados que el gobierno realiza en concepto de asistencia social. Esta partida puede incluir transferencias a ISFLSH y a hogares. Las cuentas nacionales realizan dicho desglose, de modo que la tarea consiste en comparar la cifra total fuente finanzas públicas con la cifra desglosada en las cuentas nacionales, las cuales deben ser coincidentes.

¹² Pág. 3, Naciones Unidas (2000) “El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. Informe del Secretario General” (E/CN.5/2001/2), Comisión de Desarrollo Social, 39° período de sesiones [en línea] <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/792/26/PDF/N0079226.pdf>

¹³ Página. 18, CEPAL (2010), *Protección Social Inclusiva en América Latina*.

privada o donación del exterior) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes y de capital)”¹⁴.

La CEPAL ha estado trabajando en la medición de las erogaciones sociales considerando para ello las funciones sociales (del *CFG*) mencionadas antes: 05. Protección del medio ambiente, 06. Vivienda y servicios comunitarios, 07. Salud, 08. Actividades recreativas, cultura y religión, 09. Educación y 10. Protección social. Sin embargo, en esta oportunidad busca sumar algunos productos (diferentes de los servicios mencionados en las divisiones del *CFG*) tales como alimentos y bebidas que el gobierno¹⁵ o las ISFLSH pueden entregar en forma gratuita o a precios económicamente no significativos más las subvenciones sobre los productos que permiten adquirir a los hogares productos a precios subvencionados (por ejemplo: combustibles, energía eléctrica, entre otros).

Como se puede observar, el término “protección social” utilizado por la CEPAL también aparece como tal y en forma explícita en la función 10 del *CFG*, aunque con un sentido más restringido ya que está constituido por los “gastos en servicios y transferencias a personas y familias individuales y los gastos en servicios proporcionados a colectivos”¹⁶, en particular prestaciones sociales en forma de beneficios en especie o en efectivo tales como las jubilaciones, las pensiones y otras subvenciones pagadas a los hogares, vinculadas a la enfermedad e incapacidad “que sustituyan en su totalidad o en parte la pérdida de ingresos durante una incapacidad laboral transitoria”¹⁷, asignaciones por familia e hijos, desempleo, exclusión social y los pagos para ayuda a la adquisición de una vivienda o para afrontar el servicio de alquiler de la vivienda.

En este trabajo, sin embargo, se pretende medir sólo los componentes de las erogaciones sociales que tienen una mayor tradición en la medición en los países de la región: salud (07 en el *CFG*, 06 en *CCIF* y 02 en *CFISL*), educación (09 en *CFG*, 10 en *CCIF* y 04 en *CFISL* y protección social (10 en *CFG*, 12.4 en *CCIF* y 05 en *CFISL*). Además, se ha agregado una partida adicional de “otros”, para incluir la entrega de productos distintos de la salud y la educación por parte del gobierno o las ISFLSH a los hogares en forma gratuita o a precios económicamente no significativos (por ejemplo alimentos) y las subvenciones sobre los productos que permiten adquirir a los hogares productos a precios subvencionados (por ejemplo combustibles o energía eléctrica).

En una etapa posterior se avanzará en la medición de las restantes categorías que componen las erogaciones sociales, siempre manteniendo la perspectiva del clasificador según las finalidades 05. Protección del medio ambiente, 06. Vivienda y servicios comunitarios y 08. Actividades recreativas,

¹⁴ Ver Página. 35, CEPAL (2010), *Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*.

¹⁵ Se excluyen los productos entregados in situ en hospitales o colegios, que se registran en las funciones correspondientes a salud y educación.

¹⁶ Ver Página, 61, *Clasificaciones de gastos por finalidades*, Informes Estadísticos Serie M No. 84, Naciones Unidas, Nueva York, 2001.

¹⁷ Ver Página. 62, *Clasificaciones de gastos por finalidades*, Informes Estadísticos Serie M No. 84, Naciones Unidas, Nueva York, 2001.

cultura y religión. En cada caso también se brindará un mayor desglose para definir los grupos del clasificador de las erogaciones según las finalidades que se deberían incluir. Se aclara también que este trabajo no profundiza en aspectos tales como el impacto de las erogaciones, análisis de consistencia y efectos indirectos¹⁸, los cuales quedan a cargo de los usuarios.

2.4. Sectores Institucionales

Los actores (unidades institucionales) que pueden intervenir en este tipo de erogaciones son: la seguridad social del gobierno, el seguro social vinculado al empleo (pensionario y no pensionario), la asistencia social del gobierno o de las instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH), las empresas de seguros voluntarios (seguros de vida y de salud) y los hogares (cuando realizan gastos por su propia cuenta)¹⁹.

Además, dado el creciente interés por el financiamiento del gasto es que se ha considerado incluir un cuadro con información sobre los ingresos corrientes de algunas de estas unidades. Por lo tanto, se han elaborado dos cuadros: erogaciones (corrientes y de capital) e ingresos corrientes, que permiten analizar protección social desde la perspectiva de los actores involucrados y las transacciones económicas asociadas.

Las principales fuentes de información, necesaria para completar estos cuadros, está constituida por: cuentas económicas integradas (CEI), cuadro oferta y utilización (COU) y datos o desgloses específicos para determinadas partidas según se indica.

A continuación se analiza para cada uno de los cuadros las transacciones económicas y los agentes involucrados.

¹⁸ Un ejemplo de ello son las denominadas “transferencias negativas”, tales como el caso de las subvenciones a los combustibles que, al abaratar su precio de venta, generan una mayor demanda y tal vez su uso indiscriminado, lo cual provoca efectos negativos sobre el medio ambiente y también sobre la salud de las personas.

¹⁹ El detalle de cada uno de ellos se presenta en la siguiente sección.

3. Columnas de los cuadros de erogaciones y de ingresos

Las columnas se repiten en los cuadros y se refieren a los actores que intervienen en las erogaciones e ingresos. De acuerdo a las cuentas nacionales, las columnas, se organizan por unidades / sectores institucionales. A continuación se detalla cada una de ellas.

3.1. Seguridad social (pensionaria y no pensionaria)

Incluye a la unidad institucional responsable del seguro social impuesto, controlado y financiado por el gobierno²⁰ y cubre a toda o a gran parte de la población. Es una unidad institucional que se clasifica dentro del gobierno y, cuando se puede realizar su distinción, se la identifica con el código S134 del *SCN 2008*.

3.2. Seguro social vinculado al empleo pensionario y no pensionario (SSVEP)

Incluye a las unidades institucionales encargadas del seguro social proporcionado por los empleadores a sus asalariados y a sus descendientes; pueden ser proporcionados por cualquier unidad institucional²¹ y también por terceros²².

- i. Los seguros sociales vinculados al empleo *pensionarios* realizan pagos en dinero por jubilaciones y también por otros imprevistos que pueden estar cubiertos, como por ejemplo: pensiones a viudas y viudos o a personas que sufren accidentes y que quedan incapacitados para trabajar y tienen dos modalidades: contribuciones definidas y prestaciones definidas.
 - Contribuciones definidas. Las prestaciones por pagar al asalariado por jubilarse dependen exclusivamente del nivel de fondos acumulados por las contribuciones realizadas durante la vida laboral del trabajador y de los incrementos de valor que resulten de la inversión de dichos fondos.
 - Prestaciones definidas. Las prestaciones por pagar al asalariado por jubilarse se determinan por el uso de una fórmula, ya sea como un solo monto o como un importe mínimo a pagar.Para ambos tipos de pago, el *SCN* supone que existe un fondo especial de pensiones²³. El fondo puede constituirse o no como una unidad institucional separada e independiente de la propia unidad del seguro social: “el subsector de los fondos de pensiones está constituido solamente por

²⁰ Ver párrafos 8.7.a y 8.7.7, *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*.

²¹ Por el propio empleador o por una empresa de seguros contratada al efecto.

²² Por ejemplo por los sindicatos o por empresas de seguros contratadas.

²³ *SCN*, 17.131. En el sistema de contribuciones definidas el fondo siempre existe. En el sistema de prestaciones definidas el fondo puede o no existir. En éste último caso el *SCN* recomienda un registro “como si existiera”. El motivo es que los derechos de pensión vinculados al empleo son pasivos contractuales de ejecución probable y debieran considerarse un pasivo para con los hogares, independientemente de si están basados en fondos especiales.

aquellos fondos de pensiones de los seguros sociales que son unidades institucionales separadas de las unidades que los crean”²⁴

El *SCN 2008* distingue dos tipos de relaciones entre la unidad responsable de proporcionar el seguro social y el fondo de pensiones: la de administrar el fondo y la de asumir los riesgos de financiamiento del fondo en caso de déficit²⁵. Si la unidad del seguro social sólo administra el fondo se denomina “administrador de pensiones” y se separa del fondo de pensiones ya que su responsabilidad se reduce a la mera administración del mismo. Si la unidad del seguro social además de administrar el fondo tiene también la responsabilidad financiera de asumir los posibles déficits para el pago de prestaciones pensionarias, se denomina “gerente de pensiones” y el fondo de pensiones puede o no estar separado de la unidad del seguro social.

En los casos en que el fondo se constituye como una unidad institucional separada e independiente del seguro social, se clasifica como S129. Fondo de Pensiones. En este trabajo no se realiza dicha separación, y las transacciones del fondo se agrupan junto con las de los seguros sociales vinculados al empleo.

- ii. Los seguros sociales vinculados al empleo *no pensionarios* realizan pagos por servicios determinados, siendo los casos más típicos los servicios de salud (en especie / reembolsos o en dinero), los servicios de enseñanza (en especie/reembolsos o en dinero) y los servicios de vivienda (en especie/reembolsos o en dinero). Los pagos se pueden o no financiar con fondos especiales o reservas. Si no se financian con fondos especiales, el *SCN 2008* no recomienda ningún registro “como si fuera” con fondos especiales²⁶.

El SSVEP se desglosa también en sociedades pertenecientes al sector público y al sector privado, para mostrar la posible existencia de empresas de seguros sociales que pertenecen al gobierno.

²⁴ Ver párrafo 4.116, *SCN 2008*.

²⁵ Ver párrafos 17.163 a 17.166, *SCN 2008*.

²⁶ Es un tratamiento distinto al que se ha descrito en el caso de los seguros sociales vinculados al empleo pensionarios – prestaciones definidas sin constitución de fondos, en el cual se recomienda realizar un registro del fondo, “como si existiera”.

Recuadro 1

Seguridad social y seguro social vinculado al empleo

La percepción en general del término designado de “seguridad social” varía considerablemente de un país a otro y por tanto, la distinción entre seguridad social y seguro social vinculado al empleo es difícil de realizar. En particular, el *SCN 2008* recomienda que los sistemas que cubren a los propios asalariados del gobierno o a algún subconjunto de ellos¹ debieran “en lo posible” ser clasificados como seguros sociales vinculados al empleo y no como seguridad social del gobierno². Sin embargo, muchas veces la práctica de registro de las cuentas nacionales de algunos países considera a estos regímenes como parte integrante de la seguridad social del gobierno, siempre y cuando estén controlados y financiados por el gobierno. Como se ha afirmado, la seguridad social es el seguro social impuesto, controlado y financiado por el gobierno¹ mientras que en el lenguaje común de los usuarios y especialistas en temas de los seguros sociales incluye también a los regímenes de carácter obligatorio impuestos por el gobierno pero administrados por unidades privadas. En términos generales se puede afirmar que el concepto “seguro social” utilizado por el *SCN 2008* es sinónimo del término “seguridad social” utilizado por los usuarios.

En el Anexo 1 se presentan diferentes casos y el registro sugerido de acuerdo a estas recomendaciones del *SCN 2008*.

¹ Como es el caso de los docentes, médicos o militares.

² Ver párrafos .7 y 8.76, *SCN 2008*.

Fuente: Elaboración propia

Recuadro 2

Sistema de pensiones

Los sistemas de seguros pensionarios se pueden clasificar en tres tipos diferentes: de pensiones definidas, de contribuciones definidas y seguridad social. En el *SCN 2008* se hace referencia a “dos tipos diferentes” (los dos primeros), pero sin dejar de mencionar y aclarar el registro de la seguridad social del gobierno / sistema de reparto, de modo que a fines prácticos es posible diferenciar los tres tipos referidos. Los sistemas de pensiones de contribuciones definidas administrados por el gobierno no forman parte de la seguridad social sino que son parte de los seguros sociales pensionarios vinculados al empleo. Esta decisión se apoya en las recomendaciones del *Sistema Europeo de Cuentas 2010 (SEC 2010)*¹ que afirman que “no hay una garantía del gobierno sobre el nivel de las pensiones debidas y el nivel de pensiones es incierto ya que depende del rendimiento de los activos”. Sólo se podría clasificar a un sistema de este tipo bajo la órbita de la seguridad social en los casos en donde el gobierno realice pagos corrientes y habituales al sistema durante varios años, lo cual se asociaría a que el gobierno ha tomado el control y donde proceda a pagar el valor de las prestaciones pensionarias por un monto superior a las pensiones que surgen de los activos acumulados².

¹ Ver párrafo 20.39, *Sistema Europeo de Cuentas 2010*.

² Ver párrafo 1.3.2.1.25 y I.3.2.1.33, *Manual on Government Deficit and Debt (MGDD)*

Fuente: Elaboración propia

3.3. Asistencia social de las ISFLSH

La asistencia social comprende a todas las unidades institucionales de las ISFLSH que brindan prestaciones a la población en general o a determinados segmentos²⁷, y en donde los beneficiarios no están condicionados a su participación mediante un pago. Las prestaciones pueden ser en dinero (adelantos), en especie o bajo la forma de reembolsos. Se clasifican como S15. ISFLSH.

3.4. Asistencia social del gobierno

Comprende las unidades institucionales de la asistencia social perteneciente al sector gobierno.

3.5. Gobierno general

Comprende las unidades del gobierno central, estatal o local (excepto la seguridad social y la asistencia social) y todas las instituciones sin fines de lucro controladas y financiadas por unidades gubernamentales. Fue incluido en los cuadros de gasto corriente con el objeto de incluir a la partida “subvenciones a los productos”. Se considera que las subvenciones a los productos son parte de la política de protección social de un país. Se clasifican como S13. Gobierno general.

3.6. Seguros voluntarios (de vida y de salud)

- i. Seguros de vida. Comprende a las empresas que brindan este servicio, mediante el cual “el titular de una póliza realiza pagos regulares a un asegurador, a cambio de los cuales éste se compromete a entregar al asegurado (o en algunos casos a otra persona designada) una suma convenida, o una renta vitalicia o anualidad, en una fecha determinada, o antes si éste fallece con anterioridad a esa fecha. La suma a pagar al titular de la póliza (prestación) puede ser fija o puede variar de modo que refleje la renta obtenida por la inversión de las primas durante el período de vigencia de la póliza”²⁸.
- ii. Seguros no de vida - salud. El seguro no de vida “es una actividad similar al seguro de vida excepto que cubre a todos los otros riesgos de accidentes, enfermedades, incendio, etc.”²⁹ En los cuadros que se presentan se incluye sólo a las unidades que brindan el seguro de salud.

²⁷ Por ejemplo población de bajos recursos.

²⁸ Ver *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*, párrafo 17.6.

²⁹ Ver *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*, párrafo 17.6.

Los seguros voluntarios se desglosan también en sociedades pertenecientes al sector público y al sector privado, para mostrar la posible existencia de empresas de seguros que pertenecen al gobierno. Se clasifican como S128. Sociedades de seguros.

Recuadro 3

Seguros voluntarios y seguros sociales

Algunos “sistemas de seguros sociales se organizan colectivamente para grupos de trabajadores de modo que los participantes no tienen que tomar pólizas de seguros individuales a nombre propio. En tales casos no hay dificultad para distinguir el seguro social del seguro contratado a título personal. Sin embargo, pueden permitir, o incluso exigir, a los participantes a adoptar pólizas a nombre propio. Los factores determinantes para que el seguro se considere como una póliza de seguro social son que las prestaciones deben ser del tipo de prestación social y el empleador debe hacer una contribución efectiva o imputada al sistema en nombre de un empleado”.¹

¹ Ver párrafo 17.94, *SCN 2008*.

Fuente: Elaboración propia

3.7. Hogares

Comprende al sector institucional hogares y está constituido por todos los hogares residentes. Se incluye en el cuadro de gastos para identificar al gasto de bolsillo realizado por los hogares en productos vinculados a las funciones sociales. El gasto de bolsillo incluye a los pagos directos efectuados por los hogares al momento de adquirir los productos en general abonados en dinero o con medios electrónicos de pago³⁰. Comprende los copagos por prestación de productos de salud, pago de matrículas y/o parte de las mensualidades para la educación, entre otros.

³⁰ Se incluyen también los pagos en especie y los pagos a crédito.

4. Cuadro de erogaciones - filas

4.1. Erogaciones corrientes

En las filas de este cuadro, se muestran sólo aquellas transacciones económicas relacionadas con el gasto y específicamente que permitan identificar aquellas partidas relacionadas con las funciones sociales. En cada caso las erogaciones se desglosan en los 4 conceptos que interesa determinar: salud, educación, protección social y otros productos. En cada fila se indicará qué elementos se deben incluir en cada uno de ellos: En algunos casos se incluirán productos clasificados según *CPC 2.0* y en otros se incluirán partidas del *SCN*, clasificadas según el clasificador de transacciones y otros flujos del *SCN 2008*.

4.1.1. Valor bruto de la producción (P1)

Para las funciones sociales, la producción de los servicios, en el caso de la seguridad social y de la asistencia social, dado su carácter de producción de no mercado, se obtiene por suma de costos³¹, en tanto, en el caso de los seguros sociales vinculados al empleo (pensionarios y no pensionarios) y de los seguros voluntarios se obtiene por el valor de la comisión que cobran las empresas que se dedican a esta actividad³². La información para completar esta fila se obtiene de las cuentas de la producción y/o del cuadro de oferta para cada una de los actores mencionados. A continuación se mencionan los grupos, clases o subclases de la *CPC 2.0*: seguridad social 9131033/2034/3035/4036, seguro social vinculado al empleo 7131337/7164038/, asistencia social 9112/95939, gobierno general incluye el VBP de la

³¹ Se suman los siguientes costos: consumo intermedio, remuneraciones de los asalariados, consumo de capital fijo y otros impuestos (netos de subvenciones) sobre la producción.

³² En el caso de los seguros sociales el *SCN 2008* contempla 3 formas de medición: comisiones explícitas, suma de costos o fórmula aplicada a los seguros voluntarios. En el caso de los seguros voluntarios, y para los casos en donde no se disponga de información sobre la comisión explícita, también se pueden utilizar 3 enfoques: expectativas, contable y suma de costos.

³³ “Servicios administrativos y operacionales relacionados con la seguridad social, que implica la prestación de beneficios por pérdida de ingresos debido a enfermedad, parto o incapacidad temporal”, *CPC Ver. 2.0*.

³⁴ “Servicios administrativos relacionados con los planes de pensiones para empleados del gobierno, y de prestaciones de vejez, invalidez o sobrevivientes distintas de las que tienen los empleados del gobierno”, *CPC Ver. 2.0*.

³⁵ “Servicios públicos administrativos, operativos y de apoyo relacionados con los sistemas de compensación por desempleo. Se incluye los pagos por el seguro social u otros planes del gobierno para compensar a las personas por pérdida de ingresos debido al desempleo”, *CPC Ver. 2.0*.

³⁶ “Servicios públicos administrativos, operativos y de apoyo relacionadas con la asistencia de ingresos para los hogares y las familias con hijos a cargo. Pagos a familias con hijos a cargo, independientemente de que forme parte del hogar o la familia alguien que percibe ingresos. Servicios administrativos relacionados con el pago a los hogares en función de cada niño, independientemente de las necesidades”, *CPC Ver. 2.0*.

³⁷ Servicios de pensiones colectivas: “Servicios de concertación de planes que estipulan el pago de sumas a intervalos regulares a miembros de grupos. Los planes pueden exigir una cotización única o una serie de cotizaciones; pueden ser obligatorios o facultativos; pueden especificar las prestaciones monetarias de antemano o según el valor de mercado de los fondos en que se base el plan; si se relacionan con el empleo, pueden ser o no ser transferibles si se cambia de empleo. La duración del período

seguridad social o la asistencia social en caso que no esté desglosado por separado y seguros voluntarios (de vida 71311/12 y de salud 7132).

4.1.2. Transferencias sociales en especie (D63)

Son productos suministrados a los hogares por el gobierno y las instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH) en forma gratuita o a precios económicamente no significativos, se clasifican “en especie”, debido a que el beneficiario recibe un producto o servicio, no recibe dinero. Constituyen el gasto de consumo final del gobierno y de las ISFLSH en nombre de los hogares y por este motivo se denominan bienes y servicios individuales⁴⁰.

Incluye (códigos y transacciones *SCN 2008*):

- D631. Transferencias sociales en especie – producción no de mercado, si son provistos directamente como productor no de mercado por el gobierno o por las ISFLSH a los hogares⁴¹.
- D632. Transferencias sociales en especie – producción de mercado, si son comprados por el gobierno o las ISFLSH a los productores de mercado para luego ser suministrados en forma gratuita a los hogares.

Incluye también los reembolsos, el hipotético caso en que el hogar adelanta el pago para adquirir un producto y luego la seguridad social o la asistencia social le reembolsa el monto adelantado⁴².

Incluye (códigos y transacciones *SCN 1993*):

- D631. Prestaciones sociales en especie. Incluye D6311. Reembolsos por prestaciones sociales⁴³, D6312. Otras prestaciones de la seguridad social en especie⁴⁴ y D6313. Prestaciones de la asistencia social en especie⁴⁵.
- D632. Transferencias individuales de bienes y servicios no de mercado. Comprende los bienes y servicios suministrados a los hogares en forma gratuita o a precios económicamente no significativos por productores no de mercado del gobierno o de ISFLSH.

durante el cual se abonan las prestaciones puede fijarse en términos de un período mínimo o un período máximo, y se pueden prever o no prever prestaciones de superviviente”, *CPC Ver. 2.0*.

³⁸ Servicios de administración de fondos de pensiones.

³⁹ Seleccionar el VBP de las ISFLSH vinculadas a la protección social.

⁴⁰ Para distinguirlos de los bienes públicos tales como la defensa y el alumbrado público, denominados servicios colectivos.

⁴¹ Es el caso de la enseñanza o de la salud pública.

⁴² Excluye los adelantos de la asistencia social, los cuales se clasifican en D623. Prestaciones de la asistencia social en dinero.

⁴³ Adquisiciones de productos por parte de hogares cuyo importe reembolsa la seguridad social.

⁴⁴ Son las transferencias sociales en especie realizadas por la seguridad social y pueden ser prestados por productores de mercado o no de mercado.

⁴⁵ Productos que la asistencia social del gobierno o ISFLSH compra a productores de mercado y luego transfiere en forma gratuita o a precios económicamente no significativos a los hogares.

La información para completar esta fila proviene de las CEI y del COU. En el cuadro de utilización del COU se obtiene el gasto del consumo del gobierno en servicios de enseñanza y de salud, los cuales se ubican en las respectivas filas, y también de los demás productos que el gobierno pudiera ofrecer en forma gratuita o a precios económicamente no significativos; en este último caso se registran en la fila otros productos, los cuales en general se colocan en la columna de la asistencia social del gobierno, aunque también los puede ofrecer la asistencia social de las ISFLSH, salvo el caso del producto alquiler de vivienda que debe ser registrado bajo el concepto protección social (respetando así el clasificador según finalidad). Estos totales luego deben ser consistidos con los totales registrados en las CEI, bajo la transacción D63. Transferencias sociales en especie.

4.1.3. Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie (D62)

Comprende a las prestaciones sociales en dinero que la seguridad social y la asistencia social paga a los hogares y a todas las prestaciones (en dinero o en especie) que el seguro social vinculado al empleo brinda a los hogares.

Incluye (*SCN 2008*):

- D621. Prestaciones de la seguridad social en dinero⁴⁶, constituida por prestaciones pensionarias (D6211) y no pensionarias (D6212). En el caso de las prestaciones pensionarias (D6211) son los pagos de jubilaciones y pensiones por parte de la seguridad social y en el caso de las no pensionarias (D6212) son los adelantos en dinero para que los hogares luego financien el consumo de los productos cubiertos por la seguridad social (caso salud).
- D622. Otras prestaciones de los seguros sociales⁴⁷, incluye prestaciones pensionarias (D6221) y no pensionarias (D6222) abonadas por los seguros sociales vinculados al empleo. En el caso de las prestaciones pensionarias (D6221) comprende el pago de jubilaciones y pensiones y en el caso de las no pensionarias (D6222) incluye todas las prestaciones⁴⁸ que los seguros sociales vinculados al empleo pagan a los hogares cuando estos consumen los productos cubiertos por dichos seguros.
- D623. Prestaciones de la asistencia social en dinero⁴⁹, incluye los pagos en dinero que la asistencia social paga en forma adelantada⁵⁰ a los hogares a fin de atender las mismas necesidades

⁴⁶ Este código y transacción se utilizan tanto en el *SCN 1993* como en el *SCN 2008*.

⁴⁷ En el *SCN 1993* esta transacción se desglosa en D622. Prestaciones sociales privadas basadas en fondos especiales y D623. Prestaciones sociales para los asalariados no basadas en fondos especiales.

⁴⁸ Adelantos de dinero, en especie y reembolsos.

⁴⁹ En el *SCN 1993* el código para esta transacción es D624.

⁵⁰ Excluye a los reembolsos de la asistencia social, los cuales se clasifican en D63. Transferencias sociales en especie.

que las prestaciones de los seguros sociales pero que no se proporcionan en ese marco que normalmente requiere el pago de una contribución. Aquí también se incluyen los pagos en dinero para cubrir riesgos relacionados con la vejez, la niñez, el desempleo, la pobreza y las becas estudiantiles que, en carácter de política de asistencia social, otorga el gobierno a los hogares para financiar el consumo del servicio de enseñanza. Sin embargo, en algunos países como estas becas transferencias se otorgan al conjunto de la población, sin discriminar por ingresos de los hogares, el registro se realiza en la partida D75. Transferencias corrientes diversas.

La información para completar esta fila proviene de las CEI y de desgloses específicos para las diferentes unidades institucionales. Los pagos por prestaciones pensionarias se registran en la fila correspondiente a protección social. Los pagos por prestaciones no pensionarias se registran, según sea el caso, en educación, salud y otros productos.

4.1.4. Transferencias corrientes diversas (D75)

Se muestran para incluir aquéllas transferencias que pudiera realizar el gobierno general con fines de funciones sociales y que se realizan por fuera de la asistencia social o de la seguridad social del gobierno. En el caso de la educación, salud y otros productos se incluyen los adelantos en dinero (u otros adelantos similares como cupones que permiten adquirir productos) que no estén incluidos en las políticas de seguridad o asistencia social del gobierno. En el caso de la protección social se incluyen las transferencias que el gobierno realiza a otras unidades institucionales o al interior de las propias unidades del sector gobierno.

La información para completar esta fila requiere una investigación y desglose de la partida de transferencias corrientes diversas proveniente de las CEI, para determinar la posible existencia de estas transacciones. D31. Subvenciones a productos

Son las subvenciones que se abonan por unidad de un determinado bien o servicio, se devenga normalmente cuando se produce, se vende o se importa el producto. Son proporcionales a los niveles de venta o de la producción. En general se refiere al transporte, la energía eléctrica y los combustibles, y se obtienen del cuadro de oferta del COU, es el total que figura en dicho cuadro. Se detalla en la fila de otros productos, pudiendo desglosarse los principales para mostrar su ponderación.

3.1. D72. Indemnizaciones de seguros no de vida (salud)

Son los montos a pagar por parte del seguro voluntario de salud al proveedor del producto o al hogar (en caso de reembolso) en el momento en que ocurre el suceso que da lugar a la cobertura válida aceptada por la empresa del seguro voluntario de salud.

La información necesaria para integrar esta fila surge del desglose de los pagos de indemnizaciones por parte de los seguros de salud. El total de pagos de indemnizaciones se obtiene de las CEI, el desglose en el ramo salud requiere información adicional.

4.1.5. Gasto de bolsillo en consumo individual de productos que pueden ser objeto de funciones sociales

Comprende toda erogación en dinero o en especie realizada a cambio de recibir un producto, efectuada por hogares:

- Que no tienen contratado ningún tipo de seguro⁵¹ o que, teniendo alguna cobertura, realizan estas compras por su propia voluntad y por fuera de la cobertura
- Que tienen contratado algún tipo de seguro, en los casos en donde el hogar consume un producto cubierto por el seguro y paga una parte del precio del producto consumido (copagos de los hogares), mientras que el seguro paga la otra parte al proveedor (copagos de los seguros)
- Que consumen un producto en la asistencia social y pagan una parte del precio del producto consumido, mientras que la asistencia social cubre la otra parte al proveedor (copagos de la asistencia social)

El criterio de registro es el de lo devengado / adquirido, es decir, cuando los miembros del hogar toman posesión del bien (caso medicamentos) o reciben el servicio (caso servicios médicos o de enseñanza), independientemente lo hayan pagado o no.

El concepto de precio es el de precio de comprador de las cuentas nacionales. El monto de registro es el valor por pago contado efectivo o por pagar (crédito) neto de descuentos e intereses.

Incluye las operaciones de trueque, las que se imputan según el valor equivalente al de mercado y los gastos en productos no de mercado adquiridos a precios económicamente no significativos.

Excluye los reembolsos⁵² pagados por los seguros y por la asistencia social, ya que en estos casos si bien el hogar técnicamente paga por la adquisición de los productos, no lo hace el “bolsillo” de los hogares. Estos reembolsos se incluyen en la categoría D63. Transferencias sociales en especie y se clasifican de acuerdo a la unidad que los paga.

⁵¹ El seguro puede ser privado (voluntario) o social.

⁵² El hogar adelanta el pago por el consumo del producto y el seguro o la asistencia social le reembolsan luego el monto abonado.

Excluye también las indemnizaciones pagadas por los seguros de salud (incluidas en la partida D72), los adelantos en dinero realizados por la seguridad social (D6212) o por la asistencia social (D623 en el *SCN 2008* y D624 en el *SCN 1993*) y que financian el consumo de este tipo de productos y todos los pagos no pensionarios (en dinero o en especie, D6222 en el *SCN 2008* y D624 en el *SCN 2008*) realizados por los seguros sociales vinculados al empleo.

Los productos del consumo de los hogares que se incluyen en esta partida incluyen, como mínimo requisito, al gasto en enseñanza privada y al gasto en salud. La diferencia entre el gasto de consumo final de estos productos (que figura en el COU) y el gasto *de bolsillo* la constituyen las partidas mencionadas en el párrafo anterior, las cuales forman parte del gasto de consumo final pero no son parte del gasto de bolsillo.

4.2. Erogaciones de capital

4.2.1. Formación bruta de capital fijo (P51g)

Se debe registrar el gasto en activos fijos realizado por las unidades vinculadas a la protección social 53. El total de la partida se obtiene de las CEI y en forma adicional se necesita investigar el desglose requerido, en educación, salud y protección social⁵⁴.

4.2.2. Transferencias de capital por pagar (D9p)

Se registran las transferencias de capital por pagar por parte de las unidades vinculadas a la protección social. Incluye las transacciones en donde la “parte que hace la transferencia obtiene los fondos involucrados disponiendo de un activo (excepto dinero o existencias), renunciando a un derecho financiero (excepto cuentas por cobrar) o bien la parte que recibe la transferencia se obliga a adquirir un activo (excepto dinero), o bien cuando ambas condiciones anteriores se cumplen”⁵⁵. El total de la partida se obtiene de las CEI y en forma adicional se necesita investigar el desglose requerido.

⁵³ Incluye construcciones, maquinaria y equipo, etc.

⁵⁴ En este caso no aplica “otros”.

⁵⁵ Ver *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*, párrafo 10.19.

5. Cuadro de ingresos

5.1. Ingresos corrientes – filas

5.1.1. Valor bruto de la producción (P1)

Se incluye entre las transacciones de ingresos porque las contribuciones sociales (D61) que se registran como ingresos corrientes de los seguros sociales son “netas” de los cargos por el servicio, siendo los cargos por servicio el mismo concepto que el valor de la producción en cada unidad del seguro social. Asimismo, los ingresos por primas percibidas por los seguros voluntarios también son “netos” de los cargos o comisiones por servicios. Es el mismo valor que se incluye en el cuadro 1 de erogaciones corrientes.

5.1.2. Contribuciones sociales netas (D61)

Son los pagos de contribuciones que los hogares realizan a los sistemas de seguros sociales y se clasifican (SCN 2008) en:

- D611. Contribuciones efectivas pensionarias (D6111) y no pensionarias (D6112) de los empleadores, comprende las contribuciones que los empleadores realizan en forma efectiva en nombre de sus asalariados⁵⁶.
- D612. Contribuciones imputadas pensionarias (D6121) y no pensionarias (D6122) de los empleadores, se calculan por fórmula y surgen en el caso en que las contribuciones efectivas no alcanzan como para financiar el total de prestaciones y el costo del servicio, en los sistemas de seguro social vinculado al empleo pensionario de prestaciones definidas⁵⁷ y de seguro social vinculado al empleo no pensionario no basado en fondos especiales.
- D613. Contribuciones sociales efectivas que realizan los hogares (D6131) a los seguros sociales. Las efectúan a nombre propio los asalariados, los trabajadores autónomos o los desempleados a los sistemas de seguros sociales pensionarios.
- D614. Contribuciones sociales suplementarias pensionarias (D6141) y no pensionarias (D6142) de los hogares.

⁵⁶ Estas contribuciones forman parte de la remuneración de los asalariados (D1) bajo el concepto de contribuciones sociales de los empleadores (D12). Constituye una transacción que se re-direcciona: en lugar de registrar el pago tal como se realiza en la realidad (el empleador abona en forma directa al sistema de seguro social), el SCN realiza un registro indirecto, primero como parte de los recursos de los hogares (dentro de las remuneraciones) y luego (bajo este rubro) como si los hogares pagasen a los sistemas de seguros sociales.

⁵⁷ Es el déficit por los servicios corrientes.

Se pueden generar en tres casos: en los sistemas de pensiones de los seguros sociales de contribuciones definidas, de prestaciones definidas y en los seguros sociales no pensionarios basados en fondos especiales. En todos los casos se vinculan a los flujos de intereses devengados por los fondos de los seguros sociales.

En el caso de las contribuciones suplementarias pensionarias de los sistemas de contribuciones definidas se incluyen los ingresos generados por la administración de los fondos invertidos ya sea en activos financieros o no financieros⁵⁸.

En el caso de las contribuciones suplementarias pensionarias de los sistemas de prestaciones definidas se incluye el incremento de los derechos de pensión por los servicios pasados⁵⁹.

En el caso de las contribuciones suplementarias no pensionarias basados en fondos especiales se originan en el flujo de intereses devengados por la inversión del fondo especial⁶⁰.

El total de las contribuciones sociales (D61) se calcula sumando las contribuciones y restando un cargo por servicios de los sistemas de seguros sociales⁶¹.

En el *SCN 1993* las transacciones que se incluyen son las siguientes:

- D611. Contribuciones sociales efectivas, comprende las contribuciones efectivas tanto de los empleadores como de los asalariados (obligatorias y voluntarias), y no se discriminan si son contribuciones pensionarias o no pensionarias.
- D612. Contribuciones sociales imputadas de los empleadores, se incluyen las contribuciones cuando los empleadores operan sistemas de seguros sociales no basados en fondos especiales.
- Los datos para completar esta fila se obtienen de las CEI.

5.1.3. Primas netas de los seguros no de vida (salud) (D71)

⁵⁸ Se incluyen en la partida D442. Rentas de la inversión a pagar sobre derechos de pensión; primero se registra en la cuenta de asignación del ingreso primario como por pagar por los fondos de seguros sociales y por cobrar por los hogares y luego se registra simultáneamente en la cuenta de distribución secundaria del ingreso como “reinvertida por los hogares en el fondo y de esta forma es descrita como una contribución de pensión suplementaria” (*SCN*, 17.156).

⁵⁹ Es la parte del pasivo por pensiones que se incrementa por los intereses devengados del stock de pasivos y se incluyen en la partida D442. Rentas de la inversión a pagar sobre los derechos de pensión.

⁶⁰ El *SCN* los incluye en la partida D442. Renta de la inversión a pagar sobre derechos de pensión, es decir que se agrupan con las rentas devengadas por los fondos pensionarios, no hay una partida por separado para los flujos de intereses de los fondos no pensionarios.

⁶¹ El cargo por los servicios de los sistemas de seguros sociales es un ajuste que “se incluye en el cuadro para aclarar la forma en que el seguro social está financiado”⁶¹ y es el “servicio cobrado por la unidad administradora del sistema de pensiones” (*SCN*, 8.80) o por la unidad administradora del sistema de seguro social no pensionario. “Puede ser un cargo explícito formulado por una unidad separada del empleador o puede ser la suma de los costos incurridos por parte del empleador en la administración del sistema si no se trata de una unidad separada” (*SCN*, 8.80). Estos cargos por servicios se incluyen dentro del gasto de consumo final de los hogares. El *SCN* reconoce que todo fondo de seguro social tiene un costo y, por tanto, debe haber un valor de producción que se determina –para los casos en los que no hay un costo explícito- por la suma de los costos y por convención se asume como pagados por los asalariados titulares de los derechos sociales (*SCN*, 17.156 y A3.132).

Son los pagos que realizan los hogares para cubrir la protección del riesgo cubierto por los seguros voluntarios de salud. Son primas “netas” ya que, al igual que el caso de los seguros sociales, se resta el cargo por el servicio del seguro no de vida de salud⁶². Los datos para completar esta partida se obtienen de las CEI (el total) y luego se requiere una investigación adicional para desglosar el ramo de salud.

5.1.4. Transferencias corrientes dentro del gobierno general (D73)

Incluye las transferencias que el gobierno realiza a la seguridad social y a la asistencia social del gobierno con el objeto de cubrir los posibles déficits de financiamiento corriente. El total de la partida se obtiene de las CEI y en forma adicional se necesita investigar el desglose requerido.

5.1.5. Cooperación internacional corriente (D74)

Se incluyen las transferencias que el resto del mundo pudiera realizar a las unidades vinculadas a las funciones sociales. El total de la partida se obtiene de las CEI y en forma adicional se necesita investigar el desglose requerido.

5.1.6. Transferencias corrientes diversas (D75)

Se incluyen todas las transferencias corrientes que unidades residentes distintas del gobierno pudieran realizar a las unidades vinculadas a las funciones sociales. El total de la partida se obtiene de las CEI y en forma adicional se necesita investigar el desglose requerido.

⁶² Ver Sistema de Cuentas Nacionales 2008, párrafo 17.35. Los cargos por los servicios de los seguros de salud se registran en la fila P1. Valor bruto de la producción, en su cruce con la columna de los seguros voluntarios de salud.

Recuadro 4

Rentas de la inversión a pagar sobre los derechos de pensión

Los fondos de los seguros sociales vinculados al empleo pensionarios y los seguros sociales vinculados al empleo no pensionarios basados en fondos especiales devengan rentas de la inversión de los fondos acumulados que deben ser asignadas a los hogares beneficiarios. Se incluyen intereses y dividendos e incluso excedentes de explotación en caso que el fondo sea propietario de actividades económicas que lo generen; “el término renta de la inversión debe ser interpretado en forma suficientemente elástico como para incluir esta fuente de ingresos”¹. El SCN registra estas rentas en tres transacciones diferentes. Las dos primeras de estas tres transacciones se registran en la cuenta de asignación del ingreso primario, como D4. Rentas de la inversión cobradas por el fondo y pagadas por los sectores en donde se ha generado la renta y como D442. Rentas de la inversión a pagar sobre los derechos de pensión, donde se reconoce que la propiedad de esas rentas pertenece a los hogares beneficiarios de los fondos y por tanto se muestra como cobrada por los hogares y pagada por el fondo. El tercer registro aparece en la cuenta de distribución secundaria del ingreso donde se contabiliza como D614. Contribuciones sociales suplementarias, pagadas por los hogares y cobradas por el fondo de pensiones. Aquí se contabiliza el retorno al “fondo de pensión de la renta de la propiedad ganada sobre los derechos de pensión desde el inicio del año y sobre todas las reservas establecidas por las prestaciones no pensionarias”² ya que los hogares no perciben en forma efectiva la renta atribuida a ellos en la cuenta de asignación del ingreso primario, sino en la realidad esa renta va a incrementar el fondo pensionario y las reservas no pensionarias. En los cuadros que se presentan en este trabajo sólo se requiere el registro de la última transacción D614. Contribuciones sociales suplementarias (contabilizadas dentro de D61. Contribuciones sociales) ya que las dos primeras transacciones se cancelan entre recursos y empleos y por motivos de simplicidad se decidió excluirlas.

¹ Ver párrafo 17.134, SCN 2008.

² Ver párrafo 8.80, SCN 2008.

Fuente: Elaboración propia

5.2. Columnas del cuadro de ingresos corrientes

Son las mismas columnas utilizadas en los cuadros de los gastos corrientes, excepto en el caso del gobierno general. Se excluye el gobierno general porque desde el punto de vista de los ingresos, éstos no tienen una asignación específica vinculada a las funciones sociales.

Anexo 1. Criterios de clasificación de los seguros sociales

En la publicación de la CEPAL *“Instrumentos de protección social”*⁶³ se analiza la complejidad de realizar una distinción entre la inversión pública y privada en general, y en particular en el ámbito de las erogaciones sociales ya que a la distinción acerca de quién emplea los recursos y quién los financia se suma “la diferenciación respecto de si los privados están legalmente obligados a destinar ciertos recursos a políticas específicas o si esto es algo voluntario”.

Allí se distinguen las situaciones que a continuación se describen. En cada caso se procede a definir bajo qué unidad institucional se deben clasificar desde la perspectiva del *SCN 2008*. También se describen las principales transacciones de redistribución del ingreso, bajo la óptica del ingreso en especie⁶⁴.

- Unidad con financiamiento y ejecución públicos (transferencias monetarias, subsidios de acceso a servicios básicos, a la vivienda y otros). Se clasifica como seguridad social o asistencia social del gobierno, según el sistema sea contributivo (se requiere como condición que el beneficiario realice un pago previo) o no, respectivamente. Puede haber dos tipos de transferencias a los hogares: pensionarias y no pensionarias. Las pensionarias se registran como D62. Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie y las no pensionarias se registran como D63. Transferencias sociales en especie (para el caso en que los hogares consuman productos en especie en forma directa o cuando se realizan pagos por reembolsos) o como D62. Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie (transferencias por motivos de vejez, niñez, familia, pobreza y adelantos en dinero para que los hogares luego financien el consumo de los productos cubiertos por la seguridad social o la asistencia social).
- Unidad con financiamiento público y ejecución privada (concesiones de servicios de salud y educación). Se clasifica como seguridad social o asistencia social del gobierno. La ejecución privada significa que la unidad con financiamiento público compra productos a productores de mercado para luego suministrarlos en forma gratuita a los hogares. Son transferencias no pensionarias. Se registran como D63. Transferencias sociales en especie (para el caso en que los hogares consuman productos en especie en forma directa o cuando se realizan pagos por reembolsos) o como D62. Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie (adelantos en dinero para que los hogares luego financien el consumo de los productos cubiertos por la seguridad social o la asistencia social).

⁶³ Pág. 473, CEPAL (2015), *Instrumentos de la Protección Social*.

⁶⁴ En la óptica del ingreso en especie los gastos en consumo del gobierno individual se registran como gasto de consumo efectivo de los hogares, al tiempo que se contabiliza una transferencia social en especie que el gobierno paga a los hogares beneficiarios para que éstos financien el gasto en consumo.

- Unidad con financiamiento mixto y ejecución pública (servicios estatales de salud con copago privado de prestaciones o pago de medicamentos, gastos de bolsillo). Se clasifica como seguridad social o como asistencia social del gobierno. El financiamiento mixto significa que la unidad recibe ingresos por ventas en concepto de copagos pagados por los hogares. Los pagos que realiza la seguridad social o la asistencia social del gobierno son prestaciones no pensionarias. Se registran como D63. Transferencias sociales en especie (para el caso en que los hogares consuman productos en especie en forma directa o cuando se realizan pagos por reembolsos) o como D62. Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie (adelantos en dinero para que los hogares luego financien el consumo de los productos cubiertos por la seguridad social o la asistencia social). Unidad con financiamiento mixto y ejecución privada (concesiones de servicios sociales con copago, seguros de desempleo). La unidad se clasifica como seguro social vinculado al empleo. El financiamiento mixto significa que recibe contribuciones del gobierno y de los hogares afiliados. Los pagos que realiza el seguro social vinculado al empleo son prestaciones no pensionarias y se clasifican como D62. Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie (transferencias por motivos de vejez, niñez, familia, pobreza y adelantos en dinero para que los hogares luego financien el consumo de los productos cubiertos por el seguro social vinculado al empleo).
- Unidad con financiamiento privado obligatorio y ejecución privada (fondos de pensiones de capitalización individual, como Administradoras de Fondos de Pensiones –AFP- o Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones –AFJP-, seguros de salud, Instituciones de Salud Previsional –ISAPRE- en Chile). La unidad se clasifica como seguro social vinculado al empleo. En el caso que se constituya un fondo separado de la unidad del seguro social que lo administra se procede a constituir una unidad institucional diferente que se clasifica como S129. Fondo de pensiones. El financiamiento privado obligatorio significa que la unidad recibe contribuciones de los hogares afiliados de carácter obligatorio establecido en una ley. Los pagos que realiza el seguro social vinculado al empleo pueden ser prestaciones pensionarias o no pensionarias, salvo el caso en que se constituye por separado el fondo de pensiones (sistema de contribuciones definidas), en el cual es el propio fondo el que paga las prestaciones pensionarias⁶⁵. Se registran como D62. Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie (prestaciones pensionarias y adelantos en dinero para que los hogares luego financien el consumo de los productos cubiertos por el seguro social) y D63. Transferencias sociales en especie (para el caso en que los hogares consuman productos en especie en forma

⁶⁵ En algunos sistemas pensionarios el beneficiario una vez que está en condiciones de jubilarse adquiere, con el fondo de capitalización individual acumulado, una póliza de un seguro de renta vitalicia a una sociedad de seguros.

directa o cuando se realizan pagos por reembolsos). Unidades con financiamiento privado voluntario y ejecución privada. Comprende diferentes tipos de unidades, a saber:

- a. Unidades que venden seguros de salud y de educación. La unidad se clasifica como S128. Sociedad de seguros. El financiamiento privado voluntario significa que la unidad recibe primas de seguros de los hogares afiliados en forma voluntaria y que se registran como D71. Primas netas de seguros no de vida. Los pagos que realiza la sociedad de seguros se registran como D72. Indemnizaciones de seguros no de vida.
 - b. Unidades que venden servicios mercado (salud y educación). Pueden ser ofrecidos por sociedades o por hogares. Son ventas de servicios que constituyen gasto de bolsillo de los hogares.
 - c. Unidades sin fines de lucro que ofrecen productos en forma gratuita o a precios económicamente no significativos (productos farmacéuticos, servicios de salud y enseñanza). Las unidades se clasifican como ISFLSH (asistencia social). El financiamiento privado significa que estas unidades reciben donaciones privadas por parte de hogares o sociedades residentes. Ese financiamiento les permite suministrar en forma gratuita o a precios económicamente no significativos los productos y servicios a los hogares, que se registran como D63. Transferencias sociales en especie (los hogares consumen los productos en especie en forma directa). El pago no significativo que realizan los hogares se registra como gasto de bolsillo de los hogares.
- Unidades con financiamiento externo y ejecución privada (servicios de ONG financiados por organismos internacionales o de la cooperación internacional, remesas de migrantes para consumo en el mercado interno). Las unidades se clasifican como ISFLSH (asistencia social). El financiamiento privado significa que las unidades reciben donaciones privadas por parte de unidades no residentes privadas. Ese financiamiento les permite suministrar en forma gratuita o a precios económicamente no significativos los productos y servicios a los hogares, que se registran como D63. Transferencias sociales en especie (los hogares consumen los productos en especie en forma directa). El pago no significativo que realizan los hogares se registra como gasto de bolsillo de los hogares.