

Las cuentas del sector público y el SEC-95 (*)

Fernando Carrasco Canals

Estadístico del Estado.

Profesor de la U.N.E.D.

Una vez más, los individuos nos encontramos con el dilema de la elección ante las posibles alternativas que se nos presentan. En esta ocasión, teniendo en cuenta el foro y el tema del Seminario, mi enfoque se ha inclinado hacia una profundización del SEC-95 sobre cuestiones planteadas en términos de contabilidad nacional para estimar el déficit público y la deuda pública, que se han formalizado en un *Manual* cuya primera edición es del año 2000 y es consecuencia del trabajo de un grupo de expertos de los Estados miembros de la UE, del Banco Central Europeo y de la propia Comisión a través de Eurostat y de su Dirección General de Economía y Finanzas. Su finalidad es dar respuesta a los problemas estadísticos y contables que se les ha planteado a los Estados miembros de la UE por la aplicación del SEC-95 durante los últimos cinco años. La importancia, tanto del Sistema Europeo de Cuentas como la de este *Manual* radica en que determina el marco conceptual de referencia para conseguir datos comparables de los Estados miembros para evaluar la convergencia nominal que fue objeto de examen en la primavera de 1998 y la estabilidad presupuestaria a partir de la 3ª fase de la UEM.

Por otra parte, se señala que actualmente, año 2001, se está trabajando en una ampliación de la primera edición del *Manual*, en la que,

(*) Esta colaboración recoge la conferencia del autor en el Seminario sobre «La Reforma de la Ley General Presupuestaria», celebrado en Formigal (Huesca), los días 11 y 12 de septiembre de 2001, dentro de los Cursos Pirineos 2001, de la UIMP.

entre otros aspectos, se tiene en cuenta los siguientes temas: ampliación a terceros países, telefonía móvil, *swaps* y la renegociación de la deuda pública.

En función de este enfoque, los puntos que se van a tratar son los siguientes:

- Delimitación del sector de las Administraciones Públicas (AAPP).
- Relaciones entre las AAPP y las empresas públicas, con especial consideración de las privatizaciones.
- Aplicación del principio del devengo.
- Infraestructuras públicas financiadas y explotadas por el sector sociedades.
- Cálculo de la deuda pública.

1. DEFINICIÓN DEL SECTOR DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El sector de las Administraciones Públicas (AAPP) comprende todas las unidades que son «otros productores no de mercado» cuya producción está destinada al consumo individual o colectivo y en el que la mayor parte de sus recursos provienen de contribuciones obligatorias pagadas por unidades que pertenecen a otros sectores de la economía, así como todas las unidades institucionales, cuya actividad principal consiste en efectuar operaciones de redistribución de la renta y riqueza nacional.

Las unidades institucionales que se incluyen en el sector de las AAPP se agrupan en tres categorías:

- Los organismos públicos administrativos que financian y son responsables del conjunto de actividades, cuya finalidad esencial es suministrar a la colectividad bienes y servicios no de mercado.
- Las instituciones sin fin lucrativo (ISFL), que, teniendo personalidad jurídica, son «otros productores no de mercado» controladas y principalmente financiadas por las AAPP.
- Los fondos de pensión autónomos, que son obligatorios en razón de disposiciones legales o reglamentarias cuando las AAPP son responsables de su gestión con respecto a la fijación o aprobación de sus cotizaciones y prestaciones.

El sector de las AAPP comprende cuatro subsectores:

- Administración Central.
- Administración Autonómica (en el caso de España).
- Administración Local.
- Administración de la Seguridad Social.

En función de la definición del sector de las AAPP para definir su ámbito es necesario examinar las siguientes características de la unidad que interviene en la actividad económica:

- 1.^a Que siendo una unidad sea una unidad institucional.
- 2.^a Que siendo una unidad institucional ésta sea de carácter público.
- 3.^a Que siendo una unidad institucional pública ésta sea productora no de mercado.

Los criterios para aplicar los conceptos citados anteriormente son:

a) La existencia de una unidad institucional exige que ella tenga autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal y tenga una contabilidad completa.

b) La naturaleza, pública o privada, de una unidad institucional está determinada por quién ejerce el control sobre la misma. El control se define como la capacidad para determinar la política general de la unidad institucional, que se manifiesta, entre otros aspectos, nombrando a sus directivos o administradores. La causa del control puede ser bien porque la AP tenga más de la mitad de las participaciones de la sociedad, bien porque una norma legal otorga a la AP el poder determinar la política general de la sociedad. Un caso particular son las ISFL, que están integradas en el sector de las AAPP cuando ellas estén controladas y principalmente financiadas por una administración pública.

Un caso significativo de aplicación del criterio de control para determinar si la unidad institucional pertenece, o no, al sector de las AAPP son los establecimientos escolares. Se considera que una AAPP controla un establecimiento escolar cuando su aprobación es necesaria para abrir nuevas clases, para realizar inversiones importantes, contraer un préstamo o si la AP tiene el poder de impedir al colegio de poner fin a sus relaciones con las AAPP. Sin embargo, las AAPP no controlan al establecimiento escolar si su función se limita a su financiación o a supervisar la calidad de la enseñanza que se imparte.

c) Por último, la tercera característica para que una unidad esté integrada en el sector de las AAPP está basada en la distinción que hace el SEC-95 entre «productor de mercado» y «productor no de mercado» en función del criterio de lo que se denomina «precios económicamente significativos».

Un precio es económicamente significativo a partir del momento en el que ejerce una influencia significativa sobre las cantidades que los productores están dispuestos a ofrecer en el mercado y sobre las que los compradores están dispuestos a demandar. Al contrario, un precio no es económicamente significativo cuando su incidencia es prácticamente nula, tanto desde la oferta como desde la demanda. Por tanto, los productores de mercado son los que venden su producción a precios económicamente significativos, y productores no de mercado son los que proporcionan al mercado la mayoría de su producción a precios económicamente no significativos o bien gratuitamente. Un criterio práctico para distinguir unos precios de los otros es el del 50 por ciento, lo que significa comparar los ingresos del producto de la venta con sus costes de producción, y en función de que financie más o menos del 50 por ciento se consideran, respectivamente, precios económicamente significativos o no significativos.

Una vez determinado que una unidad es institucional, pública y productora no de mercado, surge la cuestión de la separación entre los pagos que realiza una unidad institucional residente a las AAPP en concepto de ventas de servicios públicos e impuestos. El criterio del SEC-95 es que un pago a la AAPP se registra como una venta de servicios si se considera que es el precio que hay que pagar por la concesión de autorización para ejercer una función específica regulada por la AAPP; por ejemplo, la seguridad de las instalaciones o de los equipos utilizados. Además, se impone la condición de que el pago sea proporcionado con el coste de la prestación del servicio; por ejemplo, permiso de conducir, licencia de armas, entradas en los museos, etc. Por el contrario, los pagos realizados a las AAPP que no cumplen ninguna de estas dos condiciones se registran como impuestos; por ejemplo, los derechos pagados por la propiedad de vehículos, barcos y aviones, permisos de caza y pesca, etc.

2. RELACIONES ENTRE LAS AAPP Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS, CON ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LAS PRIVATIZACIONES

Este apartado consiste en desarrollar: en primer lugar, los principios generales a aplicar para el registro en términos de contabilidad

nacional de las operaciones que realizan entre sí las AAPP y las empresas públicas, y en segundo lugar, estudiar el tema de la venta de activos, es decir, las privatizaciones.

Los **principios generales son**: determinar la función de las AAPP en los flujos entre las diferentes unidades institucionales, reflejar la realidad económica por encima de la forma jurídica, la coherencia y los conceptos de rentas y dividendos.

El **primer principio** es la determinación de la función de una unidad institucional de la AP, que puede ser compleja por la dificultad de clasificar una operación entre las AAPP y una unidad pública, debido a las distintas funciones que desempeñan las administraciones en la economía. En efecto, la operación puede tener lugar por diversos motivos debido a los diferentes objetivos de la actividad de las AAPP. En consecuencia, las actividades incluyen la función de la administración:

- **En su calidad de propietaria de activos financieros:**
 - como inversora a largo plazo para obtener unos beneficios;
 - como gestora de su propia liquidez mediante operaciones financieras;
 - como propietaria última de las reservas de oro y de divisas.
- **En apoyo de la actividad económica y la política social:**
 - la administración paga subvenciones y da ayudas a la inversión para favorecer el empleo;
 - la Administración utiliza a veces unidades públicas para la aplicación de sus políticas, como en el caso del transporte público;
 - la Administración aprueba una legislación por la que se reestructuran las unidades públicas con el fin de que puedan utilizar los beneficios de las cesiones de activos para financiar otras actividades.
- **Como gestora de su presupuesto:**
 - recaudando impuestos y cotizaciones sociales;
 - realizando operaciones asociadas con las obligaciones relativas a las pensiones.

En casos límite, en el momento de determinar cómo clasificar una operación es necesario considerar qué papel desempeña la AP en esa operación. En algunos casos podrá ser más de uno, por lo que habrá que examinar cuál es el más importante.

El **segundo principio** es que, aunque el contexto jurídico de las unidades y de las operaciones es importante para clasificarlas, a veces es necesario estudiar la realidad económica que subyace, porque en último término será ésta la que determine el criterio de clasificación.

El **tercer principio** es el de la coherencia. El SEC-95 es un sistema integrado de cuentas y de flujos y *stocks*, cuyo objetivo consiste en garantizar la coherencia del sistema en su totalidad. La coherencia se exige tanto desde un punto de vista contable como económico. La coherencia contable significa que las operaciones entre dos unidades –y entre dos sectores– deben registrarse según las mismas normas; por ejemplo, los intereses deben registrarse con arreglo al principio del devengo, tanto en las cuentas del sector deudor (las AAPP, por ejemplo) como en las del sector acreedor (las instituciones financieras, los hogares, etc.). La coherencia económica significa que si las operaciones están organizadas de tal modo que el aspecto jurídico contradice la realidad económica, es decir, el efecto económico real de las operaciones, es preferible registrar en las cuentas nacionales la realidad económica. Un buen ejemplo es la privatización indirecta: una venta indirecta de activos financieros tendrá los mismos efectos en las cuentas nacionales de las AAPP que una venta directa y, por consiguiente, deberá registrarse como operación financiera. En la misma línea de razonamiento, el SEC-95 establece que algunas operaciones se reordenen con el fin de mostrar de forma más clara las relaciones económicas subyacentes con sus consecuencias; por ejemplo, reasignación de las operaciones, división de unidades, etc.

Sin embargo, en el momento de evaluar el déficit público, dos factores principales pueden ir en contra de esta necesidad de coherencia:

La **primera causa** es la consideración de los activos financieros frente a activos no financieros.

Dado que, en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, el déficit se ha definido como la necesidad de financiación del sector AAPP, se produce una asimetría entre el tratamiento estadístico de los activos no financieros y el de los activos financieros.

Las variaciones de los activos no financieros, cuando se producen a consecuencia de operaciones entre unidades institucionales, se registran en la cuenta de capital; por lo tanto, modifican la capacidad o necesidad de financiación, que es el saldo de la cuenta de capital. Por el contrario, las variaciones de los activos financieros –registradas en la cuenta financiera– no modifican dicho saldo, excepto en el caso de las variaciones unidireccionales, como la asunción de deudas o la cancelación de las mismas, si la variación de los pasivos se compensa mediante una transferencia de capital, ya que este flujo se registra en la cuenta de capital.

Las consecuencias son especialmente importantes en el caso de la venta de activos no financieros, tanto si se trata de una venta directa, como si es una venta indirecta.

– Una venta directa de un activo no financiero mejora la capacidad o necesidad de financiación de las AAPP mediante una disminución de la formación bruta de capital fijo.

– Una venta indirecta de un activo no financiero provoca la mejora de la capacidad o necesidad de financiación de la sociedad holding pública, pero el pago de los ingresos obtenidos a la AP es una operación financiera porque es una retirada de capital social, ya que es una liquidación parcial de activos de la sociedad holding.

Aunque aparentemente incoherente –y realmente asimétrico– en sus consecuencias sobre el déficit público, este tratamiento de las ventas indirectas es, sin embargo, lógico: al entregar a las AAPP los activos líquidos resultantes de la venta, la sociedad holding pública reduce sus activos y se liquida parcialmente. Este procedimiento es correcto porque los activos de una empresa no pueden distribuirse como rentas a sus propietarios con arreglo a los principios básicos de la contabilidad patrimonial y empresarial.

La **segunda causa** de posible incoherencia se debe al carácter específico de las AAPP.

Las AAPP realizan algunas actividades que nunca desempeñan unidades de mercado porque no sólo gestionan activos, sino que también pueden apoyar la actividad económica y tratar de lograr objetivos sociales. Además, las AAPP son el único agente que puede hacer transferencias masivas a otros agentes de la economía.

El **cuarto principio** se refiere a los conceptos de renta y dividendos; en cuanto al concepto de renta en el sistema de cuentas nacionales, los conceptos de renta y ahorro proceden de las actividades productivas. Esto significa que las ganancias de posesión, se realicen o no, se excluyen siempre de la renta y el ahorro, y se registran en una cuenta de acumulación específica, la cuenta de revalorización, lo que significa que los pagos procedentes por cuenta de renta de una empresa a sus propietarios deben mantener constantes sus activos netos (o patrimonio neto). Las consecuencias del concepto de renta, según los sectores institucionales, son las siguientes:

En el sector de las AAPP: los ingresos de las privatizaciones, por ejemplo, no son rentas de las AAPP, sino ingresos obtenidos por la venta de activos financieros. Se trata de una operación financiera.

En el sector sociedades: los dividendos en el sistema de cuentas nacionales forman parte de las rentas de la propiedad. Los recursos que una unidad (una sociedad) puede distribuir como dividendos y utilizar para pagar transferencias corrientes, como los Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio, son renta empresarial de la unidad.

Según este criterio, los recursos con los que han de pagarse los dividendos no deberán incluir ni los ingresos obtenidos de las ventas de activos ni las ganancias de revalorización. Revalorizar un activo no es sino adaptar el valor de dicho activo a las condiciones del mercado, no es crear renta. Con el fin de preservar el patrimonio neto de la empresa, no son distribuibles como renta ni los ingresos por revalorización, ni los ingresos por ventas de activos.

En función de los principios citados anteriormente, a continuación se estudian **los pagos de las sociedades públicas a las AAPP y los pagos de éstas a las unidades públicas** para clasificar la operación a que dan lugar los pagos.

En cuanto a **los pagos de las sociedades públicas a las AAPP**, su registro en el flujo correspondiente de las cuentas de las AAPP no plantea problemas especiales en los casos siguientes: impuestos sobre la producción y las importaciones, impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc., impuestos sobre el capital, intereses y transferencias corrientes diversas.

Por el contrario, sí se pueden plantear problemas especiales en los casos siguientes:

Dividendos. Los dividendos se generan porque la unidad es propiedad de las AAPP y su pago se realiza con cargo a las rentas de la sociedad pública. Por el contrario, no se clasifican como dividendos, sino como retiradas de capital social y, en consecuencia, se registran en la cuenta financiera los pagos motivados por las ventas de activos, ganancias de capital o reservas acumuladas durante varios años. En consecuencia, el registro de los ingresos por privatización en las cuentas nacionales consiste básicamente en considerar la venta de la participación de la AP como un intercambio de un tipo de activos financieros que generalmente están registrados en la cuenta financiera de las AAPP en la rúbrica «acciones y otras participaciones» por otro tipo de activos financieros que generalmente son activos líquidos. Por tanto, los ingresos por privatizaciones en sí mismos no mejoran el déficit público, pero sí modifican su financiación, ya que los nuevos activos líquidos de la AP deberán favorecer la reducción de la deuda pública bien por la recompra de deuda pública bien reduciendo la necesidad de nuevas emisiones de deuda.

Con respecto **al pago de las AAPP a las sociedades públicas**, lo importante es dilucidar si las AAPP están efectuando los pagos para aumentar su inversión en activos financieros o, por el contrario, si están motivados para apoyar determinados objetivos de política económica. A continuación se estudian algunos flujos en concreto:

Subvenciones. En esta operación se registran los pagos regulares que las AAPP hacen a favor de las sociedades públicas para reducir los precios que cobran las mismas por la venta de su producción de mercado o bien para cubrir las pérdidas en que incurrían.

Ayudas a la inversión. En esta operación se incluyen todos los pagos sin contrapartida que las AAPP hacen a favor de las sociedades públicas con la condición que se utilicen para la formación de capital fijo y no para financiar gastos corrientes.

Otras transferencias de capital. En esta operación se registran los pagos de las AAPP en concepto de compensación de daños, pagos para cubrir pérdidas acumuladas durante varios ejercicios financieros o pérdidas excepcionales y como contrapartida de la cancelación de deudas, excepto si es parte de una privatización, en cuyo caso se registra en la cuenta financiera.

Una cuestión que merece especial atención en las relaciones entre las AAPP y las empresas públicas son las ventas de activos, es decir, las privatizaciones.

La **privatización** ha sido, y lo sigue siendo, un elemento importante de la gestión del sector público en muchos países. Según se trate de un activo financiero o no financiero y que la venta sea directa o indirecta se pueden considerar cuatro casos:

1.º La propia AP vende las «acciones y otras participaciones» que posee en una empresa. Es lo que se denomina una venta directa.

2.º La AP posee una empresa A (casi siempre una sociedad holding): dicha empresa vende «acciones y otras participaciones» que posee en una empresa B y paga los ingresos por la venta a la administración pública. Es lo que se denomina una venta indirecta.

3.º La AP vende activos no financieros que posee. Esto es una venta directa de activos no financieros.

4.º La AP posee «acciones y otras participaciones» en una empresa: dicha empresa vende activos no financieros que posee y paga los ingresos por la venta a la AP. Esto es una venta indirecta de activos no financieros.

Los criterios de registro en el sistema de cuentas del SEC-95 son los siguientes:

1. Venta directa de activos financieros.

La venta directa de activos financieros debe registrarse totalmente en las cuentas financieras de la AP y de la empresa implicada: se trata de una retirada de «acciones y otras participaciones de la empresa» que era, total o parcialmente, propiedad de la Administración, con una contrapartida que consiste en un incremento de otros activos financieros, generalmente activos líquidos. En este caso no hay repercusiones sobre la capacidad o necesidad de financiación de las AAPP.

2. Venta indirecta de activos financieros.

La venta indirecta de activos financieros debe registrarse totalmente en las cuentas financieras de la AP y de la empresa A: se trata de una retirada de «acciones y otras participaciones» de la empresa A, cuya contrapartida consiste en un incremento de otros activos financieros. Esto es cierto tanto si la empresa A entrega a su propietaria, la AP, la totalidad de los ingresos por la venta como si sólo le entrega una parte de los mismos. La venta indirecta de activos financieros no tiene repercusiones sobre la capacidad o necesidad de financiación de las AAPP.

3. Venta directa de activos no financieros.

La venta directa de activos no financieros debe registrarse en la cuenta de capital de la AP: se trata de una cesión de activos no financieros, con una repercusión positiva sobre la capacidad o necesidad de financiación de las AAPP. Los activos no financieros pueden ser activos fijos, existencias, objetos valiosos, terrenos u otros activos no financieros no producidos.

4. Venta indirecta de activos no financieros.

La venta indirecta de activos no financieros debe registrarse totalmente en las cuentas financieras de la AP y de la empresa implicada (A): se trata de una retirada de «acciones y otras participaciones» de la empresa A que era, total o parcialmente, propiedad de la Administración, con una contrapartida que consiste en un incremento de otros activos financieros.

Con respecto a las **reglas contables del registro** de las operaciones, es decir, el momento de registro y la valoración (montante), es la siguiente:

En las cuentas de las AAPP:

– En el caso de las ventas directas, las operaciones han de registrarse en el momento en que tiene lugar el cambio de propiedad.

– En el caso de las ventas indirectas, cuando se pagan a las AAPP los ingresos por las ventas.

Los montantes que se deben registrar son los importes totales de los ingresos por las ventas que pagan los compradores y que corresponden al valor de mercado de los activos que se venden en el momento de la operación.

En particular, en el caso de las ventas indirectas, puede ocurrir que la totalidad o alguna parte de los ingresos se registren como dividendos, impuestos u otros conceptos en la contabilidad interna de las partes que intervienen en la operación; no obstante, en términos de contabilidad nacional deben registrarse como operaciones financieras.

En el caso del pago parcial a las AAPP de los ingresos por una venta indirecta, hay que prestar especial atención a que la totalidad del pago a las AAPP se trate como una operación financiera. En la práctica, tales ventas pueden precisar los servicios de intermediarios financieros u otros servicios no financieros que deben pagar las AAPP. Esto es especialmente cierto en el caso de la privatización.

Estos gastos deben registrarse como consumos intermedios. Si se pagan, efectivamente, de los ingresos por las ventas, debe hacerse una imputación para que la totalidad de los ingresos se registre en las operaciones antes mencionadas. Naturalmente, si se hacen pagos a las AAPP –por ejemplo, como dividendos o impuestos–, además de los ingresos resultantes de las ventas de los activos, tales pagos se registrarán, si procede, en las operaciones específicas no financieras.

Los casos de ventas indirectas considerados en los párrafos anteriores son ventas de activos por un montante sustancial, realizadas con la intención de pagar los ingresos obtenidos a las AAPP. Frecuentemente, tales ventas son parte de un plan de privatización decidido por las AAPP. Sin embargo, puede ocurrir que, en su actividad corriente, las empresas vendan algunos activos y obtengan, por tanto, algunas ganancias de capital; estas ganancias de capital se distribuirán después en forma de dividendos o a través de impuestos específicos, de modo que, finalmente, una parte de los ingresos resultantes de la venta de los activos volverá a las AAPP. No siempre resulta posible identificar estos flujos. Por consiguiente, no se considera necesario, en este caso, tratar dichos flujos como financieros.

La justificación de que los pagos de los ingresos provenientes de privatizaciones no se incluyan en las transferencias de capital está en la letra g) apartado 4.165. del SEC-95: «No obstante, las operaciones de contrapartida de las transferencias hechas a las AAPP de los ingresos provenientes de privatizaciones realizadas indirectamente, a través de una sociedad holding por ejemplo, tienen que registrarse como operaciones financieras de «acciones y otras participaciones» y, por consiguiente, no afectan directamente al nivel de la capacidad o necesidad de financiación de las AAPP».

Un caso especial es cuando un holding público retiene los ingresos de la privatización que surge porque en algunos Estados miembros de la UE las AAPP han creado este tipo de sociedades para gestionar la reestructuración del sector público con objeto de hacer las empresas más competitivas y rentables y, a largo plazo, cancelar la participación de la Administración. En este contexto, su actividad principal consiste en organizar la privatización en las mejores condiciones posibles y, en ocasiones, destinar los ingresos obtenidos de la venta de acciones a otras empresas públicas (propiedad o no de la sociedad holding) a través de ayudas, préstamos o inyecciones de capital.

La cuestión principal es determinar en qué sector ha de clasificarse este tipo de unidad que gestiona la privatización y que posiblemente concede ayudas a otras empresas: ¿debe considerarse que esta actividad debe registrarse en el sector de las AAPP? La contestación depende de las cuatro posibilidades que se pueden establecer:

1. El holding público es una unidad de mercado y moviliza los fondos entre las empresas del grupo como parte de una estrategia empresarial para el grupo, del mismo modo que lo haría una sociedad privada. En este caso sus operaciones se registran como ajenas a las AAPP.

2. El holding público es una unidad de mercado y la AP moviliza los fondos entre las empresas del grupo para apoyar actividades deficitarias como parte de la política social y económica de las AAPP. En este caso hay que reasignar las operaciones a través de las AAPP, si pueden identificarse claramente las subvenciones y ayudas concedidas por motivos no de mercado.

3. El holding público es una unidad de mercado, pero concede ayudas y subvenciones a unidades exteriores al grupo. En este caso se reasignan los pagos a través de las AAPP.

4. El holding público es una unidad no de mercado. En este caso se clasifica en el sector de las AAPP.

3. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DEL DEVENGO

El criterio de devengo es el principio general que se aplica en el SEC-95 para fijar la fecha de registro de las operaciones (flujos) entre los agentes, es decir, las unidades institucionales que intervienen en la actividad económica. Por el contrario, el criterio de caja sólo se utiliza excepcionalmente. En este apartado se analizan los principios generales contables, momento de registro y valoración de los flujos, de algunas de las operaciones de distribución del SEC-95, concretamente los impuestos, las cotizaciones sociales y los intereses. La importancia de esta cuestión obedece a que los impuestos y las cotizaciones sociales representan en la UE como mínimo el 80 por ciento de los ingresos de las AAPP. Por consiguiente, el modo en que se registren estas operaciones en el marco del SEC-95, en el contexto del procedimiento del déficit excesivo, resulta fundamental, lo que exige que el método de registro debe ser transparente y la repercusión sobre el déficit de las AAPP comparable.

Sin embargo, la aplicación estricta del SEC-95 no es suficiente para alcanzar este objetivo. Esto se debe a que los impuestos y las cotizaciones sociales devengados (o notificados) pueden registrarse como recursos de las AAPP, aunque una parte de los mismos pueda no pagarse nunca efectivamente, bien por quiebras de las empresas, bien por falta de eficacia del sistema de recaudación de impuestos o por otras causas.

Esta situación ha provocado que el Reglamento 2223/96 del Consejo, por el que se aprueba la metodología del SEC-95, haya sido modificado por el Reglamento 2516/2000, en el que se modifican los principios del SEC-95 en lo que se refiere a los impuestos y las cotizaciones sociales. En función de su articulado, las normas aplicables para el registro de los impuestos y las cotizaciones sociales son:

- *Momento del registro*: es el momento en que tiene lugar la actividad que crea la obligación fiscal o, en el caso de algunos impuestos sobre la renta, cuando las AAPP determinan con certeza la cuantía del impuesto debido.

- *Importes que se deben registrar*: éste es el aspecto más delicado. Se aborda en el artículo 3 del Reglamento, en que se permiten tres po-

sibilidades para registrar los impuestos y las cotizaciones sociales en las cuentas nacionales.

Las dos primeras opciones son pertinentes si los importes a que se hace referencia son los notificados como importes debidos:

1. Los importes que se deben registrar serán los importes notificados, ajustados mediante un coeficiente para reflejar los importes notificados nunca recaudados. Los coeficientes se estimarán con arreglo a la experiencia adquirida y a las previsiones de cada momento respecto de los importes notificados nunca recaudados.

2. Los importes notificados se registran totalmente como impuestos y cotizaciones sociales. No obstante, las discrepancias entre estos importes teóricos y los ingresos en efectivo reales se tratarán como transferencias de capital a favor de los sujetos fiscales morosos.

3. Se registran los importes en efectivo en las cuentas, pero se ajustan temporalmente para garantizar que los importes en cuestión se asignan al período en el que tuvo lugar la actividad que originó la obligación fiscal.

Las causas de utilizar estos criterios de contabilización están en el artículo 2 del Reglamento:

1. Las repercusiones en la capacidad/necesidad de financiación de las AAPP derivadas de los impuestos y las cotizaciones sociales registradas en el sistema no incluirán los importes cuya recaudación sea incierta.

El razonamiento subyacente es que, cuando existen pruebas de que algunos de los impuestos y las cotizaciones sociales notificados nunca se recaudarán, la diferencia entre las notificaciones y los importes que se espera percibir representa un derecho sin valor real que no debe registrarse como ingreso de las AAPP.

2. Las repercusiones en la capacidad/necesidad de financiación de las AAPP derivadas de los impuestos y las cotizaciones sociales registradas en el sistema, tomando como base el principio del devengo serán, durante un período razonable, equivalentes a los importes correspondientes efectivamente recaudados.

Anteriormente se ha dicho que el criterio general del SEC-95 para determinar el momento de registro de los flujos entre las unidades institucionales es el principio de devengo, es decir, cuando se crea, transforma o extingue el valor económico, o cuando nacen, se transforman o se cancelan los derechos y las obligaciones, lo que implica que en el caso de:

- Los sueldos y salarios y las cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y de los asalariados se registran en el período durante el que se ha efectuado el trabajo. No obstante, las primas especiales u otros pagos excepcionales, la paga extraordinaria anual, etc., se registran a su vencimiento.

- Los impuestos sobre la producción y las importaciones se registran en el momento en que tienen lugar las actividades, operaciones u otros hechos que crean la obligación fiscal.

- Las subvenciones se registran en el momento en que tiene lugar la operación o el hecho (producción, venta, importación, etc.) que las justifica.

- Los impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc., se registran en el momento en que tienen lugar las actividades, operaciones u otros hechos que crean la obligación de pagar.

En algunos casos, la obligación de pagar los impuestos sobre la renta no se puede determinar hasta un período contable posterior a aquel en que se devenga la renta. Por lo tanto, es necesaria una cierta flexibilidad sobre el momento de registrar dichos impuestos. Los impuestos sobre la renta deducidos en la fuente, tales como los retenidos en el momento de percibirse la renta y los pagos periódicos a cuenta del impuesto sobre la renta, pueden registrarse en los períodos en que se pagan; la obligación fiscal final sobre la renta puede registrarse en el período en que se determina su cuantía.

- Las prestaciones sociales en efectivo se registran cuando se establece el derecho a la prestación

En cuanto al valor o montante que se registra en la operación como consecuencia de la aplicación del principio de devengo, significa para la mayoría de las operaciones de distribución que los montantes que han de registrarse en el año (*n*) deberán incluir las cantidades debidas respecto de las operaciones efectuadas desde el 1 de enero (*n*) al 31 de diciembre (*n*), es decir, las cantidades relativas a las operaciones realizadas durante los doce meses del año.

Se destaca que para la mayoría de las operaciones de distribución los cambios de la fecha de pago no tienen, por tanto, repercusiones sobre la necesidad de financiación de las AAPP, medida según el principio del devengo, con arreglo a las normas del SEC-95.

Sin embargo, hay algunas operaciones de distribución, como son: las primas especiales u otros pagos excepcionales, la paga extraordinaria anual, etc., pagados por los empleadores a sus asalariados; algunos impuestos sobre la renta y las cotizaciones sociales de los tra-

bajadores autónomos y de los desempleados, cuya obligación de pagar no se puede determinar hasta un período contable posterior. Por tanto, no se puede aplicar el criterio del principio de devengo y, en consecuencia, los cambios de la fecha de pago (por ejemplo, pagos anticipados) pueden repercutir en la necesidad de financiación de las AAPP.

Por último, se matiza que todo cambio de la fecha de pago debido a un imperativo legal o a un cambio que se prevé permanente y que afecta a los importes ingresados por el Estado tienen una repercusión sobre los montantes registrados en las cuentas no financieras y, por tanto, en la necesidad de financiación de las AAPP. Sin embargo, un cambio temporal de la fecha de pago debido a una decisión administrativa, aunque afecte a los importes recibidos por el Estado, no deberá tomarse en consideración y, por consiguiente, no habrá de tener repercusiones sobre la necesidad de financiación de las AAPP.

Un tema importante de la aplicación del principio del devengo es el **registro de los intereses** no tanto por su incidencia en la necesidad/capacidad de financiación de las AAPP, sino porque su aplicación a este flujo es uno de los cambios más importantes del SEC-95 con respecto al SEC-79.

Se considera que no es el momento oportuno para analizar en profundidad todos los cambios que se han producido; por ello, se limita la exposición a explicitar los aspectos más importantes:

1. Criterios generales

- Todos los instrumentos financieros que generan intereses deben registrarse según el principio del devengo.
- Los intereses se devengan según un «enfoque deudor».
- Los intereses devengados pueden calcularse mediante el método del interés simple o del interés compuesto.
- Todos los instrumentos financieros emitidos al descuento se tratan de forma similar.
- Los intereses vencidos pendientes de cobro/pago se mantienen en el instrumento financiero.

2. Instrumentos financieros u operaciones específicas

- Los desdoblados no repercuten en el montante de los intereses devengados.

- Puede ser necesario realizar ajustes en el caso de instrumentos financieros con tipos variables y elementos fungibles (incluidas las primas de ahorro).
- Los instrumentos financieros ligados a un sorteo se registran, normalmente, según el principio del devengo.
- La norma del devengo se aplica a los bonos indicados.
- No existen normas específicas para los instrumentos financieros negociables a corto plazo.
- Pueden registrarse los intereses devengados durante períodos de carencia.
- Los intereses devengados sobre instrumentos denominados en monedas extranjeras dan lugar a un ajuste en la cuenta de revalorización.

4. INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS FINANCIADAS Y EXPLOTADAS POR EL SECTOR SOCIEDADES

Desde hace algunos años determinadas AAPP utilizan cada vez con más frecuencia el sector sociedades para financiar, construir y gestionar infraestructuras públicas. Las causas que motivan este proceder son dos: por una parte, aprovechar el espíritu de empresa del sector privado que se manifiesta en buscar el máximo beneficio, y por otra, para distribuir el coste de los nuevos activos en el tiempo en que se utilizan, evitando así los elevados costes iniciales de la formación de capital fijo por cuenta propia de las AAPP.

Existen dos tipos principales de casos:

1.º Las AAPP celebran un contrato con una sociedad para la construcción de una infraestructura utilizada para suministrar servicios que constituyen gasto en consumo final de las AAPP.

Ejemplos:

- Las AAPP solicitan a una sociedad que construya una cárcel con arreglo a unas especificaciones establecidas. La AP acuerda pagar a la sociedad una determinada cantidad por veinticinco años con el objetivo de que la cárcel esté disponible para el fin al que está destinada. Al final de los veinticinco años, la propiedad legal de la cárcel se transfiere del contratista a las AAPP.
- Las AAPP celebran un contrato con una sociedad para el diseño y construcción de una carretera, cuyo mantenimiento en unas

condiciones acordadas estará a cargo de la sociedad durante veinticinco años. La AAPP paga al contratista una tarifa anual, ligada al número de vehículos que utilizan la carretera.

En estos casos, hay pagos regulares de las AAPP a la sociedad.

2.º Una sociedad construye o gestiona infraestructuras públicas y financia los costes cobrando a los usuarios que no son las AAPP implicadas.

Por ejemplo, una sociedad puede construir una carretera y cobrar peaje a los vehículos que la utilizan.

Puede haber un pago de la sociedad a las AAPP o no haberlo.

Las preguntas que se plantean son las siguientes:

- ¿En los balances de qué sector –sector sociedades o sector AAPP– deberá registrarse la infraestructura pública durante el período de explotación?
- ¿Cómo registrar las operaciones ligadas a los contratos y cuál es su repercusión en la capacidad o necesidad de financiación de las AAPP ?

Antes de contestar a las preguntas hay que destacar que las sociedades participantes en estas operaciones pueden ser públicas o privadas. Si la sociedad es pública, la primera pregunta es si se trata realmente de una unidad de mercado. Supongamos que se crea una unidad pública expresamente con objeto de financiar, construir y gestionar un activo, que se pone a disposición de la AP por unas tarifas pagadas regularmente durante la vida del mismo. En este caso puede resultar más adecuado decir que las tarifas pagadas no corresponden a ventas, sino que son transferencias y clasificar la unidad en el sector AAPP.

El tratamiento de los flujos entre la sociedad y las AAPP en términos del SEC-95 es el siguiente:

1. Las AAPP hacen pagos regulares a la sociedad

Deben distinguirse dos situaciones:

Caso 1 a

Si durante el período de explotación la sociedad afronta la mayoría de los riesgos derivados de la propiedad y recibe la mayoría de los beneficios, la infraestructura se registra en su balance.

El contrato entre las AAPP y la sociedad tiene las características de un arrendamiento operativo. Sólo repercuten en la capacidad o necesidad de financiación los pagos regulares de las AAPP.

Si la infraestructura se entrega a las AAPP al final del período de explotación, se registra en los balances de dicha Administración como formación bruta de capital fijo, compensada por una transferencia de capital, sin repercusiones sobre la capacidad o necesidad de financiación.

Caso 1 b

Si durante el período de explotación las AAPP afrontan la mayoría de los riesgos derivados de la propiedad y recibe la mayoría de los beneficios, la infraestructura se registra en su balance.

El contrato entre las AAPP y la sociedad tiene las características de un arrendamiento financiero.

La infraestructura construida por la sociedad se registra en el balance de las AAPP como formación bruta de capital fijo, compensada por un préstamo imputado de igual valor.

La FBCF se registra en las cuentas de las AAPP con arreglo a las normas del SEC-95: la repercusión en la capacidad o necesidad de financiación de las AAPP corresponde al valor de la FBCF. La deuda de las AAPP aumenta en el importe del préstamo imputado.

Durante el período de explotación, los pagos anuales deberán dividirse entre reembolsos de principal y pagos de intereses relativos al préstamo imputado. Los pagos de intereses tienen repercusiones sobre la capacidad o necesidad de financiación de la Administración.

2. Las AAPP no hacen pagos regulares a la sociedad

En estos casos, las AAPP no hacen pagos regulares directos o indirectos a la sociedad, ni en efectivo ni en especie. La infraestructura deberá registrarse en los balances de la sociedad durante el período de explotación.

Caso 2 a

Cuando se trata de una nueva infraestructura construida por la sociedad, se registran como FBCF de la sociedad, sin repercusiones sobre las cuentas de las AAPP.

Si la infraestructura se entrega a las AAPP al final del período de explotación, se registra en los balances de dicha Administración como FBCF, compensada por una transferencia de capital, sin repercusiones sobre la capacidad o necesidad de financiación.

Cuando la sociedad efectúe pagos a las AAPP durante la vigencia del contrato, tales pagos se registrarán bien como rentas de la tierra, en caso de que las AAPP pongan a disposición de la sociedad un activo no producido (como el terreno sobre el cual se construye la infraestructura), bien como impuestos (otros impuestos sobre la producción), cuando la AP no proporcionen nada a cambio del pago.

Caso 2 b

Puede ocurrir que las AAPP transfieran a la sociedad una infraestructura ya existente. Esta operación se registrará como una inyección de capital en especie en la cuenta de otras variaciones del volumen de activos, sin repercusiones sobre la capacidad o necesidad de financiación de las AAPP: la situación puede considerarse como una reestructuración de activos fijos y derechos y obligaciones de propiedad; se trata de un intercambio de un activo no financiero por otro financiero (participación de las AAPP en la sociedad).

Si la infraestructura se devuelve a las AAPP al final del período de explotación, se registra en los balances de dicha administración a través de la cuenta de otras variaciones del volumen de activos, sin repercusiones sobre la capacidad o necesidad de financiación.

Si la sociedad efectúa pagos a las AAPP durante la vigencia del contrato, deberán registrarse como dividendos.

La justificación del registro en términos de contabilidad nacional de los flujos entre las sociedades y las AAPP es la siguiente, según los casos expuestos en los párrafos precedentes:

1. Las AAPP hacen pagos regulares a la sociedad

Se distinguen dos casos:

Caso 1 a

La sociedad es quien presta un servicio a las AAPP, servicio cuya producción se lleva a cabo con la infraestructura. Por lo tanto, se registra la infraestructura en el balance de la sociedad durante el período de explotación. El servicio constituye gasto en consumo final de las AAPP.

Si se entrega la infraestructura a las AAPP al final del período de explotación, es poco probable que se haga sin una contrapartida. La sociedad entrega la infraestructura a las AAPP, que reciben como contrapartida bien el derecho a utilizar el terreno público, bien a llevar a cabo la actividad en cuestión. La FBCF registrada en las cuentas de la AAPP puede compensarse mediante una transferencia de capital dado el carácter excepcional de la operación.

Caso 1 b

Las AAPP son quienes prestan un servicio a través de la infraestructura y adquieren ésta mediante un contrato de arrendamiento financiero con la sociedad que ha construido el activo. El servicio constituye gasto en consumo final de las AAPP.

2. Las AAPP no hacen pagos a la sociedad

Cualquiera que sea la situación, la sociedad obtiene una producción mediante la infraestructura, que es consumida por los usuarios de ésta. Por tanto, es pertinente registrar la infraestructura en el balance de la sociedad durante el período de explotación.

Caso 2 a

Nueva infraestructura construida por la sociedad.

Pueden producirse pagos de la sociedad a las AAPP por los siguientes motivos:

Las AAPP proporcionan algo a cambio: la clasificación del pago dependerá de lo que proporcionen las AAPP. Habitualmente, se tratará de los terrenos sobre los que se construye la infraestructura. En este caso, los pagos regulares de la sociedad a las AAPP se clasificarán como rentas de la tierra.

Las AAPP exigen un pago simplemente por permitir a la sociedad llevar a cabo la actividad: este caso es similar al de una licencia por la que las AAPP no prestan un servicio real. El pago deberá clasificarse como otros impuestos sobre la producción.

Si se entrega la infraestructura a las AAPP al final de período de explotación, es poco probable que se haga sin una contrapartida. La sociedad entrega la infraestructura a las AAPP como contrapartida del derecho, bien a utilizar el terreno público, bien a llevar a cabo la actividad en cuestión. La FBCF registrada en las cuentas de las AAPP puede compensarse mediante una transferencia de capital.

Caso 2 b

Puede ocurrir que las AAPP transfieran una infraestructura existente a la sociedad. Esta operación se registra como una inyección de capital en especie en la cuenta de otras variaciones del volumen de activos, sin repercusiones sobre la capacidad o necesidad de financiación de las AAPP: la situación puede considerarse como una reestructuración de activos fijos y derechos y obligaciones de propiedad. Se trata de un intercambio de un activo no financiero por otro financiero (participación de las AAPP en la sociedad).

Debido a esta participación, es pertinente clasificar los posibles pagos de la sociedad a las AAPP como dividendos, aunque parte de ellos podría considerarse como rentas.

La devolución de la infraestructura a las AAPP se registrará mediante la entrada inversa a la transferencia inicial: un intercambio de un activo no financiero por otro financiero, que figurará en la cuenta de otras variaciones del volumen de activos.

5. CÁLCULO DE LA DEUDA PÚBLICA

El último apartado se dedica al cálculo de la deuda pública, porque si bien su definición en el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo es coherente con el SEC-95, sin embargo, su valoración difiere en los citados textos. En efecto, en el SEC-95 no hay una definición específica de la deuda pública, sino disposiciones generales sobre los sectores institucionales y sobre los pasivos financieros y sus normas de valoración. En función de las mismas, el *stock* de pasivos públicos debe registrarse en las cuentas nacionales a su **valor de mercado** al final del período contable en el balance de cierre del sector de las AAPP.

Según el SEC-95, el *stock* de deuda al final de un año (n) es igual a la suma de todos los pasivos del sector AAPP, es decir, teniendo en cuenta la clasificación de las operaciones financieras según el SEC-95, es igual a la suma de efectivo y depósitos, valores distintos de acciones, préstamos y otras cuentas pendientes de pago. En algunos casos, además, hay que añadir las acciones y otras participaciones, y las reservas técnicas de seguro, aunque su entidad es escasa.

Según el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, en su artículo 2 dice: «Deuda, la deuda bruta total, a su valor nominal, que permanezca viva al final de año.»

Esta definición se completa en el Reglamento 3605/93 del Consejo relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento excesivo, que posteriormente ha sido modificado por el Reglamento 475/2000 del Consejo, cuyo artículo 1.5 dice:

«Por “deuda pública” se entenderá el valor nominal total de las obligaciones brutas del sector “Administraciones Públicas” pendientes a final del año, a excepción de las obligaciones representadas por activos financieros que estén en manos del sector “Administraciones Públicas”.

La deuda pública estará constituida por las obligaciones de las AAPP en las categorías siguientes: efectivo y depósitos, títulos que no sean acciones, con exclusión de los productos financieros derivados, y préstamos, conforme a las definiciones del SEC-95.

El valor nominal de una obligación pendiente al final del año será su valor facial.

El valor nominal de una obligación indexada corresponderá a su valor facial ajustado en función del incremento de capital derivado de la indexación acumulado al final del año.

Las obligaciones denominadas en divisas o que hayan sido objeto de cambio de una divisa, mediante acuerdos contractuales, a una o más divisas se convertirán a las demás divisas al tipo acordado en los correspondientes contratos, y se convertirán a la moneda nacional al tipo de cambio representativo del mercado registrado el último día hábil de cada año.

Las obligaciones denominadas en la moneda nacional y que hayan sido objeto de cambio, mediante acuerdos contractuales, a una divisa se convertirán a la divisa al tipo acordado en los correspondientes contratos y se convertirán a la moneda nacional al tipo de cambio representativo del mercado registrado el último día hábil de cada año.

Las obligaciones denominadas en divisas y que sean objeto de cambio en moneda nacional mediante acuerdos contractuales se convertirán a la moneda nacional al tipo acordado en los correspondientes contratos.»

De la definición de deuda pública merece especial atención el concepto de **valor nominal** que se considera equivalente al valor facial de los pasivos, es decir, es igual al importe que las AAPP deben reembolsar a los acreedores en el momento de su vencimiento, lo que significa que los intereses devengados sobre un pasivo no se registran en la valoración del pasivo.

En el apartado 3 se estudió la aplicación del principio de devengo según el cual los intereses se registran cuando se devengan; por tanto, se paguen o no efectivamente, los intereses devengados repercuten en la capacidad o necesidad de financiación. Sin embargo, a efectos de cálculo de la deuda pública en el procedimiento de déficit excesivo se hace por su valor nominal, es decir, sin incluir los intereses devengados, y, en consecuencia, los debidos y no pagados deben registrarse, mientras no se paguen, en otras cuentas pendientes de pago, lo que implica, según el artículo 5.1 del Reglamento 475/2000, que no se contabilizan en la deuda pública.

Finalmente, expresar una idea sobre la variación de la deuda pública. Un incremento de la deuda pública se debe a dos factores principales:

- La necesidad de financiación de las AAPP, es decir, el saldo de su cuenta de capital.
- La adquisición neta de activos financieros por las AAPP, cuyas operaciones se registran en su cuenta financiera.

Sin embargo, para estimar la variación final de la deuda pública se han de efectuar algunos ajustes cuyo origen es distinto:

- A otros flujos, principalmente los que corresponden a las ganancias y pérdidas de capital, debidos especialmente a la deuda en moneda extranjera.
- A la derivada de la propia definición del cálculo de la deuda pública, según el procedimiento del déficit excesivo.
- Y de forma análoga a lo que sucede en la balanza de pagos, que hay una partida de «errores y omisiones», en la contabilidad nacional existe una discrepancia estadística motivada por la discrepancia entre las cuentas financieras y las no financieras.

LAS CUENTAS DEL SECTOR PÚBLICO Y EL SEC

Documentos

- Artículo 104.C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.
- Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit público excesivo.
- Reglamento (CE) nº 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimien-

to aplicable en caso de déficit público excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

- Reglamento (CE) nº 475/2000 del Consejo, de 28 de febrero de 2000, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 3605 relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

- Reglamento (CE) nº 2516/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de noviembre de 2000, que modifica los principios comunes del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC-95) en lo que se refiere a los impuestos y las cotizaciones sociales y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo.

- Anexo II del SEC-95: Arrendamiento y compra a plazos de bienes duraderos.

- Cuentas del sector AAPP y sus subsectores. Año 1999.

BIBLIOGRAFÍA

CARRASCO CANALS, FERNANDO (1999): *Fundamentos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. SEC-95*, Ediciones Pirámide.

– (1999): *Las Administraciones Públicas en el Sistema Europeo de Cuentas*, REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, nº 2, Volumen II, mayo 1999.

– (2000): *El Sistema Europeo de Cuentas y los Tratados de la Unión Europea*, Instituto de Estudios Económicos (Colección Universidad).

OFICINA DE ESTADÍSTICA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (EUROSTAT) (1996): *Sistema Europeo de Cuentas. SEC-1995*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

– (2000): *Manuel SEC-95 pour le déficit public et la dette publique*. Première édition.

NACIONES UNIDAS (1993): *Sistema de cuentas nacionales, 1993*. New York, Publicación de las Naciones Unidas. Documento ST/ESA/STAT/SER. F2/Rev. 4.