

Una nota sobre déficit público y activos financieros

José Barea

Catedrático Emérito de la UAM

1. EL CONCEPTO DE DÉFICIT EN CONTABILIDAD NACIONAL

El Protocolo sobre el Procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo establece en su artículo 2 que se entenderá por público lo perteneciente al Gobierno general, al Gobierno regional o local y a los fondos de la Seguridad Social, con exclusión de las operaciones de carácter comercial, y por déficit, el volumen de endeudamiento neto, remitiendo a las definiciones contenidas en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC-79), hoy Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC-95). En el SEC-95 el Gobierno general, el Gobierno regional o local y los fondos de la Seguridad Social se incluyen dentro del sector Administraciones Públicas, que incluye todas las unidades institucionales que son otros productores no de mercado, cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y/o que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional.

Dado que el concepto de déficit público no era homogéneo en todos los países de la Unión, el SEC-95 denomina al endeudamiento neto «necesidad de financiación», que representa los recursos netos que las Administraciones Públicas reciben del resto de los sectores de

la economía y del exterior, denominándolo «capacidad de financiación» cuando las Administraciones Públicas ponen recursos netos a disposición del resto de los agentes económicos (incluido el sector exterior).

Por tanto, el déficit público representa la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas y equivale a la variación de los pasivos financieros menos la variación de los activos financieros de dicho sector. Las operaciones relativas a la producción de servicios de no mercado, consumo individual y colectivo, redistribución de la renta y de la riqueza nacional y los pagos obligatorios tienen influencia en la capacidad (+) necesidad (-) de financiación de las Administraciones Públicas; en cambio, las operaciones financieras son instrumentos utilizados para colocar en los mercados financieros la capacidad de financiación (activos financieros) o para obtener recursos para cubrir la necesidad de financiación (pasivos financieros). Según el Manual del SEC-95 sobre el déficit público y la deuda pública, «la denominación que pueda tener una operación en las cuentas públicas no debe condicionar su clasificación en las cuentas nacionales». «Si las operaciones están organizadas de tal modo que el aspecto jurídico contradice la realidad económica (el efecto económico real de las operaciones) es preferible registrar en las cuentas nacionales la realidad económica.» El citado Manual (EUROSTAT 2002) dice que se produce una asimetría entre el tratamiento estadístico de los activos no financieros y el de los activos financieros. Los primeros se registran en la cuenta de capital, modificando la capacidad o necesidad de financiación, que es el saldo de la cuenta de capital, y los segundos, registrados en la cuenta financiera, no modifican dicho saldo.

2. REQUISITOS QUE EXIGE EL MANUAL DEL SEC-95 SOBRE EL DÉFICIT PÚBLICO Y LA DEUDA PÚBLICA PARA QUE LAS OPERACIONES DE ACTIVOS FINANCIEROS SEAN CONSIDERADAS COMO TALES Y NO COMO OPERACIONES DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y LA RIQUEZA (EUROSTAT 2002)

La imputación que debe darse a una operación entre las Administraciones Públicas y cualquier otro agente económico es, en general, complicado a juicio del Manual, debido a los distintos papeles que desempeñan las Administraciones en la economía: como propietaria de activos financieros, como gestoras de activos con fines de política pública y como gestora de su presupuesto. Con dicha finalidad, los contables nacionales examinan no solo el contexto jurídico de las unidades y de las operaciones, sino ver más allá de la forma jurídica

de una unidad institucional o un flujo económico y transmitir la realidad económica.

El Manual establece que si la Administración Pública no gestiona los fondos para adquirir activos rentables (como hacen los accionistas privados), sino para lograr objetivos de política social o colectiva, es decir, una gestión de activos con fines de política pública, proporcionando fondos a una sociedad pública sin recibir activos financieros y sin esperar rentas de la propiedad (dividendos), la aportación de capital debe registrarse como transferencias de capital. En cambio, si la Administración Pública, actuando como accionista, proporciona fondos y a cambio recibe activos financieros y espera dividendos, la aportación de capital debe registrarse como una operación financiera de acciones y otras participaciones.

Según el Manual, puede considerarse que una aportación de capital se considerará como un activo financiero si reúne las tres características siguientes:

- los fondos se ponen a disposición de una sociedad que tiene un amplio grado de libertad sobre la forma de utilizarlos;
- los accionistas tienen derecho a recibir dividendos;
- se emiten nuevas acciones (por un montante igual a los fondos colocados), en el caso de empresas con la personalidad jurídica de empresas constituidas en sociedad.

En particular, subraya el Manual, que al proporcionar capital social a la sociedad, la Administración Pública actúa como un accionista, esperando normalmente recibir dividendos más altos a cambio de su inversión. El pago efectivo de dividendos al accionista será un criterio importante para tratar la aportación como aportación de capital (activo financiero). A mi juicio, un elemento que debe jugar un papel muy importante en su clasificación en contabilidad nacional es si las acciones cotizan o no en bolsa.

Para los préstamos, el Manual establece que cualquier pago que cumpla la definición de préstamos del SEC-95 (apartados 5.69 y 5.70) y que suponga un reembolso a la Administración Pública bajo condiciones contractuales (fecha de reembolso, intereses a pagar) deberá registrarse como una operación de préstamo, materializado en un documento legal en el que se estipulen las obligaciones del prestatario. Si la Administración Pública proporciona fondos mediante compra de bonos emitidos por las sociedades (que también deberán materializarse en un documento legal), se registrará como una operación de valores distintos de acciones.

Si la Administración no recibe a cambio de su aportación de fondos un activo financiero y no espera obtener dividendos ni intereses, sino mejorar la situación económica de la empresa y satisfacer determinadas necesidades sociales (infraestructuras públicas, empleo, etc.), el pago deberá registrarse como una transferencia de capital.

3. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS EN EL PRESUPUESTO 2007

En el Presupuesto de Gastos del Estado del citado año figuran créditos para la adquisición de activos financieros por un importe de 12.113,77 millones de euros, con un aumento del 25,2% respecto al año anterior. Dichas adquisiciones se imputan al Capítulo VIII, Activos financieros, con la siguiente clasificación (importe en millones de euros): concesión de préstamos, 4.600,77; constitución de depósitos y fianzas, 0,25; adquisición de acciones, 3.534,68, y aportaciones patrimoniales, 3.978,88. Las dotaciones se destinan principalmente: *a)* programas de I+D+i de los Ministerios de Educación y de Industria; *b)* aportaciones patrimoniales: a la Sociedad Estatal de Infraestructuras de Transporte Terrestre, al ADIF, a RENFE operadora, a SEPI, al ICO y a la modernización de infraestructuras turísticas; *c)* préstamos a promotores de infraestructuras de carreteras; *d)* ayuda al desarrollo y reindustrialización en zonas desindustrializadas, y *e)* adquisición de acciones de Sociedades de Aguas.

De los 12.113,77 millones de euros a que asciende la adquisición de activos financieros en el Presupuesto del Estado para 2007, aparecen reasignadas como operaciones no financieras 2.635,57 millones, correspondientes a aportaciones de capital a empresas públicas. Dicha reasignación aparece en la página 142 del *Informe económico-financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 2007*, con la finalidad de mostrar el cumplimiento del objetivo de estabilidad del Presupuesto del Estado, reduciendo así la capacidad de financiación que se deriva del Presupuesto del Estado. No se detallan las operaciones a que afecta la reasignación, pues solo se dice que corresponden a aportaciones de capital a empresas públicas. Dado que el importe total de las aportaciones patrimoniales asciende a 3.978,08 millones de euros, en aplicación del principio de transparencia regulado en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y en la Ley General Presupuestaria, debió detallarse en el *Informe económico-financiero* si las restantes operaciones de aportaciones patrimoniales reúnen las condiciones que explícitamente exige el Manual al que se ha hecho mención, para ser considerados como verdaderos activos financieros y no como transferencias de capital.

En igual situación se encuentran las concesiones de préstamos, que ascienden a 4.600,77 millones de euros; en principio todas ellas corresponden a gestión de activos con fines de política pública. El propio *Informe económico-financiero*, que se acompaña como Anexo a los Presupuestos Generales del Estado para 2007, incluye todos los activos financieros enumerados dentro de las políticas de gasto, como figura en la página 155 de dicho *Informe*, donde se dice: «El contenido de las políticas de gasto delimita y concreta las distintas áreas de actuación del Presupuesto... Dichas políticas se agrupan en cinco grandes áreas de gasto: servicios públicos básicos, actuaciones de protección y promoción social, producción de bienes públicos de carácter preferencial, actuaciones de carácter económico, entre las que incluye las infraestructuras, la investigación civil y militar, subvenciones al transporte y política agraria, incluidas las subvenciones a la producción agraria procedentes de la Unión Europea a través del FEOGA-Garantía.»

Como se desprende de lo que he enumerado, los objetivos que se pretenden conseguir con tales políticas son de carácter social o colectivo; por tanto, la gestión de los activos financieros incluidos en dichas políticas es una gestión con fines de política pública. Por tanto, todos los activos financieros del Presupuesto 2007 han de ser reasignados como operaciones no financieras. Dado que ya han sido reasignados 2.636,57 millones de euros, como hemos expuesto con anterioridad, quedan por reasignar 9.477,20 millones de euros, que no cumplen los requisitos señalados por el mencionado Manual para ser considerados como verdaderos activos financieros; dicha reasignación supone el 0,91% del PIB estimado para 2007. Quiere ello decir que la capacidad de financiación del Estado estimada en el *Informe económico-financiero* en 0,2% del PIB pasaría a ser una necesidad de financiación del 0,71% del PIB.

4. PROPUESTA PARA EL CONTROL DE LA INCIDENCIA DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS EN EL DÉFICIT PÚBLICO EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL

La estabilidad presupuestaria es uno de los principios consagrados en el Tratado de la Unión Europea. Dado que la estabilidad ha de medirse en términos de contabilidad nacional, es necesario efectuar reasignaciones de operaciones imputadas con criterios de contabilidad pública a criterios de contabilidad nacional.

El Manual del SEC-95 sobre el déficit público y la deuda pública establece con tal finalidad los siguientes principios:

– Para clasificar una operación es necesario considerar *qué papel desempeña la Administración Pública* en la operación. En algunos casos podrá ser más de uno, por lo que habrá que examinar cuál es el más importante, con el objetivo de registrar con la mayor precisión la realidad económica de la operación.

– *Para reflejar la realidad económica* hay que ir más allá de la forma jurídica. La denominación que puede tener una operación, tanto en las cuentas públicas como en la contabilidad empresarial, no condiciona necesariamente su clasificación en las cuentas nacionales.

– El SEC-95 es un sistema integrado de cuentas de flujos y *stocks*, cuyo objetivo consiste en garantizar la *coherencia* del sistema en su totalidad. Esta coherencia puede ser: *a)* contable, a cuyo efecto las operaciones entre dos unidades –y entre dos sectores– deben registrarse del mismo modo, según las mismas normas; *b)* económica, a cuyo efecto, si las operaciones están organizadas de tal modo que el aspecto jurídico contradice la realidad económica (el efecto real de las operaciones), es preferible registrar en las cuentas nacionales la realidad económica.

La Parte II del Manual citado señala todo un conjunto de operaciones que deben ser analizadas y reasignadas, en su caso, cuando se reflejan en contabilidad nacional, con lo cual será posible determinar la estabilidad presupuestaria a que se refiere el Tratado de la Unión. En esta Nota me he referido exclusivamente a la incidencia en el déficit público de los activos financieros cuando las operaciones sobre los mismos deben ser reasignadas con los principios del Manual que he señalado en el número 1 de este artículo.

Controlar la reasignación que de acuerdo con los principios del Manual del SEC haya sido efectuado por el Estado para determinar el verdadero déficit en contabilidad nacional es una misión muy importante que debe ser realizada por órganos que no dependan de la Administración. Proponemos por ello que las reasignaciones derivadas de los Presupuestos Generales del Estado para determinar el déficit en contabilidad nacional se efectúe por la Oficina del Presupuesto de las Cortes, que tendría como tarea no solo lo que acabamos de señalar, sino también la evaluación *a priori* de todas las políticas públicas contenidas en los Presupuestos Generales del Estado que sirva para un debate tanto en el Congreso como en el Senado, de la eficacia, eficiencia y equidad de las mismas y de sus repercusiones esperadas en la economía, elevando así al nivel macroeconómico la discusión microeconómica que hoy día se realiza.

Una vez rendida por el Gobierno la Cuenta General del Estado, el Tribunal de Cuentas no debería limitar su examen a un aspecto for-

mal y de legalidad, sino que también debe realizar una evaluación *a posteriori* de los resultados obtenidos de las políticas públicas contenidas en los Presupuestos iniciales aprobados por el Parlamento. Esta evaluación, realizada igualmente con criterios de eficacia, eficiencia y equidad, pondría de manifiesto los resultados obtenidos y su comparación con los resultados previstos en los Presupuestos aprobados por las Cortes. Estoy seguro que los ciudadanos estarían muy satisfechos de saber lo que se ha hecho con los impuestos que han pagado y si realmente se han gestionado con respeto a los principios de eficacia, eficiencia y equidad señalados en nuestra Constitución.

Es evidente que para ello sería necesario que a los Presupuestos se acompañara la documentación necesaria para llevar a cabo estas nuevas funciones de las Cortes y del Tribunal. Pero este es un asunto que en otra ocasión trataremos.