

Introducción sobre la aplicación de los criterios del SEC 95 a las cuentas públicas

JOSÉ ALBERTO PÉREZ PÉREZ

Interventor General de la Administración del Estado
Ministerio de Economía y Hacienda

Resumen

Tanto el objetivo de estabilidad presupuestaria como el déficit o superávit de las Cuentas Públicas está expresado en términos de contabilidad nacional, es decir, aplicando las definiciones y los criterios metodológicos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95), que es el documento utilizado a efectos de la aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y que permite la comparación homogénea entre los distintos países europeos. Los criterios del SEC 95 difieren de la metodología presupuestaria en diversos aspectos que afectan tanto a la delimitación institucional del sector público como a la valoración de los ingresos y gastos. A través de este artículo se lleva a cabo un análisis de esos criterios.

Introducción

El déficit público es en estos momentos uno de los indicadores económicos de mayor relevancia, dada la situación económica internacional. Sin embargo, el origen de ese protagonismo data de hace más de una década, cuando en 1992 el Tratado de Maastricht y sus Protocolos anejos fijaron su límite en el entorno del 3% como uno de los criterios de convergencia que debían cumplir los Estados miembros de la Comunidad Europea para poder acceder a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

Desde las instituciones comunitarias se ha seguido haciendo hincapié en la importancia del déficit público en los años que siguieron al Tratado de Maastricht, si bien con distintas finalidades. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997, tenía por objeto la consecución de unas finanzas públicas saneadas como medio para reforzar las condiciones para la estabilidad de los precios y para un crecimiento sostenible que favoreciera la creación de empleo, pues todo ello es garantía inexcusable para el correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria. Los principios derivados del PEC se desarrollaron en diversas normas comunitarias con el claro objetivo, a medio plazo, de presentar situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o de superávit al que se comprometieron todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE).

Posteriormente, en la cumbre de Lisboa de los días 23 y 24 de marzo de 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE aprobaron la conocida como «*Estrategia de Lisboa*», consistente en una serie de líneas de actuación común a implantar con el objetivo de lograr antes de 2010 la «*economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*».

Así, la UE, al optar por la «*economía basada en el conocimiento*», confía su ambicioso proyecto económico al desarrollo de la sociedad de la información, mediante «*la inversión en capital humano y el fomento de un Estado del bienestar activo y dinámico y el incremento de la competitividad*», entre otros objetivos para la creación de puestos de trabajo en ámbitos con un fuerte potencial de crecimiento.

En atención al impulso de la Estrategia de Lisboa aprobado por el Consejo Europeo en su reunión de los días 22 y 23 de marzo de 2005, el Gobierno de España comenzó a trabajar en la programación de medidas dirigidas a la plena convergencia de nuestra economía con la de la UE en el año 2010, en materia de renta per cápita, de empleo, de productividad y en el desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento, para de esa forma incrementar los niveles de bienestar de los ciudadanos. Así, en junio de 2005 la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos acordó constituir la Unidad Permanente de Lisboa en la Oficina Económica del Presidente del Gobierno y, en octubre de 2005, el Gobierno español presentó a la Comisión Europea el Programa Nacional de Reformas (PNR).

En definitiva, si el objetivo de la política económica es aumentar el bienestar de los ciudadanos, el camino para lograrlo pasa por crear un entorno de crecimiento estable y duradero que permita, no sólo elevar la prosperidad material de los ciudadanos y sus oportunidades de empleo, sino cubrir mejor las necesidades colectivas y financiar las políticas sociales tendentes a una mayor cohesión social. Bajo estas premisas, uno de los ejes fundamentales de la política económica ha de ser la estabilidad presupuestaria, la cual constituye, sin lugar a dudas, un requisito indispensable para mantener un entorno macroeconómico estable y un crecimiento sostenible.

Pues bien, si la estabilidad presupuestaria venía siendo defendida y exigida desde las instituciones comunitarias a lo largo de toda la década de los 90, era necesario proceder a su traducción expresa dentro del ordenamiento jurídico español y en ese sentido, el Gobierno decidió proceder a la aprobación de las leyes de estabilidad presupuestaria.

Las leyes de estabilidad presupuestaria aprobadas en España en diciembre del año 2001 (Ley 18/2001, de 12 de diciembre y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre), constituyeron un instrumento fundamental en el proceso de consolidación fiscal que ha permitido avances notables en las líneas trazadas por el PEC en todo el sector público. Dicho proceso fue, sin duda, una de las claves de la política económica que hizo posible un importante cambio en el comportamiento de nuestra economía.

El principal reto de la política económica a partir de ese momento fue mantener y prolongar el ciclo expansivo, aprovechando plenamente las oportunidades derivadas del mismo y de nuestra participación en el proceso de construcción europea, de forma que siguieran au-

mentando las rentas, el empleo y el bienestar de los ciudadanos. La existencia de reglas fiscales que disciplinen las decisiones de los responsables de la política económica, como las contenidas en las leyes de estabilidad, contribuyeron a mejorar las expectativas de los agentes económicos y facilitaron una asignación del gasto público más eficiente.

En definitiva, las leyes de estabilidad introdujeron algunos mecanismos como el fondo de contingencia y el límite de gasto no financiero que se han mostrado eficaces en orden a la mejora de la gestión presupuestaria. Sin embargo, había otros aspectos en los que la experiencia de su aplicación puso de manifiesto algunas insuficiencias, derivadas fundamentalmente de la rigidez en la definición del principio de estabilidad presupuestaria. Ello hacía conveniente modificar las leyes de estabilidad para adaptarlas a la realidad de un Estado descentralizado y a las exigencias de la política económica.

La necesidad de la reforma era compartida por amplios sectores económicos y por la mayoría de los grupos parlamentarios. Por ello, el Congreso aprobó en octubre de 2004 una proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno a modificar las leyes de estabilidad y en cumplimiento de este mandato y en coherencia con los criterios aprobados por el Congreso, el Gobierno presentó sendos proyectos de ley de reforma de las leyes de estabilidad que fueron aprobados por las Cortes en mayo de 2006 (Ley 15/2006, de 26 de mayo y Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo) y cuyo texto refundido fue aprobado hace poco más de un año, el 31 de diciembre de 2007 (Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre).

Las leyes de estabilidad presupuestaria, tanto las de 2001 como las de 2006, *establecen los principios rectores a los que debe adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económico, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del PEC, y en virtud de la competencia del Estado respecto de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*. Así pues, las leyes de estabilidad establecen lo que debe entenderse por estabilidad presupuestaria y el procedimiento a seguir en caso de superación del objetivo de estabilidad, cuestión esta última en la que no me voy a detener pues supera el objeto de este artículo.

En relación con lo que debe entenderse como estabilidad presupuestaria, he de señalar que las implicaciones derivadas de las leyes de estabilidad presupuestaria para la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) fueron inmediatas, al establecerse en el artículo 3 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que por estabilidad presupuestaria se entiende (para el Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, sus organismos autónomos y demás entes públicos dependientes que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como para los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos del Estado y, del mismo modo, para la Seguridad Social) la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas.

Sin embargo, en relación con las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público vinculados o dependientes de la Administración pública, por estabilidad presupuestaria se entiende la posición de equilibrio financiero.

La Ley General Presupuestaria, por su parte, atribuye a la IGAE la elaboración de las cuentas económicas de los sectores Administraciones públicas y sociedades no financieras, de acuerdo con la metodología del SEC 95, así como el informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Como consecuencia de todo lo anterior, se puede afirmar que sobre la IGAE recae la competencia de medir el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para el sector de las Administraciones públicas.

Así pues, y de acuerdo con la Ley General Presupuestaria, para efectuar la medición de los objetivos del PEC y de las leyes de estabilidad presupuestaria, por parte de la IGAE, se utiliza la metodología establecida en el marco del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, cuyo empleo es vinculante para todos los Estados miembros en virtud de lo dispuesto en el Protocolo sobre el Procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anexo al Tratado de la Unión Europea (TUE) y sus normas de desarrollo. El SEC 95 fue instaurado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales y como tal, constituye una norma de obligado cumplimiento en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Dado que el SEC 95 es una regulación obligatoria para todos los Estados miembros, que a su vez, tienen una organización administrativa y regional diferente, la aplicación de la metodología del SEC 95 puede dar lugar a distintas interpretaciones. Para evitar este problema, el SEC 95 se complementa con resoluciones y decisiones que facilitan la interpretación y la aplicación del mismo, y sobre todo cuenta con el Manual del SEC 95 sobre el déficit público y la deuda pública, cuyo objeto fundamental es garantizar la homogeneidad en la aplicación del SEC 95 de manera que la información sobre el déficit y la deuda públicos sea uniforme y homogénea y así permitir la comparabilidad entre los Estados Miembros.

La utilización del SEC 95, junto con todos sus documentos y decisiones complementarias, garantiza la homogeneidad en la aplicación de las normas y criterios relativos a la imputación de operaciones y delimitación institucional y de esa forma se logra un marco común que permite una coordinación adecuada de las políticas macroeconómicas y monetarias de la UE, garantizando de esa forma la igualdad de tratamiento de las mismas operaciones y situaciones entre los Estado miembros, así como la transparencia.

Delimitación institucional del sector Administraciones Públicas

Como he señalado anteriormente, el texto refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria establece lo que debe entenderse por tal, y da dos soluciones distintas en función de que se trate de los sujetos a los que se refiere su artículo 2.1, o bien a los sujetos mencionados en su artículo 2.2. En el primer caso, por estabilidad presupuestaria se entiende la situación de equilibrio o superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición del SEC 95. En el segundo caso, los sujetos

del artículo 2.2 de la Ley, por estabilidad presupuestaria se entiende la posición de equilibrio financiero.

En este punto conviene deslindar los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 de aquellos a los que se refiere el 2.2. El citado artículo 2 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre establece lo siguiente:

1. *A los efectos de la presente ley, el sector público se considera integrado por los siguientes grupos de agentes:*
 - a) *La Administración General del Estado, los organismos autónomos y los demás entes públicos vinculados o dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.*
 - b) *Las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.*
 - c) *La Administración de las comunidades autónomas, así como los entes y organismos públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.*
 - d) *Las entidades locales, los organismos autónomos y los entes públicos dependientes de aquéllas, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.*
2. *El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público vinculados o dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las comunidades autónomas o de las entidades locales y no comprendidos en el número anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en el título I de esta ley y a las normas que específicamente se refieran a las mismas.*

De lo anterior se desprende que las unidades a las que se refiere el artículo 2.1 coinciden con el Sector Administraciones Públicas de la contabilidad nacional. Por tanto, es preciso clasificar institucionalmente a todas las unidades públicas bien dentro del sector Administraciones públicas, bien dentro del sector empresas públicas no financieras, ya que la estabilidad presupuestaria se mide de forma diferente en cada uno de los dos sectores de referencia.

En este punto es preciso tener en cuenta que el SEC 95, a la hora de delimitar institucionalmente el sector Administraciones públicas y el sector sociedades no financieras, atiende a la realidad económica del ente en cuestión, sin que su clasificación como tal quede prejuzgada por la forma jurídica que adopte.

El SEC 95 define el sector Administraciones públicas como aquél que incluye a 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 la riqueza nacional.

El sector Administraciones públicas se divide en cuatro subsectores:

- Administración central.
- Comunidades Autónomas.
- Corporaciones Locales.
- Seguridad Social.

Una vez definido el sector, el Manual del SEC 95 establece tres criterios a considerar para que una entidad pertenezca al sector Administraciones públicas:

1. Que la entidad sea una unidad institucional, es decir, que goce de autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal y disponga o pueda disponer de una contabilidad completa.
2. Que sea una unidad institucional pública. Para ello habrá que atender al carácter público o privado de la unidad institucional que tenga su control, de forma que serán públicas las unidades que estén bajo el control económico de las Administraciones públicas. En ese sentido, el SEC 95 utiliza el criterio de control efectivo como determinante a la hora de clasificar una entidad como Administración pública y en la práctica ese control efectivo se traduce en la capacidad para determinar la política general de una sociedad mediante el nombramiento de los administradores.
3. Que la unidad institucional pública sea otro productor no de mercado. Mientras la producción de mercado es aquella cuyos productos se venden a precios económicamente significativos, la producción no de mercado es la suministrada gratuitamente o a precios económicamente no significativos. Se considera como precio económicamente significativo aquél que influye de forma significativa en las cantidades que los productores están dispuestos a suministrar y las cantidades que los compradores están dispuestos a adquirir y, por tanto, a sensu contrario, un precio no será económicamente significativo si su influencia sobre las cantidades ofertadas o demandadas del bien en cuestión es escasa o nula.

Dada la dificultad que implica la consideración de un precio como económicamente significativo o no, el SEC 95, para facilitar esa tarea, vincula este requisito al cumplimiento de la regla del 50%, según la cual la producción de una unidad institucional se vende a un precio económicamente significativo si las ventas cubren más del 50% de los costes de producción.

Una vez más es preciso determinar qué debe entenderse por ventas y por costes de producción a efectos de la aplicación de la regla del 50%, y así, se considera que el concepto ventas implica la eliminación del importe de las mismas de los impuestos sobre los productos, e incluye las subvenciones a los productos (salvo las subvenciones de las Administraciones públicas a sociedades públicas para financiar pérdidas continuadas derivadas de las actividades productivas). Los costes de producción incluyen los consumos intermedios, la remuneración de asalariados, el consumo de capital fijo y otros impuestos sobre la producción. Todos estos conceptos se definen y valoran de acuerdo con los criterios de la contabilidad nacional.

Una vez fijados los criterios que permiten la clasificación de una determinada unidad en el sector Administraciones públicas (art. 2.1 del texto refundido 2/2007) o en el sector so-

tidades no financieras (art. 2.2), es preciso destacar que la aplicación de los criterios del SEC 95 para la delimitación del sector Administraciones públicas la realiza en primera instancia la IGAE, como centro responsable de la elaboración de las cuentas del sector Administraciones públicas, aunque en la práctica, la competencia es ejercida por un Grupo de trabajo formado por expertos del INE, del Banco de España y de la IGAE que deciden sobre la clasificación sectorial de las unidades públicas, así como sobre el tratamiento en contabilidad nacional de aquellas operaciones que presenten alguna dificultad especial.

Diferencias metodológicas entre la contabilidad pública y la contabilidad nacional

Como ya he mencionado, la IGAE es el órgano competente para la elaboración de las cuentas económicas del sector de las Administraciones públicas de acuerdo con la metodología del SEC 95, según establece el artículo 125 de la Ley General Presupuestaria. Para ello, la IGAE cuenta con una información de base que, fundamentalmente, es la procedente de los sistemas contables de las unidades que conforman el sector Administraciones públicas. Esta información constituye la materia prima sobre la que resultan de aplicación los criterios del SEC 95, a fin de lograr una homogeneidad que permita posteriormente su comparación a nivel internacional.

La necesidad de aplicar los criterios derivados del SEC 95 deriva, por una parte, de la diversidad de normas y especialidades contables que existen no sólo a nivel nacional, sino a nivel internacional, que impiden disponer de una información homogénea si no es previamente tratada, y por otra parte, porque la finalidad de la contabilidad nacional es claramente distinta a la de la contabilidad pública ya que, mientras esta última pretende ofrecer la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera de la entidad en cuestión, la contabilidad nacional es una estadística cuyo fin es ofrecer una representación de la actividad económica de las Administraciones públicas.

Así pues, para transformar la información contable a términos de contabilidad nacional, se parte de la información obtenida de los distintos sistemas contables y sobre la misma se aplican los criterios recogidos por el SEC 95 mediante una serie de ajustes. Estos ajustes, como ya he mencionado, responden al hecho de que el marco conceptual del SEC 95 difiere del que resulta de la aplicación de las normas seguidas por los sistemas de la contabilidad pública y de la contabilidad empresarial. En relación con esos ajustes, a continuación se hace referencia a los más destacables.

Ajustes en contabilidad nacional

1. Intereses

Los intereses, así como cualquier otro rendimiento derivado del endeudamiento, se imputan a presupuesto en el momento de su vencimiento, mientras que en contabilidad nacional se registran las cantidades devengadas durante el ejercicio, con independencia de cuando se produzca su pago. Por tanto, la diferencia que surge al aplicar el criterio de caja y el de devengo, en la liquidación presupuestaria y en la contabilidad nacional, respectivamente, da lugar a la realización del correspondiente ajuste por intereses.

2. Inversiones financiadas por el método del abono total del precio

El contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio, de acuerdo con la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, es aquel contrato en el que el precio será satisfecho por la Administración mediante un pago único en el momento de la terminación de la obra, obligándose el contratista a financiar la construcción.

Desde el punto de vista presupuestario, el coste de este tipo de contratos, incluida la compensación financiera, se imputa al capítulo 6 «Inversiones reales» del presupuesto de gastos en el ejercicio en que se produce la entrega y recepción de la obra, de acuerdo con la regla de «servicio hecho». Sin embargo, desde el punto de vista de la contabilidad nacional, habrá que calcular la inversión que se va ejecutando cada año e imputarla como formación bruta de capital fijo durante los años que dure la construcción hasta su entrega. Por su parte, la carga financiera derivada del contrato figurará como intereses, según el criterio de devengo.

Los desfases temporales entre ambos sistemas de registros dan lugar a la realización del correspondiente ajuste.

3. Inversiones militares

En contabilidad presupuestaria, se consideran como inversiones militares el importe consignado en los créditos del capítulo 6 «Inversiones reales» del presupuesto de gastos del Ministerio de Defensa, mientras que en contabilidad nacional los gastos correspondientes al armamento militar y a los sistemas de apoyo deben registrarse en el momento en el que estos bienes y servicios son puestos a disposición del Ministerio de Defensa, independientemente de cuál sea su asignación presupuestaria y del sistema de financiación utilizado.

Los desfases temporales entre ambos sistemas de registro dan lugar a la realización del correspondiente ajuste.

4. Operaciones del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)

El Fondo de Ayuda al Desarrollo es un instrumento, dotado por el Estado español, que tiene entre sus objetivos contribuir al desarrollo económico y social de los países receptores por medio de la financiación de proyectos que contribuyan a tal fin, promover la internacionalización de la economía española a través de las relaciones económicas y comerciales de España con otros países y zonas de integración económica y la presencia de España en las instituciones financieras multilaterales.

Con cargo al FAD se conceden préstamos y líneas de financiación y, excepcionalmente, donaciones a favor de los países en desarrollo. También se pueden realizar con cargo al FAD aportaciones de capital y contribuciones financieras a instituciones financieras o fondos fiduciarios públicos de carácter multilateral con los que España tenga o suscriba el oportuno convenio o acuerdo de financiación.

Todas estas operaciones se consignan en el presupuesto del Estado como activos financieros, sin incidencia sobre el saldo no financiero. Sin embargo, en contabilidad nacional, las operaciones FAD se consideran propias del Estado, y se incluyen en sus cuentas afectando al déficit o superávit del mismo. Así, se consideran como gastos no financieros del Estado, las donaciones y condonaciones de préstamos FAD, las contribuciones a Fondos Fiduciarios y Organismos Multilaterales para reponer los fondos de los mismos o sin expectativas de obtener rentabilidad y la compensación al Instituto de Crédito Oficial por los gastos de gestión incurridos. También se consideran como ingresos del Estado los intereses recibidos por los préstamos concedidos.

La diferencia que surge entre estos dos sistemas de registro da lugar a la realización del correspondiente ajuste.

5. Recaudación incierta

El criterio general establecido en contabilidad nacional para la imputación de la mayor parte de los ingresos, y en concreto para los impuestos y las cotizaciones sociales, es el de devengo. No obstante, puede haber ingresos devengados en un ejercicio y que no lleguen a recaudarse nunca. Por ello, el Reglamento (CE) 2516/2000 estableció que, con el fin de evitar el efecto sobre el déficit público de aquellos ingresos que se han devengado durante el ejercicio y que se consideran de dudoso cobro, se realizará un ajuste por recaudación incierta de impuestos y cotizaciones sociales, en base a un modelo econométrico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y validado por EUROSTAT.

6. Operaciones a través de CESCE

La Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE) asegura por cuenta del estado determinados riesgos comerciales y políticos de carácter extraordinario (guerras, revueltas, acontecimientos políticos, crisis económicas o de balanza de pagos y, en

general, sucesos de especial gravedad que ocurran fuera de España) que pudieran ocasionar el impago de las cantidades que se les deban a las empresas exportadoras españolas aseguradas. Los ingresos de CESCE proceden de las primas que satisfacen las empresas que formalizan el seguro, así como de los recobros de determinadas deudas, y los pagos corresponden a las indemnizaciones pagadas por dicha compañía a los asegurados.

Estas operaciones de CESCE se realizan por cuenta del Estado y, por lo tanto, deben registrarse en las cuentas nacionales del Estado como recursos y empleos no financieros. El efecto económico sobre el saldo en contabilidad nacional corresponde a la diferencia entre los ingresos y los gastos realizados por esta compañía en concepto de la cobertura de los riesgos políticos asegurados, ya que la cobertura presupuestaria de estos riesgos se contabiliza como una operación de préstamo del Estado al Consorcio de Compensación de Seguros, que se realiza a través del capítulo 8 del presupuesto de gastos. Como consecuencia de esta diferencia, es preciso realizar el ajuste correspondiente.

7. Gastos realizados en el ejercicio y pendientes de aplicar a presupuesto

En contabilidad presupuestaria, el reconocimiento de la obligación se produce una vez realizada la prestación a cargo del acreedor o el nacimiento de su derecho en virtud de una norma legal, pudiendo mediar entre uno y otro momento un lapso de tiempo que depende de diversas circunstancias formales. Por este motivo, es posible que a la fecha de cierre del ejercicio existan obligaciones vencidas, liquidadas y, por tanto exigibles, que se deriven de bienes y servicios efectivamente recibidos por la entidad, aun cuando no se hayan dictado los correspondientes actos administrativos de reconocimiento de la obligación, lo que impide su aplicación al presupuesto en vigor. Dicha aplicación tiene lugar, generalmente, en el ejercicio siguiente, una vez se dicta el mencionado acto administrativo. De acuerdo con el Plan General de Contabilidad Pública, estas obligaciones aparecen recogidas en la cuenta 409 «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto».

En contabilidad nacional la aplicación del principio de devengo se enuncia con carácter general para el registro de cualquier flujo económico y, en particular, para las obligaciones. Por ello, la aplicación de este principio implica la realización de un ajuste con el fin de computar los gastos efectivamente realizados en el ejercicio económico, con independencia del momento en que tiene lugar su imputación presupuestaria.

8. Aportaciones de capital a empresas públicas

Las aportaciones de capital a las empresas públicas se consideran en contabilidad presupuestaria como una operación financiera, mientras que en contabilidad nacional su tratamiento depende de su finalidad. Es decir, si la aportación tiene como objeto reponer los fondos propios de la sociedad para compensar las pérdidas acumuladas, o financiar actividades no rentables, la aportación de capital se considerará como una transferencia de capital con incidencia en el déficit. Asimismo, cuando el destino de las aportaciones de capital sean em-

presas públicas que tienen la consideración de administración pública en contabilidad nacional, se consideran también como una transferencia de capital, si bien en este caso esta operación supone un ingreso no financiero en la empresa receptora, de forma que la operación tendrá un efecto neutro en el déficit.

Al margen de los ajustes mencionados, quiero detenerme muy brevemente en los efectos sobre el déficit público de algunas operaciones a las que nos enfrentamos muy habitualmente. En particular, me estoy refiriendo a las infraestructuras públicas financiadas y explotadas por empresas públicas y privadas. Ésta es una fórmula cada vez más común, pues los efectos en el déficit público de las inversiones ejecutadas directamente por las Administraciones públicas a través de su presupuesto son inmediatos, mientras que si se ejecutan a través de empresas los efectos pueden ser diversos. En concreto se pueden distinguir los siguientes supuestos:

1. Infraestructuras ejecutadas por empresas públicas, que con posterioridad las explotan, financiando los costes de la construcción y gestión de las mismas mediante precios que facturan a los usuarios de las infraestructuras. En este caso las empresas públicas se clasifican en el sector de las sociedades no financieras, y la infraestructura se registra, desde el punto de vista de la contabilidad nacional, en el balance de la empresa sin repercusión, por tanto, en las cuentas de las Administraciones públicas.
2. Infraestructuras ejecutadas por empresas públicas, que no las van a explotar o que, aún explotándolas, va a recibir sus ingresos directamente de la propia Administración que las ha creado y les ha encomendado la construcción de la infraestructura. En la contabilidad nacional estas empresas se incluyen en el sector de las Administraciones públicas pues no repercuten los costes a los usuarios finales. Las inversiones ejecutadas por estas unidades afectarán al déficit público.
3. Infraestructuras públicas construidas por sociedades privadas, que repercuten sus costes a los usuarios finales (p.ej. una concesión para una autopista de peaje). En este caso, la inversión se recoge en el balance de la empresa privada, sin efectos en el déficit y la deuda públicos. Las cuentas de las Administraciones públicas únicamente se verán afectadas cuando finalice el período de explotación de la concesión, momento en el cual se valorará la infraestructura pública y se reflejará un incremento de la formación bruta de capital de las Administraciones públicas por ese importe, reflejándose como recurso una transferencia de capital. De esta forma el traspaso de la infraestructura a la Administración pública no tiene efecto en el déficit público.
4. Infraestructuras públicas construidas por sociedades privadas que se utilizan para suministrar servicios públicos, siendo las Administraciones públicas quienes están retribuyendo directamente a la unidad privada. Esto es lo que se conoce como Asociaciones Público Privadas. El tratamiento en contabilidad nacional variará según las condiciones fijadas por las partes (Administración y sociedad) las cuales determinarán si se trata de una inversión pública (la Administración asume los riesgos y beneficios de la infraestructura) de una inversión privada (los riesgos y beneficios los asume la empresa).

En el primer caso, el titular de la infraestructura es la Administración y por tanto, la infraestructura se refleja en sus cuentas con el consiguiente efecto en déficit. La financiación de este gasto se registra mediante un préstamo imputado en la cuenta financiera, y los pagos que efectúe a la sociedad se considerarán como devolución del citado préstamo y una parte como intereses.

Por el contrario, si la inversión se considera privada, la infraestructura permanece en el balance de la empresa durante el período de explotación y los pagos anuales efectuados por la Administración a la sociedad se consideran un gasto con efecto en el déficit público.

Para finalizar, cabe decir que dadas las lógicas limitaciones de espacio, no es posible descender al nivel de detalle que sería deseable para abarcar la diversidad de matices que se derivan de la interpretación y aplicación estricta de las normas del SEC 95. No obstante, todo lo expuesto pone de manifiesto la importancia cuantitativa y cualitativa de los ajustes que recaen sobre el saldo presupuestario y que llevan a la cifra de déficit o superávit que posteriormente es objeto de revisión por EUROSTAT. La responsabilidad de todas estas operaciones recae sobre la IGAE y a ellas se aplica el máximo rigor en su cálculo en aras a la transparencia, la homogeneidad y la comparabilidad internacional de las finanzas públicas.