

Medición de la Capacidad/Necesidad de Financiación: Contabilidad pública y contabilidad nacional

MORENO ENGUIX, MARÍA DEL ROCIO (*) Y BENITO LÓPEZ, BERNARDINO (**)

(*) *Profesora de la Universidad de Murcia. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Facultad de Economía y Empresa. Campus de Espinardo. 30100 Murcia. Tfno.: 968363876.*

(**) *Profesor titular de la Universidad de Murcia. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Facultad de Economía y Empresa. Campus de Espinardo. 30100 Murcia. Tfno: 968363812.*

E-mails: (*) mrmoreno@um.es - (**) benitobl@um.es

ABSTRACT

En este trabajo realizamos un estudio de los procedimientos que utiliza tanto la Contabilidad Pública como la Contabilidad Nacional, para determinar la capacidad o necesidad de financiación, poniendo de manifiesto las diferencias que se plantean entre ambas disciplinas. Dado que la causa principal de esas discrepancias es la naturaleza macroeconómica de la información suministrada por la Contabilidad Nacional y el carácter microeconómico de la información elaborada por la Contabilidad Pública, nuestro objetivo será realizar una comparación de la metodología utilizada en uno y otro ámbito, y llevar a cabo una homogeneización en aquellos conceptos que sea posible, con el propósito de conseguir que la Contabilidad Pública sea una herramienta útil para la Contabilidad Nacional.

Palabras clave: Contabilidad Nacional, Contabilidad Pública, Capacidad/Necesidad de Financiación, Estabilidad Presupuestaria.

Measurement of the Government Net Borrowing/Net Lending: National: Accounts and Public Sector Accounting”

RESUMEN

In this paper, we are going to study the methodology to calculate the government net borrowing/net lending in National Accounts and Public Sector Accounting. We will determine the differences between both disciplines. The main discrepancy between the National Accounts (ESA-95) and Public Sector Accounting is the macroeconomic or microeconomic nature of the information elaborated for each of them. We will carry out a comparison of methodology of both disciplines in order to get that the Public Sector Accounting can be useful to National Accounts (ESA-95).

Keywords: National Accounts, Public Sector Accounting, Net borrowing/Net lending, Budget Balance.

JEL classification: H62

Artículo recibido en octubre de 2005 y aceptado para su publicación en febrero de 2006.

Artículo disponible en versión electrónica en la página www.revista-eea.net, ref.: e-23105.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más importantes de la Unión Europea es obtener una información más amplia y completa de la situación económica de cada uno de los Estados Miembros. De esta información destaca la relativa al sector público de cada país, ya que la misma interviene de forma decisiva en el desarrollo de la política económica y social de la Unión Europea, marcando los objetivos a conseguir y determinando, así mismo, los requisitos necesarios para poder formar parte de la misma. De estos requisitos, uno de los que más preocupa a las autoridades de la Unión Europea es el déficit público, debido a las dificultades de financiación que tienen los Estados Miembros para conseguir los objetivos de convergencia marcados por la Unión y el mantenimiento del nivel de bienestar social.

Existen varias fuentes que permiten obtener esta información. Una de ellas es la Contabilidad Nacional, que proporciona, entre otra, información de carácter macroeconómico relativa al sector público, entendido éste, como el conjunto de sectores públicos de todos los Estados Miembros de la Unión Europea. Esta información queda resumida en una serie de magnitudes denominadas agregados macroeconómicos, que son utilizados como punto de referencia de la política económica de la Unión. Entre estos agregados destaca la capacidad o necesidad de financiación, que nos determina los recursos netos que el sector público pone a disposición del resto del mundo, o que recibe del resto del mundo, y por lo tanto si existe déficit o superávit en el sector.

Otra fuente de información nos la proporciona la Contabilidad Pública, pero desde un punto de vista microeconómico. Cada país de la Unión Europea determinará las cuentas de su sector público y calculará la capacidad o necesidad de financiación de ese sector.

La capacidad o necesidad de financiación del sector público proporciona una información necesaria para determinar las pautas a seguir por la política económica y monetaria de la Unión Europea. Sin embargo, las magnitudes calculadas por la Contabilidad Nacional y la Contabilidad Pública presentan diferencias, debidas tanto al origen de la información, como a los procesos utilizados para su elaboración.

En este trabajo realizamos un estudio de cómo la Contabilidad Nacional, a través del SEC 95, y la Contabilidad Pública, aplicando el Plan General de Contabilidad Pública, calculan la capacidad o necesidad de financiación del sector público, destacando las diferencias existentes entre ambas disciplinas. Además, intentamos aclarar algunas cuestiones que plantea la aplicación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, cuyo artículo 3.2 establece la utilización del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95) para calcular la estabilidad presupuestaria. Debido a la dificultad de algunas Administraciones Públicas, especialmente las de menor tamaño, para aplicar esta normativa, con este trabajo

pretendemos exponer, las posibles equivalencias entre los epígrafes de la Contabilidad Nacional y la Contabilidad Pública, así como los ajustes que sería necesario realizar para determinar la estabilidad presupuestaria, partiendo del estado de liquidación del presupuesto de estas entidades.

2. DETERMINACIÓN DE LA CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO SEGÚN EL SEC 95

El SEC 95 define al sector público como un conjunto de unidades institucionales que tienen como característica fundamental ser productores no de mercado¹. Forman parte de este sector las siguientes unidades institucionales:

- Los organismos de las Administraciones Públicas que realizan, principalmente, actividades no de mercado, que son suministradas a la sociedad.
- Instituciones sin ánimo de lucro con personalidad jurídica, siempre que sean productores no de mercado y estén controladas y financiadas, principalmente, por las Administraciones Públicas.
- Fondos de pensiones autónomos, cuando parte de la población esté obligada a participar en ellos y sean gestionados por las Administraciones Públicas.

Este sector queda, por tanto, dividido en cuatro subsectores:

- Administración Central.
- Comunidades Autónomas.
- Corporaciones Locales.
- Administración de la Seguridad Social.

Para determinar la capacidad o necesidad de financiación del sector público el SEC 95 utiliza las cuentas de acumulación, entre las que destacan la cuenta de capital y la cuenta financiera. La cuenta de capital permite calcular la capacidad o necesidad de financiación a través de las adquisiciones menos las cesiones de activos no financieros financiadas con el ahorro y las transferencias de capital, mostrando las variaciones que se producen en el patrimonio neto de ese sector. Esta variación del patrimonio neto debida al ahorro y a las transferencias de capital se registra en la cuenta de acumulación de variaciones del patrimonio neto debidas al ahorro y a las transferencias de capital.

¹ El SEC 95 considera como productor no de mercado a aquella unidad institucional en la que al menos el 50% de sus gastos de explotación no están cubiertos con ingresos por ventas en un periodo de años suficientemente significativo.

Sin embargo, la cuenta financiera calcula la capacidad o necesidad de financiación utilizando instrumentos de carácter financiero, es decir, mediante las variaciones de los activos financieros y de los pasivos financieros². Esta es la forma utilizada por el SEC 95 para enlazar las cuentas financieras con las no financieras. Aunque, los datos facilitados por las mismas, relativos a la capacidad o necesidad de financiación, no coinciden, estas variaciones se deben a problemas estadísticos y desfases contables, que el SEC 95 ha tratado de corregir.

Para determinar el saldo de estas cuentas, es decir la capacidad o necesidad de financiación del sector público, estudiaremos los recursos y empleos de cada una de estas cuentas de acumulación (cuadros 3 y 4), partiendo de la magnitud ahorro, tal y como la calcula el SEC 95 (cuadros 1 y 2).

La cuenta de capital recoge, según Carrasco Canals (2000:272), la formación bruta de capital mediante la cuenta de adquisiciones de activos no financieros. El SEC 95 clasifica la formación bruta de capital en formación bruta de capital fijo, variación de existencias y adquisiciones menos cesiones de objetos valiosos. Todos estos conceptos aparecen en la en la parte izquierda de la cuenta de capital como variación de los activos. Además, se distinguen dentro de la variación de activos: los activos fijos materiales, inmateriales, los de carácter no financiero no producidos y las operaciones con activos nuevos o existentes, tanto materiales, como inmateriales. Para registrar estas operaciones el SEC 95 establece las siguientes reglas:

- La formación bruta de capital se registra como norma general³ en el momento en el que se produce la transferencia de propiedad de los activos fijos a la unidad institucional que va a utilizarlos en su producción. Estos empleos se valoran, como norma general, a precio de adquisición, junto con los gastos de instalación y todos los asociados a la transferencia de la propiedad.
- La variación de existencias se valora atendiendo al tipo de bienes y operaciones a los que se refiere. Se valoran en el momento de la entrada en existencias o de la salida de las mismas, y ésta debe ser coherente con los bienes y operaciones a los que se representa.
- Las adquisiciones menos cesiones de objetos valiosos se registran cuando se produzcan las mismas, valorándose a precio básico⁴ la producción de objetos valiosos,

² La clasificación de activos y pasivos financieros utilizada por esta cuenta coincide con la utilizada para elaborar las cuentas de balance.

³ Esta regla general no se aplica en el caso de arrendamiento financiero, donde su registro se produce cuando el arrendatario toma posesión de los bienes, y en la formación de capital fijo por cuenta propia, que se registra cuando se han producido esos bienes.

⁴ El SEC 95 considera como precio básico el que los productores reciben de los compradores por cada unidad de un bien o servicio producido restando los impuestos sobre los productos y

y el resto a precio de adquisición, incluyendo en el mismo todas las comisiones y honorarios de agentes que intervengan en la operación.

Cuadro 1. Cuenta de producción

Empleos	Recursos
P.2 Consumos intermedios	P.1 Producción
B. 1b Valor añadido bruto	p.11 Producción de mercado
K.1 Consumo de capital fijo	p. 12 Producción para uso final propio
B. 1n Valor añadido neto	p. 13 Otra producción no de mercado

Fuente: Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95).

sumando las subvenciones a los productos. Se excluyen los gastos de transporte facturados por separado por el productor, e incluye los márgenes de transporte que el productor consigna en la misma factura, aunque constituya una partida diferenciada de ésta.

Cuadro 2. Recursos y empleos en la Cuenta de Distribución y Utilización de la Renta en Contabilidad Nacional

EMPLEOS	RECURSOS
D.1 Remuneración de los asalariados.	B.1n Valor añadido neto.
d.11 Sueldos y Salarios.	EXCEDENTE DE EXPLOTACIÓN (SALDO DE LA CUENTA DE EXPLOTACIÓN).
d.12 Cotizaciones sociales a cargo de los empleadores.	B.2 Excedente de explotación.
d.121 Cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores.	D.2 Impuestos sobre la producción y las importaciones.
d.122 Cotizaciones sociales imputadas a cargo de los empleadores.	d.21 Impuestos sobre los productos.
d.29 Otros impuestos sobre la producción.	d.211 Impuesto del tipo valor añadido. (IVA)
d.39 Otras subvenciones a la producción.	d.212 Impuestos y derechos sobre las importaciones excluido el IVA.
EXCEDENTE DE EXPLOTACIÓN (SALDO DE LA CUENTA DE EXPLOTACIÓN).	d.214 Impuestos sobre los productos, excluido el IVA y los impuestos sobre las importaciones.
D.4 Rentas de la propiedad.	d.29 Otros impuestos sobre la producción.
d.41 Intereses.	D.3 Subvenciones.
d.42 Rentas distribuidas de las sociedades.	d.31 Subvenciones a los productos.
d.422 Rentas retiradas de las cuasisociedades.	d.311 Subvenciones a la importaciones.
d.43 Beneficios reinvertidos de las inversiones directas del exterior.	d.319 Otras subvenciones a los productos.
d.45 Rentas de la tierra.	d.39 Otras subvenciones a la producción.
RENTAS PRIMARIAS (SALDO DE LA CUENTA DE ASIGNACIÓN DE LA RENTA PRIMARIA, INCLUIDA LA RENTA EMPRESARIAL).	D.4 Rentas de la propiedad.
D.5 Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio.	d.41 Intereses.
d.59 Otros impuestos corrientes.	d.42 Rentas distribuidas de las sociedades.
d.62 Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie.	d.421 Dividendos.
d.621 Prestaciones de seguridad social en efectivo.	d.422 Rentas retiradas de las cuasisociedades.
d.622 Prestaciones sociales de sistemas privados con constitución de reservas.	d.43 Beneficios reinvertidos de las inversiones directas en el exterior.
d.623 Prestaciones sociales directas de los empleadores.	d.44 Rentas de la propiedad atribuidas a los asegurados.
d.624 Prestaciones de asistencia social en efectivo.	d.45 Rentas de la tierra.
D.7 Otras transferencias corrientes.	RENTAS PRIMARIAS (SALDO DE LA CUENTA DE ASIGNACIÓN DE LA RENTA PRIMARIA).
d.71 Primas netas de seguro no vida.	B.5 Saldo de rentas primarias.
d.73 Transferencias corrientes entre administraciones públicas.	D.5 Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc.
d.74 Cooperación internacional corriente.	d.51 Impuesto sobre la renta.
d.75 Transferencias corrientes diversas.	d.59 Otros impuestos corrientes.
RENTA DISPONIBLE (SALDO DE LA CUENTA DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE LA RENTA).	d.61 Cotizaciones sociales.
d.63 Transferencias sociales en especie.	d.611 Cotizaciones sociales efectivas.
d.631 Prestaciones sociales en especie.	d.612 Cotizaciones sociales imputadas.
d.632 Transferencias de bienes y servicios, no de mercado, individuales.	D.7 Otras transferencias corrientes.
RENTA DISPONIBLE AJUSTADA (SALDO DE LA CUENTA DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN ESPECIE).	d.72 Indemnizaciones de seguro no vida.
P.3 Gasto en consumo final.	d.73 Transferencias corrientes entre administraciones públicas.
P.4 Consumo final efectivo.	d.74 Cooperación internacional.
AHORRO (SALDO DE LA CUENTA DE UTILIZACIÓN DE LA RENTA DISPONIBLE AJUSTADA).	d.75 Transferencias corrientes diversas.
	RENTA DISPONIBLE (SALDO DE LA CUENTA DE REDISTRIBUCIÓN DE RENTA).

Fuente: Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95) y elaboración propia.

Cuadro 3. Cuentas de acumulación.**Cuenta de variaciones del patrimonio neto debidas al Ahorro y a las Transferencias de capital de las Administraciones Públicas**

Empleos	Recursos
B.10.1 Variaciones del patrimonio neto debidas al ahorro y a las transferencias de capital.	B.8n Ahorro neto. D.9 Transferencias de capital, a cobrar. d.91 Impuestos sobre el capital. d.92 Ayudas a la inversión. d.99 Otras transferencias de capital. D.9 Transferencias de capital, a pagar. d.91 Impuestos sobre el capital. d.92 Ayudas a la inversión. d.99 Otras transferencias de capital.

Fuente: Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95).

Cuadro 4. Cuenta de capital, Adquisiciones de Activos no Financieros de las Administraciones Públicas

Empleos	Recursos
<p>p.51 Formación bruta de capital fijo. p.511 Adquisiciones menos cesiones de activos fijos materiales nuevos. p.512 Adquisiciones menos cesiones de activos fijos inmateriales. p.513 Aumentos del valor de los activos no financieros no producidos. K.1 Consumo de capital fijo. p.52 Variación de existencias. p.53 Adquisiciones menos cesiones de objetos valiosos. K.2 Adquisiciones menos cesiones de activos no financieros no producidos. k.21 Adquisiciones menos cesiones de terrenos y otros activos materiales no producidos. k.22 Adquisiciones menos cesiones de activos inmateriales no producidos.</p> <p>B.9 Capacidad o Necesidad de financiación.</p>	B.10.1 Variaciones del patrimonio neto debidas al ahorro y a las transferencias de capital.

Fuente: Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95).

Los recursos que permiten adquirir estos activos son el ahorro, cuyo cálculo se obtiene de las cuentas corrientes, siendo una magnitud muy importante porque permite el enlace entre las cuentas corrientes y las de acumulación, y las transferencias de capital que reciba este sector. El ahorro y las transferencias de capital dan lugar a variaciones en el patrimonio neto del sector público, tal y como se refleja en la cuenta de variaciones en el patrimonio neto debidas al ahorro y a las transferencias de

capital. Estas variaciones serán los recursos en la cuenta de adquisiciones de activos no financieros. Ambas cuentas componen la cuenta de capital, que nos informa si el sector público tiene capacidad o no para financiar las adquisiciones de activos no financieros, o necesita recurrir a terceros para financiar esas operaciones.

Cuadro 5. Cuenta Financiera de las Administraciones Públicas

Variaciones de los activos	Variaciones de los pasivos y del patrimonio neto
Adquisición neta de activos financieros. f.1 Oro monetario y derechos especiales de giro (DEG). f.2 Efectivo y depósitos. f.21 Efectivo. f.22 Depósitos transferibles. f.29 Otros depósitos. f.3 Valores distintos de acciones. f.4 Préstamos. f.41 Préstamos a corto plazo. f.42 Préstamos a largo plazo. f.5 Acciones y otras participaciones. f.6 Reservas técnicas de seguro. f.62 Reservas para primas y reservas para siniestros. f.7 Otras cuentas pendientes de cobro. f.71 Créditos comerciales y anticipos. f.79 Otras cuentas pendientes de cobro, excluidos los créditos comerciales y anticipos.	Contracción neta de pasivos. f.2 Efectivo y depósitos. f.21 Efectivo. f.22 Depósitos transferibles. f.29 Otros depósitos. f.3 Valores distintos de acciones. f.4 Préstamos. f.41 Préstamos a corto plazo. f.42 Préstamos a largo plazo. f.5 Acciones y otras participaciones. f.6 Reservas técnicas de seguro. f.61 Participación neta de los hogares en las reservas de seguro de vida y en las reservas de los fondos de pensiones. f.612 Participación neta de los hogares en las reservas de los fondos de pensiones. f.7 Otras cuentas pendientes de cobro. f.71 Créditos comerciales y anticipos. f.79 Otras cuentas pendientes de cobro, excluidos los créditos comerciales y anticipos. B.9 Capacidad o Necesidad de financiación.

Fuente: Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95).

La cuenta financiera (cuadro 5) calcula la capacidad o necesidad de financiación mediante la variación de activos y pasivos financieros. Si analizamos esta cuenta se observa que en la parte izquierda, denominada variaciones de los activos, se incluye el total de activos financieros del sector, registrando sus posibles variaciones durante el ejercicio económico. En la parte derecha de la cuenta, llamada variaciones de pasivos y del patrimonio neto, se incluyen el total de pasivos financieros, sus variaciones y cambios durante el ejercicio económico, mostrando qué fondos se han utilizado para financiar las variaciones de activo. Si el saldo de la cuenta determina que existe capacidad de financiación, eso significa que existe posibilidad de financiar a otros

sectores, y si el saldo muestra necesidad de financiación, significa que otros sectores han colaborado en la financiación de nuestros activos.

3. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO SEGÚN LA CONTABILIDAD PÚBLICA

La Contabilidad Pública registra el conjunto de operaciones desarrolladas por el sector público durante el ejercicio económico, sean de carácter presupuestario o no presupuestario.

El concepto de capacidad o necesidad de financiación en Contabilidad Pública se establece a partir del resultado presupuestario, que se calcula mediante la elaboración del estado de liquidación del presupuesto (cuadro 6), donde se resumen todas las operaciones de naturaleza presupuestaria realizadas por el sector durante el ejercicio económico.

Cuadro 6. Estado de Liquidación del Presupuesto de las Administraciones Públicas

Conceptos	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	Importes
1. (+) Operaciones no financieras.....			
2. (+) Operaciones con activos financieros.....			
I. Resultado presupuestario del ejercicio (1+2)...			
II. Variación neta de pasivos financieros.....			
III. Saldo presupuestario del ejercicio (I+II)			
4. (+) Créditos gastados financiados con remanente de tesorería.....			
5. (-) Desviaciones de financiación positivas por recursos del ejercicio en gastos con financiación afectada.....			
6. (+) Desviaciones de financiación negativas en gastos con financiación afectada.....			
IV. Superávit o Déficit de financiación del ejercicio (III+4-5+6).....			

Fuente: Plan General de Contabilidad Pública y Documento nº 7 de la IGAE (1995).

El estado de liquidación del presupuesto incluye, de forma separada, la liquidación del presupuesto de gastos, del presupuesto de ingresos y el resultado presupuestario. Para su elaboración el Plan General de Contabilidad Pública establece lo siguiente:

- El presupuesto de gastos y el de ingresos se liquidarán con el mismo nivel de desagregación que los presupuestos inicialmente aprobados y sus posteriores modificaciones.
- En la columna de pagos correspondiente a la liquidación del presupuesto de gastos se registran cualquier forma de extinción de las obligaciones.
- Se incluirán los cobros en especie en la columna de derechos cancelados, correspondiente a la liquidación del presupuesto de ingresos.

- El total de derechos reconocidos durante el ejercicio menos el total de derechos anulados, los cancelados por insolvencias y otras causas y los cancelados en especie durante el ejercicio, se incluyen en la columna de derechos reconocidos netos correspondiente al resultado presupuestario.

En la liquidación del presupuesto de gastos se reflejan los créditos totales, en sus diferentes manifestaciones, los créditos comprometidos, las obligaciones reconocidas netas, los remanentes de crédito, los pagos realizados y las obligaciones reconocidas en el ejercicio y pendientes de pago al finalizar dicho ejercicio. En la liquidación del presupuesto de ingresos también se ofrece información detallada de las previsiones definitivas, los derechos reconocidos netos, la recaudación neta, los derechos cancelados y los reconocidos pendientes de cobro al finalizar el ejercicio económico.

El estado de liquidación del presupuesto nos proporciona las siguientes magnitudes:

- El resultado presupuestario del ejercicio indica si los ingresos presupuestarios del ejercicio han sido suficientes para financiar el gasto presupuestario, o ha sido necesario recurrir al endeudamiento. Para calcular este resultado no se incluyen los derivados de la creación y emisión de pasivos financieros y los relativos a la amortización y reembolso de pasivos financieros.
- La variación neta de pasivos financieros presupuestarios registra la diferencia entre el conjunto de ingresos de naturaleza presupuestaria debida a la creación y emisión de pasivos financieros y la totalidad de gastos presupuestarios por la amortización o reembolso de pasivos financieros.
- El saldo presupuestario se obtiene de comparar el resultado presupuestario del ejercicio con la variación neta de pasivos financieros.

La comparación de estas tres magnitudes nos permite determinar si el resultado presupuestario del ejercicio ha sido positivo, y si el saldo presupuestario es inferior al anterior, eso significa que el total del superávit obtenido o parte de él se ha utilizado en cancelar endeudamiento. El superávit o déficit presupuestario que calcula este estado contable nos muestra el resultado de comparar el gasto presupuestario del ejercicio con los recursos que se han utilizado para su financiación. Este saldo nos informa de la capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas para poder realizar los gastos establecidos en el presupuesto durante el ejercicio económico.

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, ha establecido para las entidades públicas los principios que deben regir la política presupuestaria de las mismas, con el fin de conseguir la estabilidad presupuestaria y favorecer el crecimiento económico dentro de la Unión Económica. Los presupuestos de las Administraciones Públicas, tal y como establece dicha Ley en el artículo 3, deben elaborarse, aprobarse y ejecutarse de acuerdo con los principios de estabilidad

presupuestaria⁵. Debido a la organización territorial del Estado español, el Gobierno ha establecido una legislación⁶ que afecta a todas las Administraciones Públicas para garantizar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria. La aplicación de esta Ley ha supuesto la modificación de los procesos de elaboración y gestión del presupuesto y el establecimiento de unos procedimientos a seguir en caso de déficit⁷ o de superávit⁸. Los principios establecidos por la Ley para conseguir la estabilidad presupuestaria son los siguientes:

- Principio de estabilidad: el cumplimiento de este objetivo requiere que el presupuesto esté en una situación de equilibrio o de superávit, medido en términos de capacidad de financiación de acuerdo con lo determinado en el SEC 95, y lo establecido para cada Administración Pública.
- Principio de pluralidad: los presupuestos se elaboran anualmente pero enmarcados en un escenario plurianual.
- Principio de transparencia: los entes deberán suministrar información suficiente de la ejecución y desarrollo presupuestario.
- Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

Una de las principales disposiciones que se contienen en esta Ley es el establecimiento de una relación entre el resultado presupuestario y la capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas calculada según la Contabilidad Nacional. Se establece en esta normativa que la estabilidad presupuestaria será la situación de equilibrio o de superávit calculada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con lo establecido en el SEC 95. Sin embargo, no se determina el procedimiento para poder realizar dicha conversión, ni se tienen en cuenta las diferentes características de las instituciones implicadas en dicho proceso, afectando

⁵ Estos principios se recogen en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento elaborado en el Consejo de Amsterdam en junio de 1997, donde se establece la limitación para utilizar el déficit público como instrumento de política económica en la Unión Económica y Monetaria, comprometiéndose los Estados Miembros a mantener situaciones presupuestarias de equilibrio o de superávit, para que el déficit se mantenga de forma automática por debajo del 3 por 100.

⁶ Se han elaborado un conjunto de disposiciones de carácter básico y de aplicación a todas las Administraciones Públicas, y un segundo grupo de disposiciones de aplicación exclusiva al sector público estatal, y se ha establecido un capítulo III de aplicación a la Administración Local. Las Comunidades Autónomas deben cumplir el conjunto de esta normativa básica, pero siempre respetando su autonomía financiera.

⁷ Si se produce déficit el Gobierno debe remitir a las Cortes Generales un plan para corregir el desequilibrio.

⁸ Cuando exista superávit, el saldo de la Administración General del Estado se destinará a la reducción del endeudamiento neto del mismo y el de la Seguridad Social se aplicará en primer lugar a su Fondo de Reserva.

estas dificultades especialmente a las entidades de la Administración Local, y sobre todo, a las de reducido tamaño.

Será necesario, pues, para aplicar la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y poder determinar la capacidad o necesidad de financiación, una homogeneización en los criterios de valoración y principios aplicados en ambas disciplinas contables, que permita poder obtener la información contable exigida por la Ley 18/2001 a partir de los estados contables y presupuestarios de cada una de estas entidades contables elaborados aplicando el Plan General de Contabilidad Pública. En el cuadro 7 proponemos una equivalencia entre los conceptos presupuestarios de la clasificación económica del presupuesto y los diferentes epígrafes de la Contabilidad Nacional, lo cual ayudará sin duda a los gestores públicos a la hora de elaborar sus presupuestos en los términos establecidos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.

Cuadro 7. Contabilidad Pública/Contabilidad Nacional

CONTABILIDAD PÚBLICA PRESUPUESTO DE GASTOS	CONTABILIDAD NACIONAL
Capítulo I Gastos de personal	
Altos cargos: - Retribuciones básicas. - Otras remuneraciones.	d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie. d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie.
Personal eventual de gabinetes: - Retribuciones básicas. - Otras remuneraciones.	d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie. d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie.
Funcionarios: - Retribuciones básicas. - Retribuciones complementarias. - Retribuciones en especie. - Retribuciones de funcionarios en prácticas.	d.11 Sueldos y salarios en efectivo. d.11 Sueldos y salarios en efectivo. d.11 Sueldos y salarios en especie. d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie.
Personal laboral: - Retribuciones básicas. - Otras remuneraciones.	d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie. d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie.
Otro personal: - Retribuciones básicas. - Otras remuneraciones.	d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie. d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie.
Incentivos al rendimiento: - Productividad. - Gratificaciones.	d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie. d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie.

<p>Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cuotas sociales. - Prestaciones sociales: <ul style="list-style-type: none"> • Pensiones excepcionales. • Indemnizaciones por jubilaciones anticipadas al personal laboral. • Asistencia medico-farmacéutica a pensionistas. - Gastos sociales de funcionarios y personal no laboral <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de acción social. • Transporte al personal. • Seguros de accidentes o de vida. - Gastos sociales del personal laboral - Complemento familiar 	<p>d.121 Cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores</p> <p>d.122 Cotizaciones sociales imputadas a cargo de los empleadores.</p> <p>d.122Ccotizaciones sociales imputadas a cargo de los empleadores.</p> <p>d.122 Cotizaciones sociales imputadas a cargo de los empleadores.</p> <p>d.11 Sueldos y salarios en especie.</p> <p>d.11 Sueldos y salarios en especie.</p> <p>d.12 Cotizaciones sociales a cargo del empleador.</p> <p>d.11 Sueldos y salarios en especie.</p> <p>d.12 Cotizaciones sociales a cargo del empleador.</p>
<p>Capítulo II Gastos corrientes en bienes y servicios</p>	
<p>Arrendamientos.</p>	<p>P.2 Consumos intermedios.</p>
<p>Reparaciones y conservación.</p>	<p>P.2 Consumos intermedios.</p>
<p>Material, suministros y otros</p>	<p>P.2 Consumos intermedios.</p>
<p>Suministros.</p>	<p>P.2 Consumos intermedios.</p>
<p>Comunicaciones</p>	<p>P.2 Consumos intermedios.</p>
<p>Transportes</p>	<p>P.2 Consumos intermedios.</p>
<p>Primas de seguros</p>	<p>P.2 Consumos intermedios.</p>
<p>Tributos</p>	<p>D.2 Impuestos sobre la producción y las importaciones.</p>
<p>Gastos diversos</p>	<p>P.2 Consumos intermedios.</p>
<p>Indemnizaciones por razón del servicio</p>	<p>P.2 Consumos intermedios.</p>
<p>Capítulo III Gastos Financieros</p>	
<p>Deuda interior:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intereses. - Gastos de emisión, modificación y cancelación. 	<p>d.41 Rentas de la propiedad.</p> <p>P.2 Consumos intermedios.</p>
<p>Préstamos del interior:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intereses. - Gastos de emisión, modificación y cancelación. 	<p>d.41 Rentas de la propiedad.</p> <p>P.2 Consumos intermedios.</p>

Deuda exterior: - Intereses. - Gastos de emisión, modificación y cancelación. - Diferencias de cambio.	d.41 Rentas de la propiedad. P.2 Consumos intermedios. d.41 Rentas de la propiedad.
Prestamos del exterior: - Intereses. - Gastos de emisión, modificación y cancelación. - Diferencias de cambio.	d.41 Rentas de la propiedad. P.2 Consumos intermedios. d.41 Rentas de la propiedad.
Depósitos fianzas y otros: - Intereses de demora. - Otros gastos financieros.	d.41 Rentas de la propiedad. d.41 Rentas de la propiedad.
Capítulo IV Transferencias corrientes	
A la Administración General de la Entidad Local.	d.73 Transferencias corrientes entre administraciones públicas.
Al Estado	d.73 Transferencias corrientes entre administraciones públicas.
A Organismos autónomos, comerciales, industriales, financieros o análogos de la Entidad Local.	d.73 Transferencias corrientes entre administraciones públicas.
A Empresas de la entidad Local.	d.73 Transferencias corrientes entre administraciones públicas.
A Comunidades Autónomas.	d.73 Transferencias corrientes entre administraciones públicas.
A Entidades Locales.	d.73 Transferencias corrientes entre administraciones públicas.
A Empresas Privadas.	d.3 Subvenciones.
A familias o instituciones sin fines de lucro.	d.75 Transferencias corrientes diversas.
Al Exterior	d.74 Cooperación internacional corriente.
Operaciones de capital Capítulo VI Inversiones Reales	
Inversión nueva en infraestructura y bienes destinados al uso general.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Inversiones de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Gastos en inversión de carácter inmaterial.	p.51 Formación bruta de capital fijo.

Gastos en inversión en bienes patrimoniales.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Inversión en bienes comunales.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Capítulo VII Transferencias de capital	
A la Administración General del Estado.	D.9 Transferencias de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Organismos autónomos administrativos de a Entidad Local.	D.9 Transferencias de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
Al Estado.	D.9 Transferencias de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Organismos autónomos comerciales, industriales, financieros o análogos de la Entidad Local.	D.9 Transferencias de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Empresas de la Entidad Local.	D.9 Transferencias de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Comunidades Autónomas.	D.9 Transferencias de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Entidades Locales.	D.9 Transferencias de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Empresas privadas.	D.9 Transferencias de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Familias e Instituciones sin fines de lucro.	D.9 Transferencias de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
Operaciones financieras Capítulo VIII Activos financieros	
Adquisición de deuda del sector público.	F.3 Valores distintos de las acciones.
Adquisición de obligaciones y bonos fuera del sector público.	F.3 Valores distintos de las acciones.
Concesión de préstamos al sector público.	F.4 Préstamos.
Concesión de préstamos fuera del sector público.	F.4 Préstamos.
Constitución de depósitos fuera del sector público.	F.2 Efectivo y depósitos.
Adquisición de acciones dentro del sector público.	F.5 Acciones y otras participaciones.
Adquisición de acciones fuera del sector público.	F.5 Acciones y otras participaciones.

Capítulo IX Pasivos financieros	
Amortización de deuda interior.	F.3 Valores distintos de las acciones.
Amortización de préstamos del interior.	F.4 Préstamos.
Amortización de deuda exterior.	F.3 Valores distintos de las acciones
Amortización de préstamos del exterior	F.4 Préstamos.
Devolución de depósitos y fianzas.	F.2 Efectivo y depósitos.

CONTABILIDAD PÚBLICA PRESUPUESTO DE INGRESOS Operaciones corrientes	CONTABILIDAD NACIONAL
Capítulo I Impuestos directos	
11. Sobre el capital: - Impuesto General sobre Sucesiones y Donaciones. - Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de personas físicas.	d.91 Impuestos sobre el capital. d.91 Impuestos sobre el capital. d.91 Impuestos sobre el capital.
10. Sobre la renta.	d.51 Impuesto sobre la renta.
Capítulo II Impuestos indirectos	
20. Sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: - Impuestos sobre transmisiones intervivos. - Actos jurídicos documentados.	D. 2 Impuestos sobre la producción y las importaciones. (d.214 Impuestos sobre los productos excluidos el IVA y los impuestos sobre las importaciones)
25. Sobre el juego.	D. 2 Impuestos sobre la producción y las importaciones. (d.214 Impuestos sobre los productos excluidos el IVA y los impuestos sobre las importaciones)
26. Impuestos indirectos extinguidos.	D. 2 Impuestos sobre la producción y las importaciones. (d.214 Impuestos sobre los productos excluidos el IVA y los impuestos sobre las importaciones)
Capítulo III Tasas y otros ingresos.	
33. Venta de bienes.	p.11 Producción de mercado.
32. Prestación de servicios.	p.11 Producción de mercado. D. 5 Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio etc. (d.59 Otros impuestos corrientes)

30. Tasas fiscales. - Tasas de juego.	D.2 Impuestos sobre la producción y las importaciones. (d.214 Impuestos sobre los productos excluidos el IVA y los impuestos sobre las importaciones) D. 5 Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio etc. (d.59 Otros impuestos corrientes)
30. Tasas de Organismos Autónomos.	p.11 Producción de mercado.
30. Contribuciones especiales.	d.29 Otros impuestos sobre la producción.
38. Reintegros: - De ejercicios cerrados. - Del presupuesto corriente. - Otros reintegros.	P.2 Consumos intermedios P.2 Consumos intermedios P.2 Consumos intermedios P.2 Consumos intermedios
39. Recargos y multas.	d.75 Transferencias corrientes diversas
39. Ingresos diversos.	d.75 Transferencias corrientes diversas

Capítulo IV Transferencias corrientes	
40. Del Sector Público Estatal.	d.73 Transferencias corrientes entre Administraciones Públicas.
41. De los Organismos autónomos administrativos del Sector Público	d.73 Transferencias corrientes entre Administraciones Públicas.
42. De la Administración Regional.	d.73 Transferencias corrientes entre Administraciones Públicas.
43. De Organismos autónomos comerciales, industriales, financieros o análogos del Sector Público.	D.3 Subvenciones. d.75 Transferencias corrientes diversas.
44. De Empresas públicas.	D.3 Subvenciones. d.75 Transferencias corrientes diversas.
46. De Corporaciones Locales	d.73 Transferencias corrientes entre Administraciones Públicas.
49. Del Exterior.	d.74 Cooperación internacional corriente.
Capítulo V Ingresos patrimoniales	
51. Intereses de anticipos y préstamos concedidos.	d.41 Intereses.
52. Intereses de depósitos.	d.41 Intereses.
55. Productos de concesiones y aprovechamientos especiales: - De concesiones administrativas. - Otras concesiones y aprovechamientos especiales.	p.11 Producción de mercado. p.11 Producción de mercado. p.11 Producción de mercado.
59. Otros ingresos patrimoniales.	p.11 Producción de mercado.

Operaciones de capital Capítulo VI Enajenación de inversiones reales	
60. Terrenos.	k.21 Adquisiciones menos cesiones de terrenos y otros activos materiales no producidos
61. De las demás inversiones reales.	k.22 Adquisiciones menos cesiones de activos inmateriales no producidos p.51 Formación bruta de capital fijo
Capítulo VII Transferencias de capital.	
70. Del Sector Público Estatal	d.92 Ayudas a la inversión.
71. De Organismos autónomos administrativos	d.92 Ayudas a la inversión.
72. De la Administración Regional	d.92 Ayudas a la inversión.
76. De Corporaciones Locales: - Para Plan de Obras y Servicios. - Aportación municipal obras cofinanciadas con la Comunidad Autónoma.	d.92 Ayudas a la inversión. d.92 Ayudas a la inversión. d.92 Ayudas a la inversión.
77. De Empresas privadas.	d.91 Impuestos sobre el capital.
79. Del Exterior.	d.92 Ayudas a la inversión.
Operaciones financieras Capítulo VIII Activos financieros.	
82. Reintegro de préstamos concedidos al sector público.	F.4 Préstamos.
83. Reintegro de préstamos concedidos fuera del sector público.	F.4 Préstamos.
89. Reintegro de anticipos concedidos fuera del sector público: - Amortización anticipos vivienda rural. - Al personal, a corto plazo.	F.4 Préstamos. F.4 Préstamos. F.4 Préstamos.
87. Remanente de tesorería.	F.2 Efectivo y depósitos.
Capítulo IX Pasivos financieros	
91. Préstamos recibidos del interior: - A medio y largo plazo, de Entes del sector público. - A medio y largo plazo, de Entes de fuera del sector público.	F.4 Préstamos. F.4 Préstamos. F.4 Préstamos.
93. Préstamos recibidos del exterior.	F.4 Préstamos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95) y del Plan General de Contabilidad Pública.

4. DIFERENCIAS EN EL CONCEPTO DE CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SEGÚN LA CONTABILIDAD NACIONAL Y LA CONTABILIDAD PÚBLICA

Como hemos expuesto anteriormente, la capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas se determina tanto por la Contabilidad Nacional como por la Contabilidad Pública; sin embargo, el cálculo realizado en cada uno de estos ámbitos presenta las siguientes diferencias:

- En Contabilidad Nacional el sector Administraciones Públicas incluye conjuntamente tanto a la Administración Central, como a la Administración Autonómica y Local y a los entes de la Seguridad Social. Sin embargo, la Contabilidad Pública se realiza de forma independiente en las diferentes Administraciones Públicas, cada una de las cuales elabora sus cuentas y presupuestos.
- Para registrar las operaciones de las Administraciones Públicas la Contabilidad Nacional utiliza el principio de devengo. La Contabilidad Pública utiliza en la elaboración de los estados presupuestarios el principio de caja, pero modificado, ya que se incluyen además de la caja los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago a corto plazo. Sin embargo, en la elaboración de los resultados económicos y en los balances utiliza el principio de devengo. Esta diferencia en el registro de las operaciones, por parte de ambas disciplinas, requiere una homogeneización en los diferentes registros para que sea posible realizar una comparación adecuada de los mismos.
- La Contabilidad Pública determina la capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas a través del estado de liquidación del presupuesto, teniendo en cuenta, por lo tanto, sólo las operaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio económico. Se calcula en primer lugar el resultado presupuestario del ejercicio, determinando si los ingresos del ejercicio han sido suficientes para financiar los gastos del ejercicio, y posteriormente, se determina si ha sido necesario acudir a operaciones de endeudamiento para su financiación y calcular, con esta información, el saldo presupuestario. Con esta magnitud determinamos si las Administraciones Públicas han necesitado más recursos de los presupuestados para realizar los empleos previstos.

En Contabilidad Nacional el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación se realiza utilizando las cuentas de acumulación, y es posible obtenerlo por dos vías totalmente diferentes; utilizando la cuenta de capital, donde sólo utilizaremos operaciones no financieras, y utilizando la cuenta financiera, donde sólo empleamos operaciones financieras. No ocurre como en la Contabilidad Pública, donde solo se registran operaciones presupuestarias, ya sean financieras o no. Por lo tanto, para poder determinar la estabilidad a que se refiere la Ley de Estabilidad Presu-

puentaria es preciso realizar un proceso de ajuste para poder aplicar la normativa del SEC 95, y determinar por qué vía, de las dos contempladas en la Contabilidad Nacional, se va a calcular la capacidad o necesidad de financiación desde el ámbito presupuestario. Elegida una de las dos opciones, tendremos que estudiar las operaciones recogidas en el presupuesto y aquellas que no figuran en el mismo, pero que son necesarias para el cálculo de la magnitud, y realizar un proceso de homogeneización tanto en su valoración como en su registro. Por lo tanto, la cifra así calculada no coincidirá con la registrada en el estado de liquidación del presupuesto, aunque este estado proporciona información para su elaboración. Sobre estos aspectos profundizaremos a continuación.

- Las operaciones financieras en Contabilidad Nacional se registran por el valor de transacción de cada una de ellas, mientras que las operaciones no financieras se valoran aplicando el valor de mercado, o cuando no sea posible su determinación se aplicará el coste de producción. El SEC 95 establece además un conjunto de normas especiales de valoración para determinadas operaciones tanto financieras como no financieras.

En Contabilidad Pública se utiliza como criterio general el precio de adquisición, o valor histórico, para registrar todas las operaciones, sean o no presupuestarias.

Como ya hemos visto anteriormente, la capacidad o necesidad de financiación determinada según la Contabilidad Pública se calcula por la diferencia entre los derechos y las obligaciones reconocidas en el presupuesto, mientras que en Contabilidad Nacional se recogen todas las operaciones del sector, no solo las presupuestarias, y se aplican otros criterios para registrar las operaciones. En los cuadros 8 y 9 mostramos el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas aplicando cada uno de los sistemas contables expuestos anteriormente. Los resultados obtenidos muestran las diferencias existentes entre la capacidad o necesidad de financiación calculada aplicando la Contabilidad Nacional (SEC 95) y la Contabilidad Pública.

Cuadro 8. Distribución institucional de la Capacidad o Necesidad de Financiación de las Administraciones Públicas según la Contabilidad Nacional (millones de euros)

Subsectores	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003P
1. Administración Central	-24.804	-18.231	-13.156	-11.156	-6.026	-3.577	-4.248	-3.667	-2.531
- Estado	-24.996	-18.059	-13.116	-11.860	-6.482	-3.918	-3.956	-3.220	-1.990
- Organismos de la Administración Central	192	-172	-40	623	456	341	-292	-447	-541
2. Comunidades Autónomas	-2.777	-2.846	-1.714	-1.841	-880	-2.054	-3.356	-2.228	-1.337
3. Corporaciones Locales	-115	39	126	173	0	228	-219	-832	-565
4. Administración de Seguridad Social	-1.361	-1.924	-939	-587	862	3.290	5.386	5.944	7.551
5. Total Administraciones Públicas (1 a 4)	-29.057	-22.962	-15.683	-13.492	-6.044	-2.113	-2.437	-783	3.118
En porcentaje del PIB PIB utilizado	-6,6 437.787	-4,9 464.251	-3,2 494.140	-2,6 527.957	-1,1 565.483	-0,3 608.787	-0,4 653.927	-0,1 698.589	0,4 744.754

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (2005). P: Provisional.

Cuadro 9. Necesidad o Capacidad de Financiación de las Administraciones Públicas en términos de Contabilidad Pública (% s/ PIB)

Subsectores	2000	2001	2002	2003P	2004A
1. Administración Central	-0,91	-0,63	-0,50	-0,32	-1,21
- Estado	-0,88	-0,59	-0,45	-0,25	-1,18
- Organismos de la Administración Central	-0,03	-0,04	-0,05	-0,07	-0,03
2. Comunidades Autónomas	-0,51	-0,64	-0,48	-0,32	-0,02
3. Corporaciones Locales	0,09	-0,04	-0,12	-0,08	-0,02
4. Administración de Seguridad Social	0,45	0,80	0,84	1,03	0,97
5. Total Administraciones Públicas (1 a 4)	-0,87	-0,50	-0,27	0,30	-0,27
PIB utilizado	630.263	679.848	729.004	780.557	837.557

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (2005).

A: Avance. P: Provisional.

La nueva Ley 18/2001 determina el cálculo del déficit o superávit presupuestario en los términos establecidos por el SEC 95 para la obtención de la capacidad o necesidad de financiación. Para poder aplicar esta normativa será necesario realizar una serie de ajustes en los datos registrados en el presupuesto, entre los que podemos destacar los siguientes:

- La aplicación del criterio de caja modificado y la aplicación por el SEC 95 del criterio de devengo en el registro de sus operaciones da lugar a la realización los siguientes ajustes:
 - Los intereses relativos la deuda pública, y demás tipos de deudas, al aplicar el principio de devengo, ocasiona una disminución de los mismos en términos de Contabilidad Nacional.
 - Las variaciones de derechos y obligaciones pendientes, ya sean del presupuesto corriente del ejercicio o de ejercicios anteriores, no tienen ninguna repercusión en la capacidad o necesidad de financiación según la Contabilidad Nacional.
 - Gastos o ingresos correspondientes a operaciones devengadas en ejercicios anteriores, pero cuyos pagos o cobros se realizan en el ejercicio actual, no deben tenerse en cuenta a efectos de la Contabilidad Nacional.
 - La asignación tributaria a favor de la Iglesia Católica no se contabiliza según el presupuesto, ya que se registra el impuesto neto; sin embargo, en el SEC 95 el impuesto se registra de forma íntegra, como ingreso, y se contabiliza como gasto dicha asignación.
 - Las amortizaciones no son registradas por el presupuesto, ya que no suponen movimientos monetarios. La Contabilidad Nacional si calcula el consumo de capital fijo.
 - Se registran en el presupuesto los pagos realizados relativos a las cotizaciones sociales de los funcionarios, mientras que en el SEC 95 se consideran como ingreso las cotizaciones ficticias del Estado para las pensiones y el pago de dichas cotizaciones se registra en la partida de prestaciones sociales.
- Los ingresos generados por la venta de acciones de empresas públicas se registran en el presupuesto como derechos reconocidos de naturaleza no financiera, cuando la venta no se produzca directamente por la Administración Pública, sino por una Sociedad Estatal, siendo ésta la que contabilice la operación como financiera. Sin embargo, cuando la venta la realiza directamente la Administración Pública se contabiliza como operación de naturaleza financiera. En Contabilidad Nacional, sin embargo, tienen la consideración de ingresos financieros, ya sea una operación directa o indirectamente realizada por la Administración Pública, no afectando a la necesidad de financiación.

- En el presupuesto se consideran como derechos reconocidos no financieros las plusvalías, ya sean ordinarias o extraordinarias, obtenidas por el Banco de España y debidas a operaciones tales como la venta extraordinaria de reservas, la revalorización del oro monetario y de las reservas, y las que surgen por la actividad normal de intervención del Banco Central en los mercados financieros. En el SEC 95 estos ingresos se consideran como variación de activos financieros.
- El presupuesto considera como gasto las cuotas pagadas por operaciones de arrendamiento financiero. La Contabilidad Nacional considera esta operación como una alternativa al préstamo, reconociendo desde el primer momento la adquisición del equipo por parte del arrendatario y la deuda consiguiente. Por su parte, las cuotas de pago tendrán dos componentes previstos en la contabilidad patrimonial, es decir, la devolución del préstamo y la carga financiera.
- Los anticipos a las Comunidades Autónomas se registran en el presupuesto del Estado en el ejercicio en el que se produce la liquidación definitiva, que suele ocurrir en el presupuesto de los dos ejercicios inmediatos siguientes. Sin embargo, en Contabilidad Nacional se contabilizan en el momento en el que se efectúan, produciéndose un desfase temporal.
- Las transferencias debidas a los Fondos Estructurales Comunitarios se registran en el presupuesto como derechos reconocidos, antes de que se produzca su cobro efectivo. En Contabilidad Nacional se registran en el instante en el que la Unión Europea hace efectivos los pagos. Se está produciendo un desajuste de naturaleza temporal.
- En la contabilidad presupuestaria no se recogen los ingresos de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE); sin embargo, éstos si se contabilizan por el SEC 95, dando lugar a una disminución de la necesidad de financiación.
- Los gastos militares, concretamente los correspondientes a gastos de apoyo y armamento, se registran en Contabilidad Nacional en el momento en que los bienes y servicios se ponen a disposición del Ministerio de Defensa, independientemente del sistema de financiación y de la asignación tributaria utilizada. En el presupuesto estos gastos se registran cuando se produzca el pago correspondiente a dichos bienes y servicios.
- El gasto en inversiones reales de los contratos efectuados por las Administraciones Públicas utilizando la fórmula de sistema de abono total del precio, se registra en el presupuesto en el momento en el que se pone a disposición del organismo público la obra ejecutada. En Contabilidad Nacional se registra en el momento de realización de la obra y según el grado de ejecución de la misma.
- Las operaciones vinculadas al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) se consideran en Contabilidad Nacional como operaciones no financieras que afectan al déficit. En el presupuesto se registran como activos financieros sin incidencias en el déficit.

- Los gastos efectuados por el Estado en participaciones en sociedades instrumentales dependientes de él se registran en el presupuesto como operaciones de activos financieros, no afectando al déficit presupuestario. El SEC 95 considera a estas sociedades como una institución más del sector Administraciones Públicas y estos gastos se registran como transferencias de capital, afectando de forma directa a la necesidad de financiación

En el cuadro 10 podemos observar los ajustes, anteriormente mencionados, realizados por la IGAE para ajustar el déficit presupuestario obtenido por la Administración del Estado a la normativa establecida en el SEC 95, y determinar la capacidad o necesidad de financiación según dispone la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria. Las diferentes Administraciones Públicas deberán de realizar este proceso para poder determinar si se encuentran en situación de estabilidad presupuestaria.

Si aplicamos los criterios del SEC 95 obtenemos unos resultados similares en la evolución de la capacidad de financiación de dicha entidad, tal y como se refleja en el cuadro 8. Por lo tanto, aunque se utilicen criterios diferentes para el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas, la evolución de dicha magnitud muestra una tendencia que coincide, tanto en Contabilidad Pública como en Contabilidad Nacional.

Cuadro 10. Necesidad o capacidad de financiación del Estado

Conceptos	Millones de Euros	Millones de Euros	En % s/ PIB	En % s/ PIB
	2003 P	2004 A	2003 P	2004 P
(1) Déficit o superávit presupuestario	-4.132	527	-0,53	0,06
(2) Ajustes presupuesto/contabilidad nacional	2.195	-10.390	0,28	-1,24
- Variación en derechos pendientes de cobro	-2.905	-2.734	-0,37	-0,33
- Variación en obligaciones pendientes de pago	826	-1.235	0,11	-0,15
- Intereses	1.918	-726	0,25	-0,09
- Asunción deuda de RENFE	-2	-5.469	0,00	-0,65
- Gastos militares	-293	-1.032	-0,04	-0,12
- Plusvalías del Banco de España	-654	-863	-0,08	-0,10
- Aportación de capital a sociedades públicas	-127	-418	-0,02	-0,05
- Sistema de abono total de precio	-317	-312	-0,05	-0,04
- Operaciones del FAD	-118	-240	-0,02	-0,03
- Fondos de provisión del ICO	1	-237	0,00	-0,03
- Otras operaciones (Variación neta)	1.007	-437	0,13	-0,05
Necesidad o capacidad de financiación (1+2)	-1.937	-9.863	-0,25	-1,18
PIB utilizado	780.557	837.557		

Fuente: *Intervención General de la Administración del Estado (2005).*

A: Avance. P: Provisional.

5. CONCLUSIONES

El cálculo de la capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas es una información necesaria para el desarrollo de las políticas económicas y sociales tanto para los Países Miembros, como para la Unión Europea en su conjunto. La determinación de esta magnitud, tanto por la Contabilidad Nacional, como por la Contabilidad Pública, nos proporciona cifras no coincidentes, debido a las diferencias en los criterios, principios y naturaleza de la información que utilizan cada una de estas disciplinas. Sin embargo, la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria supone la realización de un proceso de homogeneización entre ambas disciplinas para poder determinar si las diferentes Administraciones Públicas se encuentran en situación de estabilidad presupuestaria. Para mejorar los resultados obtenidos en el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación sería deseable un incremento de la homogeneización entre ambas disciplinas, para conseguir una mayor igualdad cuantitativa en los resultados obtenidos por las mismas, y facilitar a las Administraciones Públicas la determinación de dicha magnitud a través del estado de liquidación del presupuesto. La Contabilidad Pública proporciona una información más precisa de las Administraciones Públicas, debido a que utiliza un sistema especialmente creado para reflejar las características de estos Entes. Esta información puede ser muy útil para la Contabilidad Nacional, siempre que se realice una adecuada adaptación y homogeneización. Aunque esta homogeneización es necesaria, especialmente para determinar la estabilidad presupuestaria, debe mantenerse una cierta diferencia entre ambas, ya que cubren necesidades informativas diferentes en algunas cuestiones de especial importancia para ese sector, utilizando, por lo tanto, diferentes desarrollos metodológicos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ BLANCO, R. (1995): "La Contabilidad Nacional como Norma Jurídica. Recursos comunitarios, protocolo de déficit excesivo y otras disposiciones generales", *Papeles de Economía*, nº 62, pp. 86-93.
- ALVAREZ BLANCO, R. (1996): " Las Cuentas Financieras de las Administraciones Públicas", *Papeles de Economía*, nº 68, pp.27-35.
- BAREA, J. (1998): " El presupuesto para 1999 y el pacto de estabilidad", *Cuadernos de Información Económica*, nº 140/141, pp.231-234.
- BAREA, M.T. (1995): "El Marco Conceptual del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas", *Papeles de Economía*, nº 62, pp.94-112.
- BENITO LÓPEZ, B. (1995): *Manual de Contabilidad Pública*, Ed. Pirámide, Madrid.
- CARRASCO CANALS, F. (2000): *Fundamentos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales*, Ed. Pirámide, Madrid.
- DÍAZ ZURRO, A. y MÁRTINEZ MANZANEDO, R. (2000): "Cálculo y Previsión del Déficit para el año 2000", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 23, pp.69-76.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (1994): *Principios Contables Públicos*, *Documentos 1 a 8*, Comisión de Principios y Normas Contables Públicas, Madrid.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (1995): *Manual de Contabilidad Pública*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (2005): *Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas*, Ed. IGAE, Madrid.
- LEY 18/2001, de 12 de Diciembre, GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. (BOE 13 de diciembre de 2001).
- LEY ORGÁNICA 5/2001 de 13 de Diciembre, COMPLEMENTARIA A LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. (BOE 14 de diciembre de 2001).
- LÓPEZ LÓPEZ, M.T. y UTRILLA DE LA HOZ, A (1996): "Rasgos fundamentales del Sector Público en la Unión Europea", *Papeles de Economía*, nº 68, pp. 44-47.
- MONTORO, C. (2000): "Los Presupuestos del Equilibrio", *Cuadernos de Información Económica*, nº 159, pp.1-9.
- MUÑOZ CIUDAD, C. (2000): *Las Cuentas de la Nación. Introducción a la Economía Aplicada*, Ed. Cívitas, Madrid.
- OFICINA DE ESTADÍSTICA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Eurostat) (1996): *Sistema Europeo de Cuentas. SEC 95*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

ORDEN DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA de 6 de Mayo de 1994, por la que se aprueba el PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA. (BOE de 20 de mayo y de 16 de junio de 1994).

TORRES, L. y PINA MARTÍNEZ, V. (1996): *Manual de Contabilidad Pública*, Ed. Ediciones Centro de Estudios Financieros, Madrid.

URIEL, E. (1997): *Contabilidad Nacional*, Ed. Ariel Economía, Barcelona.

VALLE, V. (1997): "La Desdramatización del Déficit Público", *Cuadernos de Información Económica*, nº 126, pp. 1-6.

VALLE, V. y EDO, V. (2000): "Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2001", *Cuadernos de Información Económica*, nº 159, pp. 10-18.