

**José Amengual Antich**

Vice-interventor general  
de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

# La estabilidad presupuestaria: su medición



## 1. Introducción

La publicación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LGEP) y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LOC) y su consiguiente entrada en vigor el 1 de enero de 2001, incorpora al panorama presupuestario español el Objetivo de Estabilidad Presupuestaria.

No se trata en estas líneas de hacer valoración jurídica alguna acerca de la constitucionalidad de ambas normas, lo cual por otra parte hoy está siendo objeto de análisis y de debate por personas mucho más cualificadas y el día de mañana será el Tribunal Constitucional quien, al resolver los recursos de inconstitucionalidad presentados, aclare definitivamente las dudas planteadas al respecto. Tampoco se trata de valorar aquí su oportunidad o necesidad, lo cual también es analizado y debatido en otros foros.

Partimos del hecho de que nos encontramos ante dos normas vigentes con rango de ley, que además incorporan una serie de preceptos que tienen carácter básico para todas las administraciones y que, por lo tanto, obligan a su efectiva aplicación y a su cumplimiento.

Para valorar el cumplimiento de la LGEP por las administraciones públicas, es preciso, como la propia exposición de motivos recoge en su apartado IV, contar con un sistema de medición homogéneo. Y éste es el problema que pretendemos abordar: ¿Cómo y cuando una administración pública concreta puede y debe medir efectivamente el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria?

La LGEP y la LOC remiten al “Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales” (en adelante SEC-95) para homogeneizar la definición y



medición del objetivo de estabilidad presupuestaria. También concretan los momentos en que debe llevarse a cabo esa medición.

La definición de “Estabilidad Presupuestaria” se contiene en el artículo 3.2 de la LGEP para los sujetos a que se refiere el artículo 2.1 de la ley, es decir para la Administración General del Estado, Administración de las Comunidades Autónomas, Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, Entidades Locales y, esto es importante, entes **públicos dependientes** de aquellas administraciones que presten servicios o produzcan bienes y que no se financien mayoritariamente con ingresos **comerciales**. Este último grupo de sujetos merecerá mayor atención más adelante. Esa definición es:

*...se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit computada 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.*

Definición que además se incorpora a la LOFCA en la modificación que el apartado Uno de la Disposición Adicional Única de la LOC hace de su artículo 2.1.b.

Veamos a qué conclusiones podemos llegar respecto del momento en que se debe calcular y aplicar el objetivo de estabilidad presupuestaria. La LOC en su artículo 6.4, refiriéndose al supuesto que en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera no se alcance un acuerdo sobre los objetivos individuales de estabilidad de cada comunidad autónoma, establece la obligación para las comunidades de:

*...elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario computado en los términos previstos en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.*

En todo caso el artículo 8.2 de la LGEP, refiriéndose primero al acuerdo del gobierno que contenga el objetivo de estabilidad presupuestaria, nos dice:

*...en el que se situará la elaboración de los presupuestos de todos los sujetos que integran el sector público estatal.*

A continuación el segundo párrafo del mismo apartado fija el mandato, una vez que las Cortes han aprobado el objetivo de estabilidad presupuestaria, de que:

*... la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo.*

Lo anterior es consecuencia inmediata de la regla general contenida en el artículo 3.1 de la LGEP, al regular el principio de estabilidad presupuestaria:

*La elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de los distintos sujetos comprendidos en el artículo 2 de esta Ley se realizará en el marco de estabilidad presupuestaria,...*

No cabe duda de que la medición del objetivo de estabilidad presupuestaria la deberemos hacer tanto al elaborar y aprobar el presupuesto como al ejecutarlo y liquidarlo. Esta medición no supone obviar el cumplimiento de las restantes reglas presupuestarias y administrativas que afectan al ciclo presupuestario, sino simplemente aplicar una serie de reglas a los exclusivos efectos de realizar esa medición.

En cuanto al método a aplicar para la medición del cumplimiento de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria, para los mismos sujetos del artículo 2.1 de la LGEP, hemos de acudir al artículo 10 de la LGEP que concretamente establece:

*La medición del cumplimiento de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria... será realizada de acuerdo con las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.*

La LOC regula en su artículo 10 la facultad del Ministerio de Hacienda de recabar el suministro de información de las Comunidades Autónomas en los siguientes términos:

*El Ministerio de Hacienda,... podrá recabar de las Comunidades Autónomas la información que permita la medición del grado de realización del objetivo que a cada una corresponda alcanzar con arreglo a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.*

La LGEP en su artículo 21 reconoce al Ministerio de Hacienda la misma facultad referida a las entidades locales.

Hecha esta sistematización de los preceptos de la LGEP y de la LOC podemos formular las preguntas siguientes:

1. ¿Qué es el SEC-95?
2. ¿Qué normas, criterios o principios contiene para calcular el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria?
3. ¿Cómo se conjuga la elaboración, aprobación, ejecución y consiguiente liquidación del presupuesto en los términos fijados en las respectivas leyes presupuestarias de las distintas haciendas territoriales (local, autonómicas y estatal) con la medición en términos SEC-95 del objetivo de estabilidad presupuestaria?



## La estabilidad presupuestaria: su medición

### 2. SEC-95

El SEC-95 es un sistema de contabilidad nacional. Como se recoge en su párrafo 1.01:

*...constituye un marco contable comparable a escala internacional cuyo fin es realizar una descripción sistemática y detallada de una economía en su conjunto (una región, un país o un grupo de países), sus componentes y sus relaciones con otras economías.*

El prólogo de la edición de 1996 del SEC-95 del Director General de Eurostat, se refiere a las reglas contables que contiene y que es preciso aplicar con el fin de obtener una descripción cuantitativa coherente, fidedigna y comparable de las economías de los países de la Unión.

No es, por lo tanto, un sistema contable directamente aplicable al presupuesto de las administraciones públicas. Es un sistema de contabilidad nacional coherente con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), que marca las directrices mundiales sobre contabilidad nacional. Directrices que han sido elaboradas bajo la responsabilidad conjunta de las Naciones Unidas, el FMI, la Comisión de las Comunidades europeas, la OCDE y el Banco Mundial.

Otra cosa es que el propio SEC, párrafo 1.03, puede utilizarse para analizar y evaluar los siguientes elementos:

b) *Partes o aspectos específicos de una economía en su conjunto. Por ejemplo:*

(2) *el papel de las administraciones públicas.*

(d) *Comparaciones entre economías. Por ejemplo:*

(1) *la comparación del papel desempeñado por las administraciones públicas en los Estados miembros de la Unión Europea.*

Y que el sistema, párrafo 1.04, tiene también algunas aplicaciones específicas muy importantes:

a) *Seguimiento y encauzamiento de la política monetaria europea: los criterios de convergencia de la Unión Monetaria Europea se han definido en términos de las cifras de las cuentas nacionales (déficit de las administraciones públicas, deuda de las administraciones públicas y PIB).*

Pero, repitámoslo, no es un sistema de contabilidad presupuestaria. Como tampoco es un sistema de contabilidad directa o indirectamente aplicable como sistema de contabilidad general de partida doble en sustitución de los sistemas que consagran los distintos Planes de Contabilidad Pública de nuestro país.

Para que no quede duda alguna, el propio SEC-95 incorpora en su párrafo 1.05 las 8 características

importantes de los conceptos que incluye, entre las cuales destacamos, a estos efectos, la marcada con la letra e):

- a) *son compatibles a escala internacional*
- b) *están armonizados con los de otras estadísticas sociales y económicas.*
- c) *son coherentes*
- d) *son operativos*
- e) **difieren de la mayoría de los conceptos administrativos**
- f) *son conceptos reconocidos y establecidos para un largo periodo de tiempo*
- g) *se centran en la descripción del proceso económico en términos monetarios y fácilmente observables*
- h) *son conceptos flexibles y con aplicaciones múltiples.*

Efectivamente, SEC-95 es un sistema de Contabilidad Nacional y distinto totalmente de nuestro sistema de Contabilidad Presupuestaria. Por tanto el concepto de estabilidad presupuestaria, recordemos que *computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el SEC-95*, resulta ser un concepto distinto de los de superávit presupuestario, déficit presupuestario cero, remanente de tesorería positivo o cero, etc. Tampoco coincide con el saldo acreedor o cero de la cuenta de Pérdidas y Ganancias de la contabilidad general. Pero para su cálculo deberemos partir del resultado no financiero del ejercicio.

Tampoco podemos pensar que el concepto de presupuesto equilibrado coincide con la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria. El equilibrio del presupuesto en términos nominales simplemente requiere que la suma del estado de ingresos sea igual a la suma del estado de gastos. Esto no entra en los conceptos SEC-95.

El equilibrio del presupuesto en términos de estabilidad presupuestaria, significa "equilibrio económico" en un marco plurianual, fijado por el gobierno, oído el Consejo de Política Fiscal y Financiera y aprobado por las Cortes Generales. El cual es distinto del "equilibrio nominal" al que tan acostumbrados estamos. Para calcularlo se deberán aplicar reglas de SEC-95, lo cual significa que el presupuesto debe tener en la vertiente de ingresos y por si mismo la suficiente capacidad de financiación para financiar la vertiente de gastos, sin tener en cuenta a los capítulos financieros del presupuesto. Es decir que hablaremos de presupuesto equilibrado en términos de estabilidad cuando



dicho equilibrio se da entre los capítulos no financieros de ingresos y gastos.

Así pues, se trata de aplicar criterios de SEC-95 que nos sirvan para calcular el equilibrio del presupuesto y el resultado de su ejecución en clave de estabilidad presupuestaria. Pero, teniendo en cuenta que no nos han cambiado las reglas de elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto de gastos ni del de ingresos, contenidas en las distintas leyes presupuestarias generales aplicables a las distintas administraciones públicas.

Esto significa que seguiremos contando con un presupuesto que se elaborará, ejecutará y liquidará en clave de contabilidad presupuestaria, pero además se liquidará en clave de contabilidad nacional SEC-95 para determinar el cumplimiento final o no del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Aparece pues, una nueva labor que es la “conversión” del presupuesto administrativo a presupuesto de contabilidad nacional. Labor que deberemos desarrollar desde ahora en adelante.

Si pensamos en entes que rinden sus cuentas en términos de contabilidad patrimonial, no presupuestaria, podemos repetir lo mismo: no cambian las normas o criterios de contabilidad patrimonial ni de determinación del resultado de la Cuenta de Pérdidas y Ganancias. Aparece la nueva labor de “conversión” a términos SEC-95 de ese Resultado.

Para llevar a cabo esa conversión deberemos manejar criterios o conceptos que surgen del SEC-95, distintos de los que manejamos habitualmente hoy para calcular el resultado del ejercicio.

### **3. Criterios SEC-95 para computar el objetivo de estabilidad presupuestaria**

Básicamente los vamos a extraer del Manual del SEC 95 sobre el déficit público y la deuda pública (en adelante, Manual) editado por Eurostat.

Entiendo que estos criterios admiten la agrupación en los siguientes bloques:

- Primer bloque, formado por el Principio o Criterio General: la realidad económica prevalece sobre la forma jurídica.
- Segundo bloque, formado por los Criterios que afectan a la delimitación del Sector Público. Son determinantes para decidir el ámbito de aplicación subjetivo de la LGEP.
- Tercer bloque, formado por los Criterios Contables que aplicaremos exclusivamente a los efectos del cómputo del objetivo de estabilidad presupuestaria y cuya causa se origina en la aplicación del Principio General anterior.

Veámoslos.





## La estabilidad presupuestaria: su medición

### 3.1. Principio general

En primer lugar se ha de apuntar la existencia de un Principio, que considero que tiene carácter de generalidad, que ha de ser tenido muy en cuenta, especialmente en las relaciones entre las administraciones y las empresas públicas, pero que además explica la razón de los Criterios Contables concretos que aplicaremos a efectos del cómputo del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Este Principio General consiste en: *Reflejar la realidad económica más allá de la forma jurídica* (punto II.1.1.2 del Manual).

Esto se puede aplicar tanto a la clasificación de unidades como a la clasificación de los flujos. Se trata de ver más allá de la forma jurídica de una unidad institucional o de un flujo económico y transmitir la realidad económica.

Una consecuencia lógica e inmediata es que hay que aplicar la *coherencia económica en el reflejo de las operaciones contables: Si las operaciones están organizadas de tal modo que el aspecto jurídico contradice la realidad económica (el efecto real de las operaciones), es preferible registrar en las cuentas nacionales la realidad económica* (punto II.1.1.3 del Manual).

Efectivamente, y a título de ejemplos que ahora simplemente se avanzan y que serán analizados más adelante, este principio es el que explica que:

- El déficit de una empresa pública se acumule al resultado de la administración pública de que depende, si esa empresa, que no está sometida al régimen de contabilidad pública, realiza actividades típicas de las administraciones públicas: realizar pagos sin contrapartida a otras unidades, garantizar préstamos poco seguros, construir infraestructuras públicas. (Parte I.1 del Manual)
- Algunos flujos que legalmente pueden ser considerados como inyecciones de capital social y contabilizados en el capítulo 8 del presupuesto de gastos, deben ser reclasificados como transferencias de capital, bien porque no se espera obtener beneficios económicos (como un aumento de dividendos) de la inyección de capital, bien porque está vinculada a la adquisición de un activo fijo (lo que la convertirá en una ayuda a la inversión) (Parte II.3 del Manual).
- A efectos de computar los ingresos tributarios no se incluyan los importes cuya recaudación sea incierta y por tanto se apliquen exclusivamente

*los importes correspondientes efectivamente recaudados* (Parte III.1 del Manual).

La descripción amplia y detallada de este principio la encontramos en la Parte II del Manual, la cual se refiere a las *Relaciones entre las administraciones públicas y las empresas públicas*, pero no veo inconveniente en adoptarlo como Principio General que determina el resto de criterios concretos que veremos a continuación.

### 3.2. Delimitación del sector público

Este criterio tiene un impacto muy alto en la estimación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

La LGEP prevé dos ámbitos subjetivos de aplicación, en función de la naturaleza de la entidad. En el apartado 1 del artículo 2 incluye no sólo a la administración general, a la seguridad social, a los órganos constitucionales,... sino también a aquellos entes públicos que no se financian mayoritariamente con ingresos comerciales. En el apartado 2 del mismo artículo encontramos al resto de entes no incluidos en el apartado 1.

La consecuencia de este doble ámbito es que la LGEP les otorga tratamientos distintos para computar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Y más aún, el objetivo de estabilidad presupuestaria se define de distinta forma en uno y otro caso.

El factor más importante a tener en cuenta, es que para los entes que forman parte del mismo bloque de la administración o, por utilizar la misma expresión de la LGEP, *del mismo grupo de agentes*, el objetivo de estabilidad presupuestaria es conjunto. Al resultado, en términos SEC-95, que arroje cada administración se le sumará aritméticamente el de sus entes dependientes que deban incluirse en el apartado 1 del artículo 2.

Cuando se fija el objetivo de estabilidad presupuestaria, según el procedimiento que fija el artículo 8 de la LGEP, se hace tanto *para el conjunto del sector público*, como *para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2 .1 de esta Ley*. Por tanto, aunque el artículo 6 de la LOC se refiere a como se determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las comunidades autónomas, hay que entender que este objetivo será del conjunto de entes que se integran, junto con una comunidad autónoma, por ejemplo, en el grupo b del artículo 2.1 de la LGEP.

Lógicamente tanto su seguimiento, como su medición final deberán ser al mismo nivel de agregación en



el que se fijó. Sin perjuicio, obviamente de su análisis y seguimiento individualizado ente por ente.

Repito una vez más que el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria se verá agregando los resultados, siempre en términos SEC-95, de los distintos entes que integran cada administración incluida en el artículo 2.1. De ahí la importancia de la inclusión de un ente público en un apartado u otro del artículo 2 de la LGEP.

También hay que dejar claro un matiz: Cuando la LGEP utiliza, en el apartado 2.1, la expresión *entes públicos*, no está pensando en términos de personificación jurídica, sino simplemente en términos económicos, lo cual deriva de la aplicación los criterios del SEC-95 para el computo del objetivo de estabilidad presupuestaria. Criterios que, básicamente, son de carácter económico.

Por otra parte los criterios que fija la LGEP para determinar dicha inclusión son, a grandes rasgos, coincidentes con los del SEC-95 y su Manual (parte I.1), lo cual facilita las cosas, puesto que, no lo olvidemos, computaremos el objetivo de estabilidad presupuestaria en términos SEC-95.

Estos criterios nos permiten:

- 1º Determinar si la entidad es una *unidad institucional*.
- 2º Determinar si la unidad institucional es *pública o privada*.
- 3º Determinar si la unidad institucional pública es *de mercado o no de mercado*. Esto equivale a determinar si la incluimos en el artículo 2.2 o en el 2.1, respectivamente, de la LGEP.
- 4º Determinar si la unidad institucional pública no de mercado debe imputarse a un *subsector* o a otro: *central, autonómico, local, de seguridad social*.

Veámoslo con mayor detalle, pero a grandes rasgos y sin pretender ser exhaustivo:

- 1º. *Determinar si la entidad es una unidad institucional*

Tenemos dos criterios alternativos (punto I.1.3 del Manual):

- A. Comprobar si esa "entidad" *dispone de autonomía de decisión*, entendiéndola como:
  - Ser titular de bienes o activos con facultad de disposición sobre ellos.
  - Tener capacidad para tomar decisiones económicas y realizar actividades económicas, de las que es responsable ante la ley.
  - Tener capacidad para contraer pasivos en nombre propio, aceptar otras obligaciones y suscribir contratos.

- B. Comprobar si esa "entidad" *dispone de un conjunto completo de cuentas o bien podría elaborarlo y resultaría pertinente, si así se requiriera*. Es decir, que *dispone de documentos contables que recogen la totalidad de sus operaciones económicas y financieras, así como de un balance de activos y pasivos*.

- 2º. *Determinar si la unidad institucional es pública o privada*

El criterio general (punto I.1.4 del Manual) es el control, definido como la *capacidad para determinar la política general mediante el nombramiento de los administradores apropiados*. No debe, por lo tanto, confundirse control con supervisión general.

*La posesión de la mitad de las acciones de una sociedad es una condición suficiente, pero no necesaria, para tener el control. Además la administración pública puede asegurarse el control de una sociedad mediante una disposición legal o reglamentaria que la autorice a determinar la política de la sociedad o a nombrar a sus administradores.*

- 3º. *Determinar si la unidad institucional pública es de mercado o no de mercado*

Obviamente en este punto lo que está en discusión es en qué apartado del artículo 2 de la LGEP se incluye una entidad o empresa pública, sea o no mercantil. Es decir, se trata de determinar si el resultado contable, en términos SEC-95, de una empresa pública se sumará al de la administración pública de que depende, caso de incluirse en el apartado 1, o, por el contrario, será independiente del de esta última y se incluirá, por tanto, en el apartado 2, según razonábamos al comienzo de este punto 3.2.

El Manual en sus puntos I.1.1 y I.1.5 sistematiza ampliamente los criterios determinantes.

Hay un primer criterio objetivo o funcional a aplicar: Si la *función principal de la unidad institucional pública consiste en redistribuir la renta y la riqueza, debe clasificarse en el sector de administraciones públicas*.

Un segundo criterio, estrictamente económico, consiste en comprobar si tal unidad es *de mercado o no de mercado*. Los *productores de mercado son productores que venden su producción a precios económicamente significativos*. Los *productores no de mercado son productores que suministran la mayor parte de su producción a otras unidades de forma gratuita o a precios económicamente no significativos*.

*Se considera que un precio es económicamente significativo si influye de forma significativa en las cantidades que los productores están dispuestos a suministrar y las cantidades que los compradores están dispuestos a adquirir*.



## La estabilidad presupuestaria: su medición

rir. Un precio, por el contrario, se considera económicamente no significativo si tiene poca o ninguna influencia en las decisiones anteriores de los productores y compradores.

En el SEC-95 el concepto de precios económicamente significativos se aplica basándose en el criterio del 50%, es decir en que las ventas cubran el 50% de sus costes de producción o no.

En la cifra a considerar como "ventas" no se incluyen los impuestos sobre los productos ni los pagos hechos por la administración pública para cubrir un déficit global. Sí se incluyen todos los pagos de la administración pública vinculados al volumen o valor de la producción, es decir los concedidos, aunque sea potencialmente, a todo tipo de productores del tipo de actividad concreta de que se trate.

Los costes de producción son la suma de los consumos intermedios, la remuneración de los asalariados, el consumo de capital fijo y los otros impuestos sobre la producción.

Por tanto, aquellas unidades institucionales públicas financiadas mayoritariamente por las administraciones públicas, bien sea en función de sus costes, bien con arreglo a una negociación, vinculada a un presupuesto global, bien cubriendo sistemáticamente cualquier déficit importante, deberá clasificarse en el sector de administraciones públicas, ya que dicha financiación no corresponde a ventas.

En otros casos, de entrada menos claros, deberá analizarse la aplicación de la regla del 50% a los pagos

realizados por la administración pública a la unidad institucional pública para ver si se corresponden a servicios efectivos prestados por dicha unidad institucional que deben ser considerados como ventas. Para ello se deberá analizar si esos pagos por servicios prestados son a precios económicamente significativos:

- Si son precios de mercado, es decir, si se aplican también a servicios similares prestados por productores privados.
- Si no hay productores privados, pero el pago responde a servicios efectivos, con el fin de tener una influencia económica significativa sobre la Oferta y la Demanda, similar a la que podría ser la situación de una unidad privada. En este caso el productor, la unidad institucional pública, sólo es financiado con arreglo al volumen de producción, el resto de su déficit no deberá cubrirse automáticamente y lo lógico en esta situación será cerrar las unidades institucionales públicas que no puedan sobrevivir en estas condiciones.

En estos casos la unidad institucional pública se considera que es de mercado, pero en los casos contrarios no y, por tanto, se incluiría en el grupo de administraciones públicas.

En el Cuadro 1, como resumen se hallan sistematizados los criterios antes descritos.

CUADRO 1

DE MERCADO (ART. 2.2 LGEP)	NO DE MERCADO (ART. 2.1 LGEP)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su función no es redistribuir la renta y la riqueza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su función es redistribuir la renta y la riqueza.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sus ventas cubren el 50% de sus costes de producción*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sus ventas no cubren el 50% de sus costes de producción*</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los pagos de la administración pública son por servicios efectivos, que corresponden a ventas a precios económicamente significativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los pagos de la administración pública son para cubrir un déficit global</li> <li>• O son fruto de la negociación y están vinculados a un presupuesto global</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los precios son económicamente significativos sí:</li> <li>• Son precios de mercado.</li> <li>• Son similares a los que podría recibir cualquiera</li> <li>• No se cubren los déficits automáticamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los pagos de la administración pública no se pueden corresponder a ventas, por no ser a precios económicamente significativos:</li> <li>• No son precios de mercado</li> <li>• No son similares a los que podría recibir cualquiera</li> <li>• Se cubren los déficits automáticamente.</li> </ul>
<p>Ventas y costes de producción calculados en términos SEC-95 Elaboración propia.</p>	



Vemos, pues, que el criterio determinante es analizar si sus ventas a precios económicamente significativos cubren el 50% de sus costes de producción.

Además el criterio del 50% debe cumplirse *considerando una serie de años*. El Manual (punto I.1.5.2) nos dice que aplicará únicamente *si se mantiene durante varios años o se cumple en el año en curso y se espera que lo siga haciendo en un futuro próximo*. Este último inciso significa que, justificada y razonablemente, desde un punto de vista económico, debe poder mantenerse la situación del 50% en un futuro próximo, por ello considerar ciclos o series de 5 años parece prudente.

4º. *Determinar si la unidad institucional pública no de mercado debe imputarse al subsector central, al autonómico, al local o al de seguridad social*

En el Manual no se encuentra un criterio directamente aplicable para delimitar el agente al que debe imputarse una unidad institucional pública no de mercado que se encuentre participada o financiada por dos o más administraciones públicas pertenecientes a subsectores distintos.

De acuerdo con lo indicado anteriormente, punto 2º, en primer lugar habrá que analizar cual es la administración pública que ejerce el control, seguidamente, en caso de "empate" entre administraciones participantes, analizaremos cual es la que aporta la mayor financiación.

Cuando, llegados a este punto, no seamos capaces de asignar la unidad institucional a una u otra administración, encontraremos el criterio en SEC-95 para determinar esa asignación: el territorio económico en el cual nuestra unidad institucional despliega su actividad.

Así el párrafo 2.04 de SEC-95 nos indica que:

*"las unidades –institucionales, de actividad económica locales, o de producción homogénea– que constituyen la economía de un país y cuyas operaciones se recogen en el SEC son aquellas que tienen un centro de interés económico en el territorio económico de dicho país".*

Y a nuestros efectos en el párrafo 2.05:

*"Por territorio económico se entiende:*

*a) el territorio geográfico administrado por una administración pública dentro del cual las personas, los bienes, los servicios y los capitales circulan libremente".*

Con lo cual el criterio para determinar el agente al que se imputaría una concreta unidad institucional pública no de mercado en los casos de que esta esté participada o financiada por dos o más administraciones

públicas, en condiciones de igualdad, pertenecientes a subsectores distintos, será el de asignarla al de la administración cuyo territorio económico coincida con el de esa unidad institucional, para acabar aplicando el criterio del territorio económico que antes hemos expuesto.

Podemos analizar a continuación los criterios que deberemos aplicar directamente a nuestra contabilidad.

### **3.3 Criterios contables**

En SEC-95 y en especial en el Manual para su aplicación aparecen toda una serie de criterios que afectan directamente a los cálculos contables que van a ser considerados en el análisis del cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria. Estos criterios no serán aplicados directamente a la contabilidad de la administración pública de que se trate, pues incluso algunos de ellos contradicen reglas contables positivas de nuestro ordenamiento jurídico, sino que las tendremos que utilizar a los exclusivos efectos de calcular el resultado del ejercicio en términos de estabilidad presupuestaria. Es decir, analizaremos si se ha cumplido o no el Objetivo de Estabilidad Presupuestaria partiendo de los datos de la contabilidad pública corregida, a estos efectos, por la aplicación de estos criterios.

No se pretende aquí realizar una transposición exhaustiva de todos los criterios que incorpora el Manual, pues ello obligaría a su transcripción prácticamente completa, se trata únicamente de resaltar aquellos con una mayor incidencia en el cálculo del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria por su divergencia con respecto a los que habitualmente se aplican en la administración pública.

En una primera aproximación podemos agruparlos, siempre considerando los de mayor importancia, en:

- A. Criterios que surgen de las relaciones entre la administración pública y las empresas públicas.
  1. Criterios que afectan al tratamiento de las aportaciones a empresas públicas.
  2. Criterios que afectan al tratamiento de la cancelación y asunción de deudas de empresas públicas.
  3. Criterios que afectan al tratamiento de los avales.
- B. Criterios que surgen de la aplicación del principio del devengo.
  4. Criterios que afectan al tratamiento de los impuestos



## La estabilidad presupuestaria: su medición

5. Criterios que afectan al tratamiento de los intereses del endeudamiento.

C. Criterios que surgen de las relaciones entre la administración pública y el sector sociedades.

6. Criterios que afectan a la financiación y explotación de infraestructuras públicas por terceros.

Veámoslos.

### 1. Criterios que afectan al tratamiento de las aportaciones a empresas públicas

Para referirse a las aportaciones a las empresas públicas, en términos amplios, se utiliza la expresión "inyecciones de capital". A ella se refiere el Manual, punto II.3, entendiéndose que *puede referirse a cualquier pago de la administración pública a una sociedad pública*.

Se trata de distinguir si la aportación que una administración pública realiza a una empresa pública debe tratarse como una simple transferencia o como una operación financiera.

El principio general es que una inyección de capital deberá registrarse como operación financiera sólo si la administración recibe a cambio un activo financiero por igual valor que el pago. Se pueden concretar distintos supuestos que, bajo nombres diversos como aportaciones de capital, aportaciones patrimoniales, etc., no responden a este principio general:

a. Pagos regulares de la administración para reducir los precios que cobra la empresa pública y cubrir sus pérdidas. La administración financia el gasto corriente, su tratamiento es el de una subvención.

b. Pagos sin contrapartida a una sociedad que tienen por objeto cubrir pérdidas acumuladas o excepcionales. Deben registrarse como transferencias de capital.

c. Ayudas a la inversión, es decir, pagos sin contrapartida a una sociedad con la condición de que se utilicen los fondos para adquirir un activo. No se considera operación financiera.

*A fin de cuentas sólo si la administración, actuando como accionista o proporcionando fondos, a cambio recibe activos financieros y espera dividendos, la inyección de capital debe considerarse una operación financiera.* Por el contrario, si no se dan esas condiciones, es decir si no se recibe un activo financiero y no se esperan rentas de la propiedad, es decir si el suministro de fondos es una operación sin contrapartida, la inyección de capital

deberá tratarse como una operación no financiera y el pago se registrará como una transferencia de capital.

En la práctica ésto se traducirá en que se deberán revisar los gastos imputados al capítulo VIII del presupuesto en concepto de aportaciones o inyecciones de capital y aquellos que no reúnan las dos condiciones a que antes se aludía, a saber, haber recibido un activo fijo y esperar dividendos a cambio, serán considerados, a efectos de cálculo del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria, como transferencias de capital y los acumularemos al capítulo VII.

Deberán ser objeto de reclasificación como transferencias todos aquellos pagos a empresas públicas que pretenden bien mejorar la situación económica de la empresa, cubriendo por ejemplo sus pérdidas, bien satisfacer determinadas demandas sociales para lo cual es preciso dotar de fondos a esa empresa pública. También será el caso de las llamadas "aportaciones patrimoniales" a empresas públicas, normalmente sin forma societaria, que no se traducen, por tanto en la adquisición de ningún activo ni, por supuesto, tienen como fin obtener rentas del capital.

### 2. Criterios que afectan al tratamiento de la cancelación y asunción de deudas de empresas públicas

El Manual en su parte II.4.1 llama "asunción de deudas" *al acuerdo trilateral entre un acreedor, un antiguo deudor y un nuevo deudor, según el cual el nuevo deudor asume los pasivos pendientes del antiguo deudor hacia el acreedor. El nuevo deudor toma el lugar del antiguo ante el acreedor.*

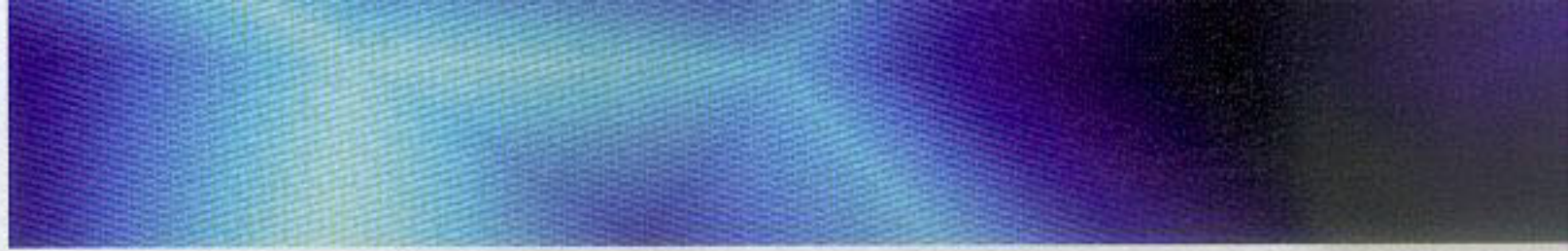
La "cancelación de deudas" *es un acuerdo bilateral entre un acreedor y un deudor para cancelar o condonar una parte o la totalidad de la deuda del deudor con el acreedor. La deuda que figuraba en el pasivo y en el activo del balance de uno y otro, respectivamente, tras el acuerdo deja de existir.*

El Manual deja claro que ambas figuras son transferencias de capital. *Cuando una administración asume una deuda de una empresa pública o cancela una deuda que una sociedad pública tiene hacia ella, la contrapartida de los flujos financieros que se originan es una transferencia de capital, que tiene repercusiones sobre la necesidad o capacidad de financiación.*

### 3. Criterios que afectan al tratamiento de los avales

Como bien dice el Manual en su parte II.4.3 es habitual en España, al igual que en otros estados





miembros de la Unión Europea, que “*las administraciones públicas avalen las deudas de determinadas empresas públicas. Esta práctica permite que las empresas públicas accedan a recursos financieros con costes más ventajosos y, además, garantiza el éxito del préstamo: el acreedor está seguro de que, en caso de que el deudor tenga dificultades, el Estado (la administración pública) intervendrá inmediatamente para hacerse cargo del pasivo*”.

El tratamiento contable habitual es que la deuda se registre únicamente en el balance de la empresa pública. En las cuentas públicas de la administración se trata de un pasivo contingente, registrado fuera del balance, mientras no se ejecute el aval.

La ejecución del aval significa que el pasivo se transfiere a la administración pública, por tanto equivale a la asunción de la deuda por la administración. Tiene repercusiones tanto sobre la capacidad o necesidad de financiación como sobre la deuda de la administración:

- Al ejecutar el aval la deuda se convierte en deuda de la administración pública y su importe debe registrarse en la cuenta financiera correspondiente: préstamos a largo plazo, por ejemplo.
- La contrapartida será una transferencia de capital a favor de la empresa pública, que compensa el nuevo flujo de pasivo.

Un caso especial se da cuando, a pesar de que sea la empresa pública quien contraiga el pasivo, éste debe considerarse directamente un pasivo efectivo de la administración si se dan las siguientes condiciones:

- El reembolso viene impuesto a la administración por la legislación que autoriza la emisión de deuda.
- En los presupuestos de la administración pública se especifica cada año el montante del reembolso.
- La deuda, emitida por la empresa pública, es reembolsada sistemáticamente por la administración.

#### 4. Criterios que afectan al tratamiento de los impuestos

Éste es el cambio más trascendente que se opera para el cómputo del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Afecta a todas las administraciones públicas y supone un cambio radical con respecto al criterio presupuestario de contraer los derechos reconocidos.

“Los impuestos y cotizaciones sociales representan en la Unión europea el 80%, como mínimo, de los ingresos de las Administraciones Públicas” (Parte III.1.1 del Manual). Por consiguiente el método de registro debe ser transparente y comparable.

La aplicación del criterio contenido en SEC-95, Capítulo 4, no es suficiente para garantizar este doble



## La estabilidad presupuestaria: su medición

objetivo, pues permite registrar como recursos de la administración pública los impuestos y cotizaciones sociales devengados aunque una parte considerable de los mismos pueda no pagarse nunca.

Por este motivo el reglamento 2516/00 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de noviembre de 2000 cambia el criterio de cómputo de los impuestos y cotizaciones sociales pasando, a fin de cuenta, del de devengo al criterio de caja, de forma matizada.

A partir del R. 2516/00 se admiten tres opciones para registrar los impuestos y cotizaciones sociales:

1ª opción: se registran los importes devengados, es decir, los derechos reconocidos, pero se ajustan mediante un coeficiente corrector "para reflejar los importes notificados y nunca recaudados". Este coeficiente se estimará "con arreglo a la experiencia adquirida y a las previsiones de cada momento" respecto de los importes pendientes de cobro o, en términos del Manual, "de los importes notificados nunca recaudados". Será, por tanto un coeficiente calculado mediante técnicas de estadística y parece lógico que se estime por los organismos que tienen esta función en cada Estado miembro.

En resumen: esta opción admite como cifra de ingresos la de los derechos liquidados menos la cifra estimada estadísticamente de impagados, es decir que, estadísticamente, el resultado que se computa a efectos del cómputo del objetivo de estabilidad presupuestaria son los importe cobrados.

2ª opción: se contraen los derechos liquidados, pero las diferencias entre estos importes, que el Manual califica de "teóricos" y los cobros reales se tratarían como transferencias de capital en favor de los sujetos fiscales morosos.

Esta opción respeta el criterio del devengo en la columna de ingresos, pero añade un sumando más a la de gastos por la cifra del pendiente de cobro, con lo cual el resultado, de nuevo, que se computa para el cálculo del objetivo de estabilidad presupuestaria son los importes realmente cobrados.

3ª opción: se registran únicamente los importes en efectivo, ajustándolos además al ejercicio en que se devengan.

El resultado, una vez más, es que se computan solo los importes realmente cobrados para el

computo del objetivo de estabilidad presupuestaria.

La justificación que da el Manual es que los impuestos que nunca se recaudan *representan un derecho sin valor que no debe registrarse como ingreso* y por tanto no se incluyen los importes cuya recaudación sea incierta en el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación.

El reglamento 2516/00, publicado en el DOCE de 17 de noviembre de 2000, entró en vigor a los 20 días de su publicación, con la posibilidad de que los estados miembros se acogieran a un periodo transitorio de dos años para adaptar sus sistemas contables a lo dispuesto en él. España hizo uso de esta facultad con lo cual hasta finales de 2002 se ha venido aplicando el criterio de devengo, que desde entonces ha sido sustituido por el de caja, o el de devengo corregido, con carácter general en cuentas nacionales y concretamente a efectos del cómputo del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para todas las administraciones públicas.

### 5. Criterios que afectan al tratamiento de los intereses del endeudamiento

Los intereses del endeudamiento (Manual III.3) deben computarse por el principio del devengo, a efectos del cálculo del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Recordemos que en contabilidad presupuestaria se aplica el criterio del vencimiento, mientras que en contabilidad general se aplica el criterio de devengo, excepto en contabilidad local que aplica el Plan General de Contabilidad Pública de 1981 en que también se aplica el criterio del vencimiento.

Una vez más deberemos corregir el resultado presupuestario para poder computar el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Ciertamente el Plan General de Contabilidad Pública estatal de 1994 ya prevé la aplicación del criterio de devengo en contabilidad general, pero para los entes locales, en los que rige el Plan General de Contabilidad Pública de 1981, se aplica el criterio del vencimiento. En el ámbito de las comunidades y ciudades autónomas habrá que estar a lo que fijen sus respectivos planes de contabilidad. En todo caso habrá que realizar siempre ajustes si se parte del resultado presupuestario, cosa por otra parte muy probable dado que este es el resultado que



mayor trascendencia práctica tiene y el más usado a todos los efectos.

Este criterio se aplica a todos los instrumentos financieros que generan intereses, cualquiera que sean las características específicas de dichos instrumentos.

6. *Criterios que afectan a la financiación y explotación de infraestructuras públicas por terceros*

*Algunas administraciones públicas recurren cada vez con más frecuencia al sector sociedades para financiar, construir y gestionar infraestructuras públicas. Puede haber dos objetivos: utilizar las capacidades y la motivación por obtener beneficios del sector sociedades, y repartir el coste de los nuevos activos a lo largo del periodo en que se utilizan, evitando así los altos costes iniciales de la formación de capital por cuenta propia de las administraciones públicas. (Manual IV.4)*

Este segundo objetivo puede tener una motivación perversa, a efectos de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, que es simplemente la de retrasar o impedir la aparición del gasto y de la deuda que éste conlleva en el presupuesto.

El criterio primordial para situar el activo y su contrapartida es responder a la pregunta de quien es que afronta la mayoría de los riesgos derivados de la propiedad y recibe la mayoría de los beneficios, registrando en su balance la infraestructura y sus correlativas cargas. Obviamente esta importante reclasificación de una operación de estas características no tendrá reflejo presupuestario, se tratará a nivel de ajustes en el momento del cálculo del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Si estamos ante un simple aplazamiento del pago por la ejecución de una infraestructura que se ejecuta por un tercero del sector de sociedades, entregándose ésta a su finalización a la administración y pagando el precio de una sola vez o fraccionadamente, se tratará como formación bruta de capital fijo compensado con un préstamo, si el pago se aplaza, o con salida de fondos si se paga de una sola vez. En todo caso afectará a la necesidad o capacidad de financiación.

En resumen, pues, los criterios del SEC-95, tanto los estrictamente contables como los de delimitación del sector público, no son, ni mucho menos, coincidentes con los que aparecen en contabilidad presupuestaria, por tanto habrá que recalcular anualmente el resultado del ejercicio ajustándolo a dichos criterios.

#### **4. Cálculo del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria**

En el momento de aprobar los presupuestos del ejercicio deberá cumplirse el objetivo de estabilidad presupuestaria en términos de capacidad/necesidad de financiación de la LGEP. Esto se traducirá en que deberán compararse los capítulos no financieros del estado de gastos y del estado de ingresos para constatar el cumplimiento de ese objetivo al presupuestar.

El momento crucial donde deberá constarse el cumplimiento o no del objetivo de estabilidad presupuestaria será, obviamente, en el de la rendición de cuentas.

La LGEP introduce un nuevo alcance para la rendición de cuentas públicas, que es el de ofrecer la información en términos SEC-95 de contabilidad nacional para así constatar, homogéneamente para todo el sector público, si se cumple o no el objetivo de estabilidad presupuestaria. Este nuevo ámbito o alcance de la rendición de cuentas no supone menoscabo para los ámbitos presupuestario y económico-patrimonial, que mantienen toda su vigencia, ni para el que se pueda derivar del análisis de las cuentas desde la perspectiva de la eficacia, eficiencia y economía. Por el contrario el nuevo ámbito viene a añadir una nueva perspectiva a ese gran concepto que es la rendición de cuentas, sin que, de momento, esa perspectiva se traduzca en una cuenta "a rendir", sino simplemente en un análisis, al que no se exige trascendencia hacia el exterior, pero ni cuya existencia ni, lo que es más importante, sus consecuencias podrán obviarse.

Este cálculo se hará a dos niveles. Uno, el más importante, a nivel macro económico que será realizado por el Ministerio de Hacienda sobre la base de la propia Contabilidad Nacional y los datos que, de acuerdo con los artículos 10 de la LOC y 21 de la LGEP, haya recabado respectivamente de las comunidades autónomas y de las entidades locales. Otro cálculo a nivel micro económico deberá llevarse a cabo por cada administración pública, para asegurar un adecuado seguimiento y control, en términos amplios, del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Aquí nos vamos a referir a este último nivel, el de una administración pública, autonómica o local, que vaya a rendir sus cuentas y, como parte de este cometido, analice su cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

El análisis deberá ser del conjunto de entes que se integran en un mismo grupo de agentes. En el grupo concreto, es posible que nos encontremos con entes distintos. Hay que pensar que en cada grupo podemos



### La estabilidad presupuestaria: su medición

encontrar: una administración, digamos, central, como por ejemplo la administración de la comunidad autónoma, diversos organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles, amén de otras figuras como consorcios, fundaciones, etc.

Esta heterogeneidad obligará a realizar una primera labor de homogeneización en términos SEC-95 de la información contable de cada uno de los entes que integran ese grupo. Se deberá traducir el "Resultado del ejercicio" a términos SEC-95.

Seguramente podremos hacer dos bloques de entes: los que liquidan un presupuesto y que por tanto el resultado lo es en términos presupuestarios del ejercicio y los entes que determinan su resultado a través de la contabilidad patrimonial y concretamente a través de la cuenta de Perdidas y Ganancias. En los primeros el dato de partida será el resultado no financiero del ejercicio.

En los entes que siguen un presupuesto, como la administración central del grupo (la comunidad autónoma o el ente local), la universidad, los organismos autónomos, los consorcios, etc. sobre el resultado no financiero del ejercicio habrá que realizar los ajustes que recojan aquellos gastos y/o ingresos pendientes de aplicar al presupuesto corriente y eliminen los correspondientes a otros ejercicios. A continuación y en primer lugar se tendrá que identificar que supuestos o criterios contables de SEC-95 le afectan. En segundo lugar se concretarán esos criterios en cifras, para, en tercer lugar, sumarlas o restarlas al resultado no financiero del ejercicio y así, finalmente, obtener la cifra de capacidad/necesidad de financiación. Y todo esto para cada uno de los entes de este bloque. En suma se trata de hacer algo similar a lo que se sugiere en el cuadro 2.

En el segundo bloque, que es el caso de sociedades mercantiles, entidades públicas empresariales, fundaciones, y en suma, entes que rinden sus cuentas sobre la base de la contabilidad patrimonial, y que deban ser incluidos en el apartado 1 del artículo 2 de la LGEP, se tendrá que traducir el resultado de su Cuenta de Pérdidas y Ganancias a términos de capacidad/necesidad de financiación. Esto significa que no sólo se deberá analizar el contenido de dicha cuenta, ajustándolo extracontablemente a criterios SEC-95, sino que igualmente se tendrán que identificar aquellos movimientos de cuentas, a través del Cuadro de Financiación o del propio Balance, que sin tener incidencia directa en su resultado económico, afecten a su

CUADRO 2

CONCEPTO	MAYOR DÉFICIT	MAYOR SUPERÁVIT	RESULTADO NF
1. Superávit no financiero del ejercicio			
2. Gastos no aplicados al presupuesto.			
3. Ingresos no aplicados al presupuesto.			
4. Gastos de otros ejercicios			
5. Ingresos de otros ejercicios			
6. Superávit no financiero ajustado (6=1-2+3+4-5)			
7. Capítulo 8, no financiero			
8. Derechos reconocidos no cobrados.			
9. Capítulo 3, criterio devengo $\times$			
10. Avaluos ejecutados *			
11. Deudas asumidas *			
12. Infraestructuras públicas por terceros.			
13. RESULTADO NO FINANCIERO EN TÉRMINOS SEC-95 (13=6-7-8-9-10-11-12+9)			

\* cuando se hayan tratado como gasto no financiero.

Elaboración propia.

necesidad o capacidad de financiación sin tener un carácter financiero. Como por ejemplo las altas onerosas de inmovilizado que no afectan a su resultado contable, pero sí a su necesidad de financiación.

Una vez se tenga cuantificada la necesidad/capacidad de financiación en términos SEC-95 de cada uno de los entes que se integran en *el grupo de agentes*, simplemente se tendrán que agregar los resultados, con lo cual se obtendrá la medición del cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria.

No se nos escapa que, vistos los ajustes anteriores, puede darse el caso de que el resultado final, en términos SEC-95, o lo que es lo mismo en términos de capacidad o necesidad de financiación, cambie de signo. Puede perfectamente darse el caso de tener un superávit presupuestario e incumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria, en términos SEC-95.

Para evitar o reducir esa posibilidad deben adoptarse medidas legales para adaptar las normas presupuestarias al marco de la LGEP. Así es preciso:



1. Adaptar las leyes generales presupuestarias de cada grupo de administraciones a la LGEP, al menos en cuanto se refieren al procedimiento de elaboración del presupuesto, a la rendición de cuentas, para hacer ambos transparentes al nuevo objetivo, y a establecer medidas de control y seguimiento interno y su corrección.
2. Recoger en esa adaptación legal medidas de gestión presupuestaria que tiendan a reducir la necesidad de financiación. En cada grupo de agentes se tendrían que adoptar las medidas que fueran más adecuadas, a semejanza de las que la propia LGEP en la Sección 2ª, del Capítulo II, del Título II fija para la administración del Estado.

## 5. Conclusiones

1. La medición del objetivo de estabilidad presupuestaria no significa obviar o sustituir las actuales reglas contables, presupuestarias o administrativas que afectan al ciclo presupuestario o contable, sino aplicar una serie de reglas o ajustes a los exclusivos efectos de esa medición. Esas reglas son extraídas del SEC-95, el cual es un sistema de contabilidad nacional, y por tanto no directamente aplicable al ámbito presupuestario.
2. La fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria no equivale a la aprobación del presupuesto equilibrado en términos nominales, sino en términos de capacidad o necesidad de financiación. Por tanto se tendrá que aprobar el presupuesto equilibrado en sus capítulos no financieros de ingresos y de gastos.
3. El cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria no puede medirse por conceptos como superávit, déficit, remanente de tesorería, beneficio o pérdida, ya que, una vez más lo repetimos, se plantea en términos de capacidad o necesidad de financiación.  
Aparece pues, una nueva labor que es la de traducir o ajustar el resultado no financiero del ejercicio o el saldo de la cuenta de Pérdidas y Ganancias a esos términos.
4. El SEC-95 y su Manual contienen las reglas que se han de aplicar para realizar esos ajustes. La regla que explicaría todas las demás es que se ha de reflejar la realidad económica más allá de la forma jurídica.
5. El cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria se verá agregando los resultados, siempre

en términos SEC-95, de los distintos *entes públicos* que integran cada administración incluida en el artículo 2.1 de la LGEP, que no está pensando en términos de personificación jurídica, sino simplemente en términos económicos. Éste constituye el primer bloque de ajustes a realizar.

6. Se deberá determinar si una entidad constituye una unidad institucional pública de mercado o no de mercado. Esto equivale a determinar si se incluye en el artículo 2.2 o 2.1, respectivamente, de la LGEP.
7. Una entidad constituirá una unidad institucional pública no de mercado si sus ventas a precios económicamente significativos no cubren el 50% de sus costes de producción.
8. El segundo bloque de ajustes vendrá dado por la aplicación de criterios contables contenidos en SEC-95 y su Manual. Los más significativos son:
  - Aportaciones a empresas públicas imputadas al capítulo VIII del presupuesto de gastos y que ajustaremos como transferencias de capital si a cambio la administración no ha recibido un activo fijo o no espera dividendos a cambio.
  - La asunción o cancelación de deudas de empresas públicas constituye en todo caso una transferencia de capital.
  - Igual sucede con la ejecución de avales a favor de empresas públicas.
  - Los impuestos deben ajustarse al criterio de caja y no al de devengo, ya que los que no se recaudan constituyen un derecho sin valor que no debe registrarse como ingreso.
  - Los intereses del endeudamiento deben ajustarse al criterio del devengo.
  - Los gastos derivados de la financiación, construcción y explotación de infraestructuras públicas deben aparecer en las cuentas de la administración si es ésta quien afronta la mayoría de los riesgos y recibe la mayoría de los beneficios derivados de la propiedad.
9. La LGEP introduce la nueva perspectiva a la rendición de cuentas públicas, de ofrecer la información en términos SEC-95, de capacidad o necesidad de financiación, para así constatar, homogéneamente para todo el sector público, si se cumple o no el objetivo de estabilidad presupuestaria.
10. Deben adoptarse medidas legales para adaptar las normas presupuestarias al marco de la LGEP en todo el ciclo presupuestario.