

# ALGUNOS PROBLEMAS DE LA DETERMINACION CUANTITATIVA DEL DEFICIT (\*)

Rafael ALVAREZ BLANCO

## SUMARIO

**E**N esta nota, además de unas consideraciones generales sobre el ámbito conceptual del déficit público —en las que se pone especial énfasis en la necesidad de considerar medidas alternativas que pongan en evidencia el incremento del endeudamiento del Estado o las administraciones públicas, aun cuando no se vea afectado el déficit—, se analiza la influencia, en la determinación del déficit del Estado en nuestro país, de las operaciones por las que éste se hace cargo de la carga financiera de la deuda (créditos y obligaciones) emitidas por otras administraciones y empresas públicas, y de la operación Rumasa de julio de 1984. Se concluye que, en opinión del redactor de la nota: 1) cuando el Estado asume la carga financiera (intereses y amortización) de una deuda de otras administraciones públicas, el déficit del Estado se incrementa en el monto de la citada carga, aunque el de las administraciones públicas no varía; 2) cuando lo que el Estado asume son vencimientos concretos de la carga financiera (intereses y amortización) de una deuda de unidades distintas de las administraciones públicas, sin obligarse a vencimientos futuros, el déficit del Estado se incrementa en el monto de la citada carga; 3) cuando el Estado asume la carga financiera de una deuda de unidades distintas de las administraciones públicas, hasta la extinción de la misma, el déficit

del Estado se incrementa en el monto de los intereses y, además, debe hacerse figurar entre sus pasivos el *stock* de deuda asumida y entre sus activos, y como contrapartida de dicho *stock*, la toma de una participación sobre el organismo o empresa a la que se libera del pago de la deuda, y 4) las anotaciones de la operación Rumasa en las cuentas del Estado son: incremento de los pasivos del Estado por el monto de la deuda emitida e incremento de sus activos por la misma cuantía en concepto de participaciones (no préstamos) en el *holding*. En consecuencia, no se modifica por ello el déficit del Estado, al menos en una primera etapa, pero (al igual que en el caso de la deuda asumida a que se alude en 3), si en el momento de la liquidación del *holding* éste no pudiera devolver al Estado los fondos aportados en la participación, habría que hacer figurar una transferencia de capital para anular a ésta de entre los activos del Estado, con lo que quedaría afectado el déficit.

## CONSIDERACIONES GENERALES

1. Aun con el riesgo de que sea tomado como precisión innecesaria, cabe insistir en la necesidad de definir los conceptos déficit y público cuando se expone en una publicación que se desarrolla con este título genéri-

co. Respecto de *público* cabe precisar que su ámbito teórico comprende a la multitud de agrupaciones de unidades institucionales que, bien por la naturaleza de la producción que realizan y sus recursos principales (como es el caso de las administraciones públicas) o bien porque tales administraciones mantengan la propiedad y/o el control de las mismas (caso de las empresas no financieras públicas e instituciones financieras públicas), forman lo que se puede denominar el sector público. Pero, normalmente, cuando se habla de déficit público no se está haciendo referencia al de una agrupación institucional tan amplia, sino al del conjunto de unidades agrupadas en el sector administraciones públicas, que es el único que, por las características antes aludidas, se diferencia de las restantes unidades productoras públicas o privadas (1). Además, dado que la principal de las administraciones públicas, es decir, el Estado, es, al menos en España, el que acaba aportando los fondos necesarios para cubrir las necesidades de las restantes unidades públicas, se puede afirmar, que, entre nosotros, no son apreciables las diferencias entre el déficit del Estado y el del total de las administraciones públicas.

2. Se entiende por *déficit* la diferencia entre el total de ingresos y pagos líquidos por operaciones corrientes y de capital, es decir, por operaciones no financieras, aunque del empleo de distintos criterios de valoración al aquí expresado o de determinados criterios de imputación temporal, se deducen distintas cuantificaciones del déficit de una unidad institucional para un período dado. Sin insis-

tir sobre este punto, sí conviene llamar la atención sobre las limitaciones de una definición de este tipo, que, aunque pretende ser un indicador de síntesis de la situación financiera de las administraciones públicas, no refleja, sin embargo, la variación del endeudamiento de este sector cuando las contrapartidas del citado endeudamiento figuran entre los activos financieros del sector. Dos ejemplos pueden aclarar lo que aquí se dice: en España, la financiación del crédito oficial (ICO y EOC) se realiza mediante la concesión a estas entidades de unos créditos (dotaciones) con los fondos obtenidos por la emisión de una deuda no negociable (las cédulas para inversiones). La variación en un período dado de los montantes de cédulas y dotaciones y de las operaciones anexas a éstas hacen variar muy poco el déficit del Estado (2), y, sin embargo, el endeudamiento de éste se ha incrementado en el monto de las cédulas. Otro ejemplo reciente es quizá más ilustrativo: las operaciones realizadas en julio de 1984 para el saneamiento del grupo Rumasa, supusieron la emisión por el Estado de 440.000 millones de deuda, cuya contrapartida es un activo de la misma cuantía sobre el *holding*. Al margen de cuál sea la verdadera naturaleza de ese activo, tema que también se discute más adelante, es evidente que el déficit no se ha visto afectado y, sin embargo, la situación financiera del Estado ha experimentado un cambio cierto.

3. Para recoger este tipo de situaciones, y quizá para evitar la incorrecta clasificación de gastos no financieros como activos financieros y viceversa, el FMI en su publicación *Estadísticas Financieras Internacionales (EFI)*

define el déficit considerando no sólo los ingresos y pagos líquidos no financieros sino deduciendo de este saldo «la concesión de préstamos menos reembolsos, incluyendo la compra de acciones y participaciones». La razón de proceder así estriba en que a estos activos «se les considera como un medio para llevar a cabo los objetivos del Gobierno y no como una transacción efectuada para adquirir un activo financiero» (3). En el caso español, habría que considerar que tanto las dotaciones al crédito oficial como los activos sobre Rumasa, S. A. (y alguna otra participación a la que se hace referencia más adelante), habrían de deducirse del déficit calculado a partir de la definición tradicional para satisfacer esta definición de déficit. Obsérvese que puesto que, en España, todos los activos que posee el Estado están comprendidos en la enumeración del FMI, en nuestro caso el déficit así definido es igual a la variación neta de pasivos financieros (4). Es decir, siendo *I* y *P* ingresos y pagos no financieros y *VA* y *VP* variación de activos y de pasivos financieros, se tiene que

$$\text{déficit FMI} = I - P - VA = VP$$

4. En conclusión, parece claro que la definición del déficit expuesta en el punto anterior complementa (puesto que no se pretende que sustituya) a la definición tradicional en tanto que aporta elementos nuevos para el análisis de la verdadera situación financiera del Estado. De ahí la absoluta necesidad de considerar el cálculo del déficit no sólo «desde arriba», es decir, desde las cuentas no financieras, sino explicando su financiación en una cuenta financiera completa, y la de elaborar no sólo cuentas financieras de flujos sino tam-

bién las que reflejan la situación patrimonial de las distintas administraciones públicas o, al menos, la del Estado.

5. Un tema distinto al de esta medida alternativa del déficit es el de calcular otras mediciones del déficit «tradicional» (el definido al principio del punto 2), sobre la base de considerar ámbitos institucionales distintos o diferentes criterios de imputación temporal de las operaciones. En mi opinión, tal profusión de déficits complica más que ayuda al lector medio y su uso debe limitarse para fines instrumentales muy precisos. Sin embargo, valga esta consideración general para iniciar una referencia a la expresión «*en términos de contabilidad nacional*», referida tanto al déficit como a cualquier otra rúbrica o agregado por su, a mi juicio, desafortunado empleo entre nosotros. Efectivamente, a veces, esa remisión a unos principios teóricos o a normas comúnmente aceptadas, las de los sistemas de contabilidad nacional internacionalmente vigentes, no se corresponde con lo establecido en los citados sistemas, que son mucho más precisos de lo que se deduce de una lectura apresurada de los mismos. Así, del déficit, o de la llamada en el SEC *capacidad (+) o necesidad (-) de financiación*, se dice normalmente que se calcula como diferencia entre los ingresos y gastos no financieros, imputando éstos al período en que se han *contraído*, lo que en principio es cierto siempre y cuando no se tome tal expresión en el sentido que le da nuestra contabilidad presupuestaria, es decir, el de fase de gasto posterior a las autorizaciones y previa al ordenamiento. Ello es así porque el SEC establece (708) que «el momen-

to de registro de las operaciones de distribución (la gran mayoría de las de las administraciones públicas son de esta naturaleza) es aquel en el que los pagos son exigibles, es decir, cuando *nace la obligación de pagar*». Sin embargo, como a veces es difícil precisar este momento, hay que considerar «el momento en que se efectúa el 'pago en efectivo' (*le moment auquel s'effectue le paiement en especes/at the moment when payment is made in cash*) o, en su defecto, el momento de la realización efectiva de las prestaciones (*fourniture effective des prestations/when benefits are actually provided*)». De esta larga cita se deduce que es válido lo de contraído como momento en el que nace la obligación de pagar, que, como a veces es difícil de determinar, hay que tomar por aquel en que los pagos se hacen efectivos. Compárese esto con la práctica habitual entre nosotros de «contraer», presupuestariamente y «en términos de contabilidad nacional», obligaciones que se han pagado en períodos anteriores (incluso varios años anteriores) porque en ellos nació la obligación de pagar (seguro de cambio de autopistas, carga financiera de deuda y créditos...) y piénsese el sentido que tienen las interpretaciones de la Ley 3/1983, que imputan a ésta haber aumentado el déficit, cuando si se hubieran contabilizado esos pagos siguiendo los principios inspiradores, tal disposición legal hubiera supuesto una regularización interna entre los diversos registros del Estado, sin ninguna influencia sobre el déficit (5). En resumen, lo que se pretende poner de manifiesto es que la contabilidad presupuestaria sigue unas normas contable-administrativas perfectamente justifica-

das para los fines para los que han sido diseñadas, pero, al elaborar esquemas integrados de operaciones económicas (es decir, al trabajar «en términos de contabilidad nacional»), tales aproximaciones son sólo una fuente estadística, que, en ningún caso, deben evitar la correcta imputación temporal de los hechos económicos.

### **CONTABILIZACION DE LA DEUDA ASUMIDA POR EL ESTADO**

1. A partir de 1982 el Estado ha empezado a instrumentar parte de sus ayudas a empresas públicas y corporaciones locales mediante los procedimientos de asumir la carga financiera (amortizaciones e intereses) de deudas (obligaciones y/o créditos) de estas instituciones en un período dado, o bien asumir el total de la carga financiera de determinadas deudas hasta la extinción de las mismas. Esta práctica tenía antecedentes en la asunción por el Estado, antes de 1960, de la carga financiera de determinadas deudas de pequeña importancia (emitidas por las Juntas de Obras del Puerto, RENFE, Instituto de Reconstrucción Nacional y la emitida para financiar el ferrocarril Tángerez), ya que la parte amortizada por este concepto ha ascendido a 968,5 millones de pesetas en 1984. Pero, en cualquier caso, lo que queda fuera de duda es que la cuantía de la deuda asumida, y el hecho de que desde 1982 este mecanismo de apoyo por parte del Estado se vaya convirtiendo en algo habitual, plantean la necesidad de discutir cuál sería la contabilización correcta de estas ayudas en las cuentas de las instituciones afectadas.

El cuadro n.º 1 ilustra sobre la importancia del problema.

2. Para el análisis, conviene clasificar las citadas ayudas en tres clases: *a)* ayudas a otras administraciones públicas, fundamentalmente corporaciones locales, de las que se asumen bien vencimientos concretos (intereses y amortización) de su deuda o bien la totalidad de ésta hasta su extinción; *b)* otorgamiento por el Estado, en un período determinado, de los medios para que una empresa en dificultades haga frente a la carga financiera de su deuda, sin por ello obligarse a tomar a su cargo los vencimientos futuros de la citada deuda, y *c)* cuando el Estado se compromete a hacerse cargo de los vencimientos futuros (amortizaciones e intereses) de una o varias deudas concretas, de unidades distintas de las administraciones públicas, hasta su extinción (6). De referencias teóricas, es decir, de las normas más o menos precisas de los sistemas, de cuentas integradas más desarrolladas, se deducen distintos tratamientos para uno y otro tipo de ayudas, según se expone a continuación.

3. En el caso de asunción de deudas de administraciones públicas, se deduce del SEC, números 4.112 *c)* y 4.104, que los pagos de intereses y amortización por parte del Estado deben contabilizarse como transferencias (corrientes, en el caso de los intereses, y de capital en el de las amortizaciones) a las citadas administraciones, entre cuyos pasivos (y no entre los del Estado) debe seguir figurando la parte de deuda todavía no amortizada. Evidentemente este tipo de contabilización incrementa cada año el déficit del Estado por el monto de los intereses y de

CUADRO N.º 1

## DEUDA ASUMIDA POR EL ESTADO Y CARGA FINANCIERA (EXCEPTO INTERESES)

(En miles de millones)

AÑOS	DEUDA ASUMIDA				AMORTIZACIÓN			
	INI	CCLL	Otros	Total	INI	CCLL	Otros	Total
Antes de 1982 .....	—	—	36,1	36,1	—	—	20,5	20,5
1982 .....	119,9	—	—	119,9	3,8	—	1,1	4,9
1983 .....	85,0	—	—	85,0	5,6	—	1,0	6,6
1984 .....	—	14,4	—	14,4	8,3	14,4	1,0	23,7
1985 (1) .....	177,9	24,5	—	202,4	13,9	24,5	0,9	39,2

(1) Presupuesto.

Nota: De la deuda asumida del INI en 1985, 98.317 millones corresponden a deuda en pesetas y el resto comprende a 481.618.000 dólares USA, que se han convertido en pesetas a un tipo de cambio comprador del 2.1.1985, 1 \$ = 174,200 ptas.

la amortización de la deuda asumida, pero no varía el déficit del total de las administraciones públicas. El esquema 1 muestra los movimientos en las cuentas que reflejan la solución propuesta. El segundo caso se reduce a la asunción por el Estado de vencimientos concretos de la carga financiera de créditos recibidos y obligaciones emitidas por empresas y la solución que propone el SEC (núms. 4.101 y 4.111 c/), e incluso el SECN, número 5.168 (7), es que, formalmente, es la unidad deudora la que debe reembolsar la deuda, para lo que se debe hacer figurar una transferencia de capital del Estado a la citada empresa (u organismo que no forma parte de las administraciones públicas), por la cuantía de la amortización y una transferencia corriente por el importe de la carga de intereses. Los movimientos reflejados en el esquema 1 pueden también explicar este caso si se considera que la columna CCLL va referida en este caso a las empresas cuya carga se asume.

## 4. La posible validez de la

propuesta aquí recogida no estriba, obviamente, en la remisión a las normas de un manual o manuales, por mucha que sea la coherencia técnica de éstos, sino en que refleja la verdadera naturaleza económica de las operaciones efectuadas, tanto en el Estado como en las otras unidades institucionales implicadas. Efectivamente, en la contabilización propuesta no se ha considerado la deuda viva a la que corresponden estos pagos como «del Estado» porque, en el caso de deuda de otras administraciones públicas, de hacerlo así habría que hacer figurar entre los activos del Estado una contrapartida (¿participaciones?), que carece de sentido. Además, como el déficit de las administraciones públicas no se ve afectado por esta contabilización, es innecesario insistir sobre este punto. En el caso en que la ayuda del Estado se limita a asumir la carga financiera de unos vencimientos determinados sin obligarse a los futuros, a tales ayudas se las ha calificado como transferencias, porque son pagos sin contrapartida, de capital por la parte que supone de-

volución del préstamo y corriente en el caso de los intereses (8).

5. Pero, sin duda, el caso más interesante es aquel en que la ayuda del Estado se concreta en la asunción de la carga financiera de una o varias deudas emitidas por unidades distintas de las administraciones públicas, hasta la extinción de las mismas, que es el caso de las deudas del INI y otras a que se ha hecho referencia al principio de esta nota. Los sistemas contables citados no contemplan explícitamente ese caso, que, al parecer, no se ha planteado en Europa y sí en América Latina, donde tiene una gran importancia, tanto por las cuantías de las operaciones como por lo frecuente de las mismas (9).

6. En principio, es dudoso si se debe contabilizar el *stock* de deuda asumida como un pasivo del Estado, ya que de los sistemas de referencia, por ejemplo del SEC en 507, se deduce que los compromisos que no dan lugar a movimientos de fondos (disponibles de crédito, ventas a plazo de activos financieros...) no se consideran operaciones fi-

nancieras. Sin embargo, no es necesario que haya movimientos de fondos para que haya flujos efectivos, cuando las dos operaciones efectivas se compensan entre sí. El SEC presenta algunos ejemplos de casos de este tipo, el principal de los cuales es el de las anulaciones de deudas (411 g) de un sector a otro, que se contabilizan dando de baja la deuda de los activos del sector acreedor y de los pasivos del sector deudor y haciendo figurar una transferencia de capital del primero al segundo. Si estas «transferencias de activos» (no otra cosa es una anulación de deuda) están previstas, puede también considerarse la validez de unas «trans-

ferencias de pasivos» que hagan figurar entre los del Estado los créditos u obligaciones de que se ha hecho cargo y reduzcan los de las empresas deudoras en el mismo importe.

7. El problema que se plantea es el de determinar la contrapartida para el Estado de esta asunción de deuda. Dos posibilidades pueden ser contempladas:

- Transferencias de capital.
- Toma de una participación en la empresa a la que se aportan los datos.

Si cuando se transfiere un activo del Estado a una empresa, es decir, cuando éste anula las

deudas que aquélla tiene contraídas con él, la contrapartida que se anota es una transferencia de capital del Estado a la empresa, se puede pensar que por analogía las «transferencias de pasivos» de que aquí nos venimos ocupando, deberían tener también como contrapartida una transferencia de capital. Existen, sin embargo, razones para descartar esta solución en favor de la de considerar como contrapartida, entre los activos del Estado, una participación en la empresa deudora (y entre los pasivos de ésta una participación del Estado) por la misma cuantía de la deuda asumida.

8. La no analogía se funda en que, en el caso de la anula-

#### ESQUEMA 1

### LA ASUNCION POR EL ESTADO DE DEUDA DE OTRAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS. CONTABILIZACION PROPUESTA EN LAS UNIDADES AFECTADAS EN UN PERIODO DADO (1)

(En miles de millones)

	ESTADO		CCLL		ACREEDORES	
	E	R	E	R	E	R
<b>Cuentas no financieras</b>						
Intereses .....			x			x
Transferencias corrientes...	x			x		
Transferencias de capital...	y			y		
Saldo (R-E) .....	-(x+y)		y		x	
	VA	VP	VA	VP	VA	VP
<b>Cuenta financiera</b>						
Créditos .....				-y	-y	
Recurso al Banco de España .....		x+y				
Depósitos sistema bancario .....					x+y	
Saldo (VP-VA) .....	x+y		-y		-x	

Donde E = empleos, R = recursos, VA = variación de activos financieros y VP = variación de pasivos financieros; x = intereses asumidos e y = amortización asumida.

(1) En el esquema se ha supuesto que las otras administraciones públicas son corporaciones locales (CCLL). Como se indica en el texto (párrafo 3 de este epígrafe), este esquema es también válido para el caso de la asunción durante un período de la carga de intereses de deuda de una unidad distinta de las administraciones públicas.

ción o cancelación de deudas (10), se considera como contrapartida una transferencia de capital, porque el mismo hecho de la cancelación implica que el deudor no va a poder atender a sus compromisos ni ahora ni en un futuro previsible, por lo que de poco valdría el considerar como contrapartida la toma de una participación, en la empresa cuya deuda se asume, cuando, quizá, la citada empresa está en quiebra en el momento de la anulación y ésta no viene a sancionar sino el hecho mismo de la imposibilidad de cobro. Sin embargo, en el caso de las «transferencias de pasivos», tal hecho, aunque revela dificultades de la empresa a la que de esta forma se apoya, no implica el que ésta no se pueda recuperar y en un futuro pueda devolver la aportación de fondos que ahora se le hace (11). La única forma, pues, de acreditar en las cuentas del Estado el derecho futuro a esa devolución es haciendo figurar como contrapartida de la deuda asumida, que figura entre sus pasivos, una participación (aportación no materializada en acciones) de la misma cuantía, en la empresa cuya deuda asume. Otra cosa es que, en el futuro, se produzca la quiebra ahora no prevista, en cuyo caso habría que hacer figurar (como en el de la cancelación de deudas) una transferencia de capital del Estado a la empresa en cuestión y una anulación de la participación.

9. Unas últimas precisiones son quizá necesarias sobre los conceptos de *stock* y flujo en los casos que aquí se viene considerando. Como el lector habrá advertido, el razonamiento que aquí se viene desarrollando está referido a un esquema de cuentas de flujos, lo que no se opone a que la deuda que se pro-

pone hacer figurar entre los pasivos del Estado sea el *stock* asumido de la misma en cada período  $y$ , evidentemente, la contrapartida a esta anotación en los activos del Estado, es decir, las participaciones, viene medida por el monto de dicho *stock*. En contradicción con esta forma de proceder se arguye a veces que el *stock* de deuda asumida debe figurar entre los pasivos del Estado sólo en el caso de una contabilidad patrimonial, pero no en una de flujos, que únicamente debe recoger las variaciones producidas en el período. Discrepando de tales argumentos, la tesis que aquí se sostiene es que las variaciones, en los períodos en que se ha asumido deuda, vienen dadas precisamente por el *stock* (además de por la amortización del mismo en el período).

10. Esta discusión remite, en definitiva, a la consideración del enlace entre la contabilidad patrimonial de un período  $n$  y la de un período  $n + 1$ , es decir, a lo que el *SVA* (12), en su capítulo 1, denomina enlace entre los activos (o pasivos) de apertura y cierre. En resumen, se deduce de la fuente citada, que, siendo

$A_n$  = total activos (*stocks*) al final del período  $n$ ,

$a_{n+1}$  = variación de activos (flujos) en el período  $n + 1$ ,

$r_{n+1}$  = revalorizaciones en el período  $n + 1$  [plusvalías (+) o minusvalías (-) no realizadas o materializadas],

$A_{n+1}$  = total activos; al final del período  $n + 1$ ,

la ecuación

$$A_{n+1} = A_n + a_{n+1} + r_{n+1}$$

idéntica a la que pudiera exponerse para los pasivos, muestra

que no es posible contabilizar tales pasivos (o activos) en la contabilidad patrimonial si antes no se han hecho las correspondientes anotaciones en las cuentas de flujos. La no consideración de los *stocks* de deuda asumida como parte de las variaciones lleva a que sólo figuren entre los pasivos de las cuentas de flujos del Estado las disminuciones como consecuencia de amortizaciones en el período de la deuda asumida, dando lugar al absurdo de que, en un período en que se asumen cantidades importantes de deuda, los pasivos del Estado por este concepto no sólo no aumentan sino que disminuyen en la cuantía de la deuda asumida amortizada en el período (13). Esta es, en mi opinión, la contabilización que se está siguiendo ahora en España, al explicar la financiación del déficit de caja que elabora mensualmente el Ministerio de Economía y Hacienda (14).

11. En cuanto a la contabilización de los intereses, no se plantean problemas especiales, pues si se ha considerado que la deuda asumida es un pasivo del Estado, los intereses de la misma son pagados en tanto que tales por el Estado a los acreedores que han cambiado de deudor como consecuencia de haberse hecho el Estado cargo de la deuda.

12. En suma, parece razonable que cuando el Estado asuma el pago hasta su extinción de deudas de organismos o empresas públicas (o privadas si éste fuera el caso), debe hacer figurar entre sus pasivos el monto (*stock*) de la deuda asumida en el período y entre sus activos un incremento en la participación de la misma cuantía en la empresa cuya deuda se asume. Dado que esto implica el hacer figurar esta deuda como suya (y dejar abier-

ESQUEMA 2

LA ASUNCION POR EL ESTADO DE LA CARGA FINANCIERA DE DETERMINADA DEUDA DE EMPRESAS PUBLICAS HASTA LA EXTINCION DE LA MISMA. CONTABILIZACION PROPUESTA EN LAS UNIDADES AFECTADAS EN UN PERIODO DADO

	ESTADO		DEUDORES (INI, ...)		ACREEDORES	
	E	R	E	R	E	R
<b>Cuentas no financieras</b>						
Intereses ... ..	a					a
Saldo (R-E) ... ..	- a		-		a	
	VA	VP	VA	VP	VA	VP
<b>Cuenta financiera</b>						
Créditos/obligaciones... ..		B - b		- B	- b	
• Deuda asumida ... ..		(B)		(- B)	(-)	
• Amortización deuda asumida ... ..		(- b)		(-)	(- b)	
Participaciones ... ..	B			B		
Recurso al Banco de España ... ..		a + b				
Depósitos sistema bancario ... ..					a + b	
Saldo (VP-VA) ... ..	a		-		- a	

Donde E = empleos, R = recursos, VA = variación de activos financieros, VP = variación de pasivos financieros; a = intereses correspondientes a la deuda asumida, B = stock de deuda asumida, b = parte del stock amortizado en el período.

ta la posibilidad de recuperar los fondos en el caso de que la empresa pueda devolver/retribuir esa participación). Los intereses de tales deudas deben figurar junto a los restantes de la propia deuda del Estado. El esquema 2, resume la solución aquí propuesta.

13. A modo de recopilación y conclusión, se presentan los esquemas 3 y 4; en el primero de los cuales (compendio de los esquemas 1 y 2) se resume el tratamiento contable propuesto para los casos de deuda asumida por el Estado que se viene exponiendo, a saber: 1) pago por el Estado de unos vencimientos concretos de intereses (x) y amortización (y) en un período sin, en principio, obligarse a los

restantes (y, en el caso de deuda de otras administraciones públicas, incluso obligándose a ellos), y 2) toma a su cargo del pago de intereses (a) y amortización (b) de una deuda concreta (B) hasta la total amortización de la misma. Por su parte, el esquema 4 es un intento de representar el tratamiento que se viene dando a la deuda en la actualidad, en el que deben tomarse con cautela las anotaciones en la cuenta «Deudores», ya que, por ejemplo, no se ha podido comprobar cómo han contabilizado estas operaciones los más de 8.000 ayuntamientos. En cualquier caso, sí se ha contrastado que las asunciones de deuda más importantes, es decir, las del INI, se han contabilizado por este or-

ganismo en la forma que aquí se indica (15). Además, el proceder de los deudores se apunta aquí como mera referencia, ya que lo que interesa es la contabilización en el Estado, aunque siempre debe tenerse en cuenta que la necesaria homogeneidad de contabilización en un sistema integrado debe quedar salvada al margen de cómo reflejen estas anotaciones en sus estados contables los organismos beneficiarios.

14. La conclusión que se deduce es que, al margen de otras consideraciones: 1) en la contabilización seguida actualmente (16) el déficit (saldo de la cuenta no financiera) sólo viene afectado por el importe de la carga de intereses (a + x); 2) el único reflejo que tiene en las cuentas del Es-

tado el que éste se haga cargo de un vencimiento de amortización de una deuda emitida por otro organismo, es que disminuye sus pasivos por el concepto de créditos/obligaciones y aumenta sus pasivos en tanto que tiene que aumentar su recurso neto al Banco de España para hacer frente a estos pagos. es decir, a pesar de la asunción de esta amortización, los pasivos totales del Estado no varían. En la solución aquí propuesta (esquema 3) tales amortizaciones se consideran una transferencia de capital, lo que hace incrementar

el déficit, que se financia con un aumento de los pasivos netos del Estado con el Banco de España, y 3) en la práctica que se viene siguiendo, la deuda asumida hasta su extinción no figura, en las cuentas de flujos, ni como pasivos (créditos/obligaciones) ni como activos (otras participaciones) del Estado, ni, como ya se ha señalado, la asunción de la amortización de la deuda en un periodo tiene reflejo entre los pasivos del Estado. En el esquema 3 puede comprobarse cómo las soluciones aquí propuestas son distintas.

## LA CONTABILIZACION DE LA OPERACION RUMASA DE JULIO DE 1984

1. La vía seguida para la financiación del déficit patrimonial del «Grupo Rumasa», establecida en el Real Decreto-Ley 8/1984, de 28 de junio, y en el Real Decreto 1.373/1984, de 4 de julio, ha consistido en que el Estado hizo una provisión de 440 mil millones de pesetas (obtenidos de una emisión de deuda suscrita por bancos privados) al hol-

### ESQUEMA 3

#### RECOPIACION: CONSIDERACION CONJUNTO DE LOS DOS CASOS PLANTEADOS EN LOS ESQUEMAS 1 Y 2

	ESTADO		DEUDORES		ACREEDORES	
	E	R	E	R	E	R
<b>Cuentas financieras</b>						
Intereses .....	a		x			a + x
Transferencias corrientes...	x			x		
Transferencias de capital...	y			y		
Saldo (R-E) .....	-(a+x+y)		y		(a+x)	
	VA	VP	VA	VP	VA	VP
<b>Cuenta financiera</b>						
Créditos/obligaciones.....		B - b		-(B + y)		-(b + y)
• Deuda asumida .....		(B)		(-B)		(-)
• Amortización deuda asumida .....		(-b)		(-y)		-(b + y)
Participaciones .....	B			B		
Recurso al Banco de España .....		(a + b + x + y)				
Depósitos sistema bancario .....						(a + b + x + y)
Saldo (VP-VA) .....	(a + x + y)		-y		-(a + x)	
<i>Pro memoria</i>						
TOTAL VARIACION DE ACTIVOS Y PASIVOS DEL ESTADO .....	B	B + a + x + y				

El significado de abreviaturas y operaciones es el ya descrito en los esquemas 1 y 2.



ESQUEMA 4

DEUDA ASUMIDA. CONTABILIZACION QUE SE VIENE SIGUIENDO EN LA ACTUALIDAD

	ESTADO		DEUDORES		ACREEDORES	
	E	R	E	R	E	R
<b>Cuentas no financieras</b>						
Intereses .....	a + x					a + x
Transferencias .....				y		
Saldo (R-E) .....	-(a + x)		y		(a + x)	
	VA	VP	VA	VP	VA	VP
<b>Cuenta financiera</b>						
Créditos/obligaciones.....		-(b + y)		-(B + y)	-(b + y)	
• Deuda asumida .....		(-)		(-B)	(-)	
• Amortización deuda asumida .....		-(b + y)		(-y)	-(b + y)	
Participaciones .....	-			B		
Recurso al Banco de España .....		(a + b + x + y)				
Depósitos sistema bancario .....					(a + b + x + y)	
Saldo (VP-VA) .....	(a + x)		-y		(a + x)	
<i>Pro memoria</i>						
TOTAL VARIACION DE ACTIVOS Y PASIVOS DEL ESTADO .....	-	a + x				

El significado de abreviaturas y operaciones es el mismo que el de los esquemas anteriores.

Nota: Sobre las anotaciones seguidas por los deudores, véanse las precisiones que se hacen en el punto 13 del texto.

ding Rumasa, S. A., que éste destinó a: a) amortizar los créditos que había recibido de los bancos del grupo Rumasa (17); b) suscribir una ampliación de capital de los bancos de Rumasa c) comprar a los bancos de Rumasa los créditos que éstos habían concedido a otras sociedades del grupo, y d) efectuar imposiciones a cinco años en los bancos del grupo Rumasa por un montante de 40.000 millones.

2. Como en todos los casos expuestos los bancos del grupo Rumasa han sido los destinatarios últimos de los fondos, éstos

han recibido un total de 440.000 millones que han colocado en depósitos interbancarios en los bancos suscriptores de la emisión de deuda origen de la operación, que, por otra parte, eran los que finalmente habían de adquirir los bancos del grupo Rumasa.

3. Expuestas en los puntos anteriores las relaciones bancos suscriptores-Estado, Estado-holding, holding-bancos de Rumasa y bancos de Rumasa-bancos adquirentes (que son los mismos que los suscriptores) y haciendo constar que los bancos de Rumasa efectuaron una reducción

de capital, queda cerrado el círculo de la operación a los efectos que aquí interesa considerar: determinar la naturaleza económica de las operaciones realizadas por el Estado en julio de 1984 en el marco de la operación de saneamiento (18). Estas operaciones se han recogido en el esquema 5, donde, además de su posible utilidad como síntesis de la operación descrita, se expone cuál es la contabilización que se estima correcta en base a principios y referencias teóricas que ya se han expuesto en el epígrafe anterior.

4. Efectivamente, si allí se estimaba (punto 6) la necesidad de hacer figurar entre los pasivos del Estado el *stock* de deuda asumida, a pesar de no producirse movimiento de fondos, queda fuera de toda duda que, en este caso, en el que, además, hay movimiento de fondos, la deuda emitida es un pasivo del Estado; y

si allí se concluía que la contrapartida de esos pasivos del Estado era la toma de una participación, aquí se está, por las razones ya expuestas, ante el mismo caso, es decir, los activos del Estado han aumentado por el concepto participaciones en el *holding* en 440.000 millones, ya que tampoco aquí la aporta-

ción de fondos se materializó en acciones. Pero es muy importante considerar que, en una segunda etapa que todavía no se ha producido, es decir, en el momento de la liquidación del *holding*, si éste recupera los fondos aportados habrá de devolverlos al Estado, y en las cuentas de éste se anotará una disminu-

#### ESQUEMA 5

### LA OPERACION RUMASA DE JULIO DE 1984, SU CONTABILIZACION EN UN SISTEMA INTEGRADO QUE PRETENDE REFLEJAR LA DISTINTA NATURALEZA ECONOMICA DE LAS TRANSACCIONES

(En miles de millones)

	ESTADO		«HOLDING» RUMASA, S. A.		BANCOS DEL GRUPO RUMASA	
	E	R	E	R	E	R
<b>Cuentas no financieras</b>						
Transferencias de capital (reducción de capital) ...			a			a
Saldo (R-E) ...	—		— a		a	
	VA	VP	VA	VP	VA	VP
<b>Cuenta financiera</b>						
Obligaciones ...		440,0				
Otras participaciones (aportación de fondos) ...	440,0			440,0		
Acciones ...			b - a			b - a
• Reducción capital ...			(- a)			(- a)
• Ampliación capital ...			(b)			(b)
Créditos ...			d	- c	-(c + d)	
• Anulación créditos «holding» Bancos Rumasa ...				(- c)	(- c)	
• Adquisición por el «holding» de los créditos de los Bancos Rumasa a las empresas del grupo ...			(d)		(- d)	
Depósitos						
• Del «holding» en los Bancos de Rumasa ...			40,0			40,0
• De los Bancos de Rumasa en los bancos adquirentes ...					440,0	
Saldo (VP-VA) ...	—		a		— a	

E = empleos, R = recursos, VP/VA = variaciones de pasivos y activos financieros.  
Las letras tienen el significado que se recoge en los epígrafes de las cuentas.

ESQUEMA 5 (continuación)

LA OPERACION RUMASA DE JULIO DE 1984, SU CONTABILIZACION EN UN SISTEMA INTEGRADO QUE PRETENDE REFLEJAR LA DISTINTA NATURALEZA ECONOMICA DE LAS TRANSACCIONES

(En miles de millones)

	OTRAS SOCIEDADES DEL GRUPO RUMASA		BANCOS ADQUIRIENTES		TOTAL (COMPROBACION)	
	E	R	E	R	E	R
<b>Cuentas no financieras</b>						
Transferencias de capital (reducción de capital) ...					a	a
Saldo (R-E) ...	—		—			
	VA	VP	VA	VP	VA	VP
<b>Cuenta financiera</b>						
Obligaciones ...			440,0		440,0	440,0
Otras participaciones (apor- tación de fondos) ...					440,0	440,0
Acciones ...					b - a	b - a
• Reducción capital ...					(- a)	(- a)
• Ampliación capital ...					(b)	(b)
Créditos ...					- c	- c
• Anulación créditos «holding» Bancos Ru- masa ...					(- c)	(- c)
• Adquisición por el «holding» de los cré- ditos de los Bancos de Rumasa a las empre- sas del grupo ...					(-)	(-)
Depósitos:						
• Del «holding» en los Bancos de Rumasa ...					40,0	40,0
• De los Bancos de Ru- masa en los bancos adquirientes ...				440,0	440,0	440,0
Saldo (VP-VA) ...			—			

E = empleos, R = recursos, VP/VA = variaciones de pasivos y activos financieros.  
Las letras tienen el significado que se recoge en los epígrafes de las cuentas.

ción de sus pasivos monetarios (cuentas en el Banco de España) y una disminución de sus activos en la cuantía de la aportación de fondos que ha sido devuelta. Por el contrario, si en esta segunda etapa el *holding* pierde definitivamente los fondos objeto de la aportación

del Estado, hay que anotar unas transferencias de capital entre los empleos de las cuentas no financieras de este agente por la cuantía de la aportación de fondos definitivamente perdida, y una disminución de los activos en «participaciones» por el mismo montante.

5. Las implicaciones sobre el déficit del Estado de la contabilización propuesta son claras: en una primera etapa (única transcurrida hasta el momento), éste no debe verse afectado, y en la segunda sólo deberá estarlo en la medida que el *holding* no pueda devolver, en el momento de

su liquidación, la aportación recibida.

6. Las diferencias de esta propuesta con la contabilización que se viene siguiendo en las cuentas del Estado (que, obviamente, sólo considera lo que aquí se viene llamando primera etapa de la operación), no son fundamentales, ya que sólo discrepan en la naturaleza que una y otra otorgan a los activos del Estado sobre el *holding*, que aquí se han calificado como «participaciones» y en las citadas cuentas se han denominado «préstamos», siguiendo a los textos legales citados en el punto 1 de este epígrafe, calificación que quizá tenga una justificación legal o administrativa, pero que no parece reflejar la naturaleza económica de la operación realizada, dado que no se ha previsto la devolución de este préstamo ni establecido plazos para ello, aunque sí se ha hecho constar (art. 4.2 del RDL 8/84) que no devenga intereses.

7. Por último, una precisión sobre la afirmación, recogida en el preámbulo del RDL 8/84, de que «la emisión de Deuda Pública del Estado... permitirá, con su suscripción producir ese saneamiento financiero por vía de un proceso escalonado que distribuya sus costes en el tiempo». A juicio del redactor de esta nota, el reparto o escalonamiento de costes en el tiempo se refiere exclusivamente a la carga de la deuda mediante la cual se ha financiado la tan citada provisión de fondos, pero no debe interpretarse como referida a que los activos de contrapartida de la citada emisión (las participaciones en el *holding*, en la propuesta que aquí se hace, o los préstamos al mismo, en la contabilización que se viene siguiendo) deban ir dándose de baja en la medida que se vaya amortizando la

deuda que figura en los pasivos. Por el contrario, tales activos sólo deben reducirse o anularse mediante la contabilización de transferencias de capital que imputen las pérdidas al momento en que éstas afloran o mediante la devolución de la participación, si ésta se ha podido recuperar en el momento de la liquidación del *holding*.

## NOTAS

(\*) Sobre la mayoría de los problemas analizados en esta nota he mantenido intercambios de opiniones con Teresa Carbajo, Rosario Segura, Pedro Martínez Méndez, J. Pérez y J. Ariztegui y, muy especialmente, con J. Alvernhe del Banco de Francia. De ellos he recibido sugerencias que han enriquecido mi visión de estas cuestiones, aunque, obviamente, ninguno es responsable de los posibles errores aquí contenidos.

(1) Estas características son, por una parte: producir servicios no destinados a la venta (*non-market services*) destinados a la colectividad y efectuar operaciones de distribución de la renta y la riqueza nacionales, y por otra, el que sus principales recursos proceden de pagos obligatorios de los restantes sectores. (Vid. *Système Européen de Comptes Economiques Intégrés*, SEC, 2.ª edición, EUROSTAT, 1979, rúbricas 220 y ss.

(2) Sólo en la medida en que difieran los intereses de cédulas y de dotaciones.

(3) Las dos citas se han tomado del punto 8, párrafo 3 de la Introducción a las citadas EFI, que es una publicación mensual.

(4) A esta medición del déficit también

se le denomina variación (o necesidad) del endeudamiento total y, en expresión inglesa, *Public Sector Borrowing Requirements (PSBR)*.

(5) Esta es la solución que da a estos temas el Banco de España en las series del Estado que publica en el *Boletín Estadístico* desde 1981, y que empiezan en 1962. Por otra parte, téngase en cuenta que las referencias que aquí se hacen a la Ley 3/83 van referidas a los preceptos de la misma que suponen regularización, pero no al resto del articulado.

(6) Debo a J. Alvernhe la sugerencia de considerar esta distinción en las formas de asumir la deuda que, por otra parte, permite precisar la distinta naturaleza de las operaciones en ambos casos.

(7) El SEC es el *Système Européen de Comptes Economiques Intégrés* (vid. EUROSTAT, 1979), que es el Sistema de Cuentas Nacionales de la Comunidad Económica Europea, y el SECN es el *Système Elargi de Comptabilité Nationale*, que es el sistema francés (vid. Colecciones de L'INSEE, Serie C, números 44-45, 1976).

(8) Las principales transferencias corrientes del Estado a los restantes sectores son de varios tipos: 1) subvenciones de explo-

tación; 2) transferencias corrientes entre administraciones públicas, y 3) prestaciones sociales. Evidentemente, a las que aquí se hace referencia son del segundo tipo. Además, debe tenerse en cuenta que tanto éstas, como las de capital aquí consideradas, se anulan al considerar las cuentas consolidadas de las administraciones públicas, según se ha expuesto.

(9) Debo estas referencias a J. Alvernhe, quien afirma que no se plantearon este problema al redactar el *SECN*, y que es también buen conocedor de la situación en América Latina. Como tampoco el *SEC* considera este caso de forma explícita, deduzco que, al menos, no es corriente en Europa.

(10) Pagos librando a un deudor moroso de su compromiso, donaciones, etc.

(11) Al contrario, cabe pensar que si se le apoya de esta forma es porque se estima está pasando por dificultades temporales.

(12) *A System of National Accounts*. Statistical Office of the United Nations, New York, 1968.

(13) Y los pasivos totales, por esta causa, no varían, ya que tal amortización se hace aumentando los pasivos del Estado con el Banco de España.

(14) Las referencias al «paso» de la con-

tabilidad patrimonial de un periodo a las del periodo siguiente, y la mención de las revalorizaciones, invitan a reflexionar (más por su interés conceptual que por su importancia económica) sobre la correcta contabilización, en un contexto de contabilidad de flujos, de la operación de revalorización del oro del Tesoro llevada a cabo en julio de 1984 (Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de junio de 1984). Por todo lo dicho más arriba, la citada revalorización del oro, que ascendió a 10.000 millones de pesetas, nunca debe dar lugar a una disminución de los pasivos, o a un aumento de los activos del Estado en el periodo, porque el aumento de valor del mismo se debe a una plusvalía no realizada (a un mero asiento contable) y no es consecuencia de una operación de compra o venta del citado oro. Si se citan los dos casos de disminución de pasivos o aumento de activos es porque si formalmente se considera al oro del Tesoro como un activo del Banco de España (para hacer figurar conjuntamente las reservas de oro financiero del país), hay que crear una cuenta entre los pasivos del Banco de contrapartida de oro del Tesoro cuyas variaciones positivas reducen el recurso del Estado al Banco de España (disminuyen sus pasivos). La otra alternativa es simplemente considerar al oro del Tesoro como lo que en realidad es, es decir, un activo del Estado,

sin entrar en más consideraciones sobre dónde está depositado físicamente.

(15) El INI, en su Memoria anual *Grupo INI 1982*, en las págs. 545 y 551, incluye el Balance del *holding* y un detalle del mismo de los que se deduce la asunción por el Estado de deuda hasta su extinción, dando de baja la citada deuda (obligaciones en circulación) de su pasivo, que en ese año 1982 ascendía a 119,9 miles de millones, e incrementando en la misma cuantía las aportaciones del Estado en las subrúbricas «aportaciones del Estado al Fondo Patrimonial» (41,9 miles de millones) y «otras aportaciones del Estado» (78 miles de millones).

(16) En la determinación del déficit de caja antes citado, porque la cuenta financiera que explica la financiación del endeudamiento neto del Estado, que publica el *Boletín Estadístico del Banco de España*, se ha elaborado según los principios de contabilización aquí expuestos.

(17) El citado grupo estaba formado por el *holding* (Rumasa, S. A.), los bancos y las otras sociedades.

(18) Por estar este análisis limitado a ese objetivo, quedan fuera del mismo otros aspectos colaterales del asunto que nos ocupa (coste para la banca de la operación, indiciación de los tipos de interés de las emisiones y depósitos...).

## EL ORIGEN INSTITUCIONAL DEL DEFICIT

A la pregunta ¿en qué medida contribuye cada administración pública a explicar el déficit total del sector?, se responde resaltando la importancia absoluta del Estado, cuyo déficit en 1984 supuso el 98,4 por 100 del total del déficit de las Administraciones públicas. De ahí se pasa a considerar que sería engañoso pensar que los Entes Autonómicos, Corporaciones Locales, Administración de Seguridad Social y Organismos de la Administración central no sufren este tipo de desequilibrios, ya que si ello es así es porque reciben del Estado (única administración que puede apelar al Banco emisor y tiene facilidades para endeudarse) las transferencias que les permiten cubrir gran parte de los mismos. Se analizan posteriormente tales transferencias, sin cuya existencia el déficit del Estado sería menor y mayor el de las otras administraciones, y se concluye, que, en términos generales, el sistema de financiación de la mayoría de estas administraciones (algunas de las cuales, concretamente los organismos, son una mera segregación del Estado por razones jurídico-administrativas o, simplemente, administrativas) está tan vinculado a los fondos que reciben del Estado que quizá tenga más sentido el estudio del déficit global de las Administraciones públicas, explicando cómo éstas utilizan los medios disponibles en atender las distintas funciones de gastos, que insistir sobre el origen institucional del mismo. A pesar de estas consideraciones, no está excluida la posibilidad de que, en el futuro, se generen mayores déficits «autónomos» por parte de las administraciones Autonómica y Local, que ya han empezado a acudir a la financiación internacional y mantienen entre sus pasivos cada vez más importantes cantidades de créditos y obligaciones.

1. Normalmente, la expresión déficit público se refiere al saldo de las operaciones sobre bienes y servicios (compras, formación bruta de capital...) y de distribución (impuestos, transferencias, remuneración de asalariados...) realizadas por los distintos subsectores que componen el sector Administraciones públicas, saldo que, salvo problemas estadísticos, debe ser igual al de las operaciones financieras de los subsectores que forman el sector. En el caso concreto de España estos subsectores son: Administración Central (Estado y Organismos de la Administración Central), Administración Autonómica y Local (Entes

CUADRO N.º 1

**CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (–) DE FINANCIACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS**

	1975	1980	1983	1984
Administración Central ...	2,4	–350,0	–1.212,9	–1.238,3
Estado ... ..	12,3	–303,8	–1.239,5	–1.223,3
Otros organismos de la Administración Central ... ..	(7,1)	(–317,1)	(–1.231,9)	(–1.218,5)
Administración Autónoma y Local ... ..	(5,2)	(13,3)	(7,4)	(–4,8)
Administraciones de Seguridad Social ... ..	–21,2	–1,4	–2,5	–33,6
Discrepancia ... ..	15,3	–5,0	12,5	18,5
	–4,0	5,2	1,6	0,1

Fuente: *Apéndice Estadístico al Informe Anual del Banco de España* donde puede consultarse el sentido de la discrepancia y se informa de las fuentes de base.

Autonómicos y Corporaciones Locales) y Administraciones de Seguridad Social (sistema de Seguridad Social y otras administraciones de Seguridad Social). Se han indicado entre paréntesis los agentes que forman cada subsector, lo que evita entrar en mayores precisiones sobre el ámbito de los mismos, aunque hay que aclarar que las agrupaciones «Organismos de la Administración Central» y «Otras administraciones de Seguridad Social», comprenden conjuntamente a los que en términos jurídico-administrativos se denominan «Organismos autónomos administrativos», agrupación que no se respeta exactamente al elaborar cuentas integradas para poder hacer aparecer junto al sistema de Seguridad Social a otras unidades con la misma función, aunque no todas ellas estén integradas en el sistema ni, incluso, dependen del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; por ejemplo, las entidades gestoras de la Seguridad Social de funcionarios (civiles, militares, judiciales y de la administración local).

2. Dada esta delimitación, cabe preguntarse en qué medida cada una de las agrupaciones institucionales es «responsable» del déficit total de las Administraciones públicas. Una posible respuesta vendría dada por el cuadro n.º 1 que recoge la capacidad (+) o necesi-

dad (–) de financiación de los distintos componentes en los años 1975, 1980, 1983 y 1984.

3. Del análisis del mismo se deduce una primera conclusión: la importancia absoluta del déficit del Estado respecto a los de los restantes agentes, ya que, por ejemplo, en 1984 dicho déficit supone el 98,4 por 100 del déficit del total de las Administraciones públicas. Pero esta es, sin duda, una conclusión apresurada, ya que si el Estado incurre en tales déficits es, en parte, porque está realizando transferencias a los restantes subsectores para que éstos puedan realizar fines sin incurrir en déficits que, por otra parte, difícilmente podrían ser financiados de otra forma, ya que su capacidad de endeudamiento en los mercados interior y exterior es limitada y no gozan de la posibilidad de apelación automática al Banco de España.

4. De lo expuesto se deduce el interés de estudiar las transferencias que, procedentes del Estado, llegan a las restantes Administraciones públicas, cuya cuantificación, para los últimos dos años, se presenta en el cuadro n.º 2, del que conviene destacar:

1) la importancia absoluta de las transferencias a las Administraciones de la Seguridad Social (65 por 100 del total

CUADRO N.º 2

**TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL DEL ESTADO  
A LOS RESTANTES SUBSECTORES Y AGENTES  
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

	1983	1984
	1.204,9	1.427,5
Transferencias netas del Estado a:		
* Organismos de la Administración Central ...	257,9	271,2
* Administración Autónoma y Local ...	229,5	230,4
* Administraciones de Seguridad Social ...	717,5	925,9

Fuente: Elaboración propia a partir del *Apéndice Estadístico al Informe Anual 1984* del Banco de España.

de las concedidas por el Estado en 1984) para que ésta pueda realizar las prestaciones sanitarias y económicas que no han podido ser cubiertas mediante las cotizaciones recaudadas por el sistema y las restantes administraciones;

2) que las transferencias brutas por el Estado hacia las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales exceden en 43,2 y 98,6 miles de millones en 1983 y 1984, respectivamente, a las que figuran en el cuadro, debido a que el Estado ha recibido estas cantidades en concepto de cupo aportado por las dos comunidades autónomas sujetas a ese régimen. Los totales resultantes están constituidos fundamentalmente por la financiación de las competencias cedidas a las restantes Comunidades Autónomas, las aportaciones al fondo de compensación interterritorial y, en un orden de importancia menor, a la financiación de las amortizaciones de la deuda que, emitida por las Corporaciones Locales, ha sido asumida por el Estado (los intereses de esta deuda figuran en las cuentas del Estado, junto a los de la propia deuda de éste);

3) que las principales transferencias a los organismos son las destinadas al INEM (gastos de la política de fomento al empleo), que exceden de los 40 mil millones en 1984, y las que reciben las Universidades, la Junta de Construcciones Escolares, el IRYDA y otros organismos agrícolas.

5. En suma, si bien es cierto que gran parte del déficit del Estado se explica por las transferencias que éste ha de hacer a las restantes Administraciones, también lo es que la existencia separada del Estado de muchas de éstas (concretamente de los organismos) res-

ponde a un criterio de gestión que no se pretende juzgar aquí, aunque sí resaltar que su actividad es de la misma naturaleza de otras que realiza directamente el Estado. En el caso de los Entes autonómicos la necesidad de las transferencias deriva del sistema de financiación adoptado para que éstos puedan gestionar directamente las competencias que les han sido cedidas por el Estado o los organismos. Al margen de ello, también es cierto que los Entes pueden generar un déficit «autónomo» en tanto que pretenden mejorar las competencias cedidas, acometan nuevos proyectos, etc. En cualquier caso, el riesgo de que se llegue a grandes cifras de déficit por este motivo parece sólo potencial ya que, hasta el momento, y quizá debido a lo reducido del tiempo transcurrido, éstas no parecen haberse producido. Sin embargo, el que 12 de las 17 comunidades hayan hecho emisiones de deuda (obligaciones) cuyo saldo vivo ascendía al 31-XII-1984 a 73,7 miles de millones, el que se haya iniciado la vía de solicitar créditos en moneda extranjera, cuyo saldo vivo asciende en la misma fecha a unos 25 mil millones, de los que, aproximadamente, la mitad han sido concedidos por Bancos y Cajas residentes y el que se hayan recibido de estas instituciones créditos en pesetas cuyo saldo vivo asciende aproximadamente a 22 mil millones, pone en evidencia que en el futuro pueden generalizarse estas vías para financiar proyectos que, en tanto no pueden ser atendidos con los recursos corrientes, hacen incrementar el déficit. De las Corporaciones Locales el elemento a destacar es que del total de su endeudamiento con el Crédito Oficial, del orden de los 375 mil millones a finales de 1984, una parte muy importante

(más de 100 millones) corresponde a deudas cuya carga ha sido totalmente asumida por el Estado en dicho año, lo que, en principio, justifica un razonable optimismo respecto a que en el futuro el déficit de este agente sea, de existir, muy reducido. Además, debe tenerse en cuenta que, en la medida en que sean válidas las cifras disponibles de depósitos de todo tipo de corporaciones y entes en el sistema crediticio, no puede concluirse que la situación financiera de ambos globalmente considerada (no la de este o aquel Ayuntamiento o Comunidad concretos), sea tan negativa como se podría pensar por la sola consideración de su pasivo (1).

6. En conclusión, parece cierto que los datos del déficit del Estado muestran, por las razones citadas, una buena aproximación al déficit del total de las Administraciones públicas, lo que es importante, ya que mensualmente se publican los resultados de la liquidación de las cuentas del Estado, y además parece más relevante el estudio de las distintas operaciones o funciones de gasto que dan lugar al déficit del total de las Administraciones que la consideración aislada del problema desde una óptica institucional (déficit originado en cada uno de los subsectores y agentes), aunque ésta no deba ser excluida, ya que, en general, el déficit se produce en un subsector u otro por razones puramente administrativas. Por ello, si, conocida la cuantía del déficit, se pretende estudiar su origen, habría que considerar (partiendo de una estructura fiscal dada), la evolución de las ayudas a las empresas no financieras, principalmente a las públicas, y a las familias, fundamentalmente a través de las prestaciones sociales que otorga la Seguridad Social y, por último, considerar la evolución de lo que genéricamente se podría denominar «prestación de servicios colectivos» (administración general, seguridad, desfases) por parte de la Administración.

**NOTA**

(1) Según las declaraciones de las entidades del sistema crediticio, los Entes autonómicos y las Corporaciones Locales mantenían en las mismas unos 465 mil millones de pesetas a finales de 1984, pero este dato debe ser tomado con cautela porque no se excluye el que algunas instituciones no identifiquen exactamente los límites de este subsector al cumplimentar los cuestionarios que trimestralmente remiten al Banco de España. Sobre las cuentas financieras (flujos y stocks) de los subsectores de las Administraciones públicas aquí citadas, pueden consultarse los capítulos 2 y 3 del *Apéndice Estadístico al Informe Anual del Banco de España*.