

NOTA METODOLÓGICA

LA DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (AAPP) ELABORADA SEGÚN LA METODOLOGÍA DEL PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO (PDE)

Introducción

Entre las funciones que el Banco de España tiene atribuidas por la legislación española y, en concreto, por la Ley de Autonomía del Banco de España y por los sucesivos Planes Estadísticos Nacionales aparece, de forma destacada, la elaboración de un conjunto de estadísticas, entre las que se incluye la deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Así, el Banco de España publica en Internet regularmente información trimestral sobre la deuda pública en su Boletín Estadístico y, mensual, en los Indicadores económicos.

Esta nota describe la metodología utilizada en la elaboración de la deuda PDE. En el apartado que sigue a esta introducción, se exponen los diferentes conceptos de deuda o endeudamiento que suelen manejarse, dependiendo del contexto al que estén referidos. Seguidamente, en el apartado segundo, se proporciona una descripción de la metodología aplicada. Finalmente, el apartado tercero detalla la información que publica el Banco de España.

Distintos conceptos de endeudamiento

En el marco de la actividad económica de cualquier agente, los gastos (incluida la adquisición neta de activos financieros) que no se financian con los ingresos corrientes y de capital deben financiarse mediante la contracción neta de pasivos. Esta generación de pasivos se suele denominar deuda o endeudamiento; no obstante, es necesario distinguir entre la contracción de pasivos en un período de tiempo (flujos) y el saldo en circulación de estos pasivos en un momento determinado (saldos). Por ello, formalmente se denomina variación neta de pasivos a los flujos (operaciones del período), y deuda o endeudamiento o pasivos en circulación, a los saldos. Dentro de esta definición general de endeudamiento se inscriben distintos conceptos, delimitados por los instrumentos incluidos y por los métodos de valoración de éstos, y que, por tanto, deben ser contemplados junto a la propia definición general. En este epígrafe se describe la diferente cobertura de los principales conceptos de endeudamiento que se utilizan frecuentemente y se facilita, mediante el esquema 1, una comparación entre ellos.

1. Pasivos totales

Es el concepto de endeudamiento más amplio posible, y es el reflejado en las Cuentas Financieras de la Economía Española (CFEE), publicación trimestral del Banco de España con un elevado grado de detalle (<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/ccff/ccff.html>). En su capítulo 2 se presentan las operaciones financieras (flujos) y los activos financieros y pasivos (saldos) para todos los sectores y subsectores en los que se ha clasificado la economía, entre ellos las AAPP. Así, en este caso concreto, las CFEE informan sobre la actividad financiera de estas Administraciones de una forma completa, coherente e integrada con el resto de los sectores y subsectores de la economía y con las operaciones no financieras de las propias AAPP; por tanto, sirven como marco de referencia global para analizar la actividad financiera de éstas en su conjunto. El concepto de endeudamiento que proporciona esta publicación es el más amplio posible, porque comprende la totalidad de los pasivos contraídos por las AAPP, independientemente de su naturaleza (emisión de moneda, valores representativos de deuda, participaciones en el capital y en fondos de inversión, préstamos no comerciales, a corto y a largo plazo, en euros y en monedas distintas del euro, créditos comerciales y otras obligaciones pendientes de pago). En cuanto a la valoración de los pasivos incluidos en este concepto, se sigue la metodología que establece el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas de 2010 (SEC 2010) descrita en la nota metodológica de las CFEE que se difunde en la página web del Banco de España (<http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeridas/NotasEstadisticas/07/Fic/nest05.pdf>) y que se caracteriza por utilizar los valores de mercado en la valoración de los saldos y flujos de los pasivos materializados en valores representativos de deuda.

La variación de este endeudamiento se explica por: a) La necesidad neta de financiación, es decir, los gastos no financieros menos los ingresos no financieros, según el criterio de la Contabilidad Nacional, que, a su vez, debe seguir las normas del SEC 2010; b) El incremento neto de activos financieros y, c) Los ajustes por cambios de valoración (que se producen, por ejemplo, en el caso de los valores representativos de deuda y los pasivos en monedas distintas del euro).

2. Deuda elaborada según el PDE

Este concepto de endeudamiento no es tan amplio como el anterior. El Banco de España publica un detalle pormenorizado de este concepto de deuda sobre cada uno de los subsectores que componen las AAPP y se difunde con un menor desfase temporal que las CFEE. Asimismo, proporciona un detalle por instrumentos muy completo ya que distingue:

- Efectivo y depósitos (emisión de moneda metálica)
- Valores representativos de deuda, tanto en euros como en monedas distintas del euro por plazos en origen:
 - a corto plazo
 - a medio y largo plazo
- Préstamos
 - a) Créditos concedidos por entidades de crédito residentes, tanto en euros como en monedas distintas del euro, por plazos en origen.
 - a corto plazo (igual o inferior a 12 meses)
 - a medio y largo plazo (superior a 12 meses)
 - b) Créditos concedidos por no residentes, tanto en euros como en monedas distintas del euro (Resto del mundo)

- c) Préstamos Imputados por Asociaciones Público Privadas y otros métodos de financiación de infraestructuras¹.
- d) Operaciones de Factoring sin recurso²,

El concepto de “Deuda elaborada según el PDE” se diferencia principalmente del concepto de “Pasivos totales” en que no incluye los pasivos de las AAPP en poder de otras AAPP ni los créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago. Además, en cuanto a los métodos de valoración, los valores representativos de deuda se computan por su valor nominal en la deuda elaborada según el PDE (véase el apartado 3 del punto siguiente).

Esquema 1
Administraciones Públicas: diferentes conceptos de endeudamiento
Estructura porcentual a 31.12.2014

Instrumentos		Pasivos totales	Deuda elaborada según el PDE
Efectivo y depósitos		0,3%	0,3 %
Valores representativos de deuda	Valores en poder de AAPP	3,2%	
	Resto de valores (corto, medio y largo plazo)	63,0%	63,0%
Créditos no comerciales a largo plazo en poder de AAPP		14,2%	
Otros créditos no comerciales a largo plazo		12,6%	12,5%
Créditos no comerciales a corto plazo		0,7%	0,7%
Créditos comerciales y otros pasivos en poder de AAPP		2,4%	
Otros créditos comerciales y otros pasivos		3,6%	
Total		100%	76,5%

Estos dos conceptos de endeudamiento no son los únicos posibles. También existen otras definiciones para valorar este aspecto de las finanzas públicas como, por ejemplo, la deuda pública neta, que se obtendría restando a la deuda bruta, que es como se contempla ésta en los dos conceptos que recoge este epígrafe, el saldo de activos financieros (con la idea de que hay que distinguir cuando un agente económico aumenta su endeudamiento para financiar déficit de cuando lo hace para adquirir activos financieros). Cualquier concepto de endeudamiento tiene su significado y es válido para el análisis económico, siempre que se especifique con detalle el ámbito al que va referido. No obstante, se considera de interés resaltar que el concepto de deuda elaborada según el PDE tiene la virtud de estar definido según normas homogéneas de obligado cumplimiento para todos los países de la UE y estar sometido a un escrutinio minucioso por parte de la Comisión Europea (Eurostat), por lo que es comparable entre los distintos Estados miembros de la UE. Esto no sucede con cualquier definición establecida con criterios de un solo país. Además, el concepto de deuda elaborada según el PDE es útil a nivel práctico dado que, por un lado, es aquel cuyos datos se publican con menor desfase temporal y, por otro lado, su evolución constituye una buena aproximación a los pasivos totales. Por su parte, los pasivos totales es el concepto de deuda utilizado en las cuentas financieras que elaboran todos los Estados miembros de la UE.

Metodología. El endeudamiento según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE)

La definición de este endeudamiento está regulada por el *Reglamento (CE) n° 479/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo*

¹ De acuerdo con la decisión de Eurostat de febrero de 2004 sobre el tratamiento de los contratos de Asociación Público-privada para la construcción de infraestructuras, en función de las características de estos contratos, algunos activos no financieros construidos por concesionarios privados se reasignan en el balance de las Administraciones Públicas con efectos en el déficit y en la deuda de este sector (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/Treatment+of+PPPs.pdf/af9e90e2-bf50-4c77-a1a0-e042a617c04e>).

² De acuerdo con la decisión de Eurostat de julio de 2012, los créditos comerciales de las Administraciones Públicas que se descuentan en instituciones financieras mediante operaciones de factoring sin recurso deben ser incluidos en la deuda PDE (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/Statistic-record-of-some-operations-rel-to-trade-credits-i.pdf/f2238d11-9257-4a0e-bd9a-39d9cf1fb2cfd>).

de la Comunidad Europea, y por el Reglamento (UE) N° 220/2014 de la Comisión, de 7 de marzo de 2014 por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 479/2009 respecto a las referencias al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea. Estos reglamentos, que a su vez han modificado el 3605/93 de 22 de noviembre de 1993, remiten al SEC para delimitar los principales términos que se utilizan. Entre otras cosas, esta normativa obliga a los Estados miembros de la UE a enviar a la Comisión Europea y, concretamente, a Eurostat, dos veces al año (a finales de marzo y a finales de septiembre) los datos de esta definición de deuda por subsectores y con un amplio detalle sobre determinados conceptos y operaciones. Estos envíos de datos se conocen como Notificaciones del PDE¹.

A los efectos que interesan en esta nota, el Reglamento 479/2009, modificado por el 220/2014, al igual que su antecesor, el 3605/93, especifica los conceptos de AAPP y deuda pública de la forma siguiente:

1. *Ámbito institucional de las AAPP*

El Reglamento 479/2009 especifica que el sector AAPP comprende los subsectores: Administración central, Comunidades autónomas, Corporaciones locales y Administraciones de seguridad social, con exclusión de las operaciones comerciales, según se definen en el SEC 2010. La exclusión de las operaciones comerciales significa que el sector AAPP abarca, exclusivamente, las unidades institucionales que producen, como función principal, servicios no destinados a la venta.

En el caso de España, el sector AAPP se compone de los cuatro subsectores siguientes:

- La **Administración Central**, constituido por unidades institucionales que tienen competencias generales en todo el territorio nacional y que, en España, está formado por el Estado, por los Organismos de la Administración central y por las empresas que se clasifican como Administración Central.
- Las **Comunidades Autónomas**, que Incluye los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y los Organismos autónomos de carácter administrativo y similares. En esta última agrupación se incluyen las universidades dependientes de cada Comunidad y, también, las empresas que se clasifican como Comunidades Autónomas.
- Las **Corporaciones Locales**, constituidas por los Ayuntamientos, Diputaciones y Cabildos, sus mancomunidades y agrupaciones, Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla) y los organismos autónomos de carácter administrativo y similares dependientes.
- Las **Administraciones de Seguridad Social**, que incluye las unidades institucionales de naturaleza jurídica y ámbito territorial diversos que llevan a cabo funciones relacionadas con la provisión de prestaciones sociales. Desde el primer trimestre del año 2000, de acuerdo con la sectorización de la Base 2000 y de la Base 2008 de la Contabilidad Nacional de España que elabora el INE, las unidades que realizan funciones de Seguridad Social financiadas mediante los impuestos generales (fundamentalmente la Sanidad) se clasifican junto con las unidades de las que dependen en los subsectores Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, mientras que las unidades que realizan funciones de Seguridad Social financiadas mediante cotizaciones sociales se clasifican en el subsector Administraciones de Seguridad Social.

Todos estos subsectores tienen dos características básicas: a) están constituidos por unidades institucionales cuya función principal es producir bienes y servicios no destinados a la venta, y/o efectuar operaciones de redistribución de la renta y la riqueza nacionales y, b) sus recursos principales proceden de pagos obligatorios efectuados por otras unidades institucionales, y no de la venta de su producción.

Dicho de otro modo, para decidir si una unidad institucional ha de incluirse o no en el sector AAPP han de tenerse en cuenta los criterios económicos establecidos en el propio SEC 2010 que permiten determinar, en primer lugar, si una unidad es un productor público o privado y, en segundo lugar, si una unidad es un productor de mercado o no de mercado según la naturaleza de la producción. Atendiendo al SEC 2010, se incluyen en el sector de las AAPP aquellas unidades institucionales controladas por las AAPP y que son productores no de mercado. Se consideran productores no de mercado, principalmente, aquellas unidades institucionales que no cubran más del 50% de sus costes de producción con los ingresos procedentes de la venta de sus productos. Esta metodología implica, de hecho, supeditar el criterio jurídico al económico a la hora de incluir o excluir a las unidades institucionales en el sector AAPP y sus subsectores, ya que puede ocurrir que una unidad sea de naturaleza comercial desde la óptica jurídica pero no cumpla la regla del 50%, en cuyo caso se sectorizará dentro de las AAPP.

2. *Concepto de deuda pública*

El Reglamento 479/2009 y el Reglamento 220/2014 establecen que por deuda pública se entiende el valor nominal total de las obligaciones brutas del sector "administraciones públicas", a excepción de las obligaciones representadas por activos financieros que estén en manos del propio sector. El valor nominal se corresponde con el valor facial. En el caso de

¹ Es preciso aclarar que la versión del SEC vigente hasta la Notificación PDE de septiembre de 1999 inclusive fue la segunda edición, publicada en 1979 (SEC 79). A partir de la Notificación PDE de marzo de 2000, el SEC en vigor fue el correspondiente a 1995 (SEC 95). Resulta interesante señalar que esta versión del SEC fue el primer sistema de cuentas nacionales que se implantó mediante un texto legal, concretamente, por el Reglamento (CE) n° 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 (denominado Reglamento SEC 95) y constituye, por tanto, una obligación legal para los países de la UE. La edición del SEC de 1979 suponía únicamente una "recomendación" a los países para elaborar cuentas nacionales lo más homogéneas posibles. La Notificación PDE de septiembre de 2014, ha sido la primera realizada según el SEC 2010 establecido por el Reglamento (UE) N° 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.

obligaciones indexadas, el reglamento especifica que su valor nominal corresponderá a su valor facial ajustado en función del incremento del capital derivado de la indexación acumulado al final de año.

En cuanto a los instrumentos financieros que deben incluirse, la deuda pública estará constituida por las obligaciones de las administraciones públicas en las siguientes categorías, conforme a las definiciones del SEC 2010: Efectivo y depósitos, títulos de deuda y préstamos.

Por lo que se refiere a las obligaciones denominadas en divisas dicho reglamento establece que deberán convertirse a la moneda nacional al tipo de cambio representativo del mercado registrado el último día hábil de cada año.

En el caso de España, los instrumentos y las fuentes estadísticas utilizadas para calcular la deuda pública se recogen en el esquema 2 siguiente:

Esquema 2
Instrumentos y fuentes

Instrumentos (pasivos)		Fuente estadística
Efectivo y depósitos: emisión de moneda metálica		Banco de España.
Valores representativos de deuda	Valores a corto plazo emitidos en euros	Banco de España. Información recopilada por el Banco de España a través de: <ul style="list-style-type: none"> -Secretaría General del Tesoro y Política Financiera -Boletines oficiales del Estado y de las Comunidades Autónomas -Comisión Nacional del Mercado de Valores. -IBERCLEAR y Bolsas de valores Para las emisiones en monedas distintas del euro se utiliza información de la Balanza de pagos y datos de agencias especializadas (como, por ejemplo, Reuters).
	Valores a largo plazo emitidos en euros	
Préstamos concedidos por las Instituciones Financieras residentes		Información recopilada a través de la Central de Información de Riesgos (CIR) del Banco de España, obtenida de las declaraciones de las entidades de crédito prestamistas Para el Estado, la fuente es la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. La información sobre préstamos imputados por Asociaciones Público Privadas y otros métodos de financiación de infraestructuras procede de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Desde diciembre de 2012, se incluye el factoring sin recurso, cuya fuente es la CIR.
Préstamos concedidos por no residentes		Estadísticas de créditos y préstamos concedidos por no residentes a partir de las declaraciones que, con fines estadísticos, tienen obligación de remitir las AAPP al Departamento de Estadística del Banco de España, acerca de las transacciones económicas y los saldos de activos y pasivos financieros con el exterior, (Circular nº 4/2012, de 25 de abril). Para el Estado, la fuente es la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

3. Reglas de Valoración

Las reglas de valoración utilizadas son las siguientes: los valores representativos de deuda a corto plazo como a medio y largo plazo se computan por su valor nominal, según el Reglamento 479/2009, teniendo en cuenta que el valor nominal es igual al valor facial; por otro lado, en los créditos se incluye únicamente la parte dispuesta. En ambos casos, cuando la moneda en que se realiza la emisión de valores distintos de acciones o se contrata el crédito es distinta del euro, su conversión a euros se lleva a cabo aplicando a la moneda en la que originalmente se han emitido los valores distintos de acciones o contratado el crédito el tipo de cambio de esa moneda al final del período al que va referido el saldo vivo.

De lo señalado hasta aquí se deduce que las estadísticas del Banco de España reflejan una estimación del endeudamiento representado en valores representativos de deuda y préstamos no comerciales a partir de fuentes en su mayoría exógenas a las administraciones y organismos cuya deuda se calcula. Esta razón explica que los montantes obtenidos para cada una de estas administraciones puedan no coincidir exactamente con los que constan en los registros internos de las mismas que, obviamente, son la mejor fuente de información sobre el endeudamiento de cualquier administración. Por ello, se realizan

contrastes mensuales en el caso del Estado y trimestrales en el caso de las Comunidades Autónomas y principales Corporaciones Locales (Ayuntamientos con más de 500.000 habitantes) con la información de sus propios registros internos.

Difusión de la información sobre deuda pública.

El Banco de España, en los capítulos 11 a 14 del Boletín Estadístico y en los capítulos 6 y 8 de los Indicadores Económicos, difunde información en su página de Internet sobre la deuda de las AAPP, es decir, de las unidades institucionales clasificadas en el sector AAPP y, separadamente, sobre la deuda de las Empresas Públicas, es decir, de las unidades dependientes de las AAPP (productores públicos) no clasificadas como AAPP, cuya deuda no está incluida en el ámbito del PDE, por lo que no se incluye en las Notificaciones a la Comisión Europea a que se refiere ese procedimiento.

Las estadísticas del Banco de España proporcionan el endeudamiento de las AAPP tanto en cifras absolutas como en términos relativos respecto al PIB. Se aplica el PIB nacional para la deuda total del sector y sus subsectores y el PIB regional para obtener la ratio correspondiente a cada una de las Comunidad Autónomas. En ambos casos, la fuente del PIB son las publicaciones Contabilidad Nacional de España (CNE) y Contabilidad Regional de España (CRE) del Instituto Nacional de Estadística. No obstante, dado que los datos del PIB regional se actualizan con retraso respecto a los del PIB nacional, para los años en los que no se dispone de datos del PIB regional el procedimiento utilizado para calcular la ratio deuda/PIB de cada Comunidad Autónoma consiste en distribuir el PIB nacional de la CNE de acuerdo con la estructura del PIB regional del último año disponible.

Los cuadros del Boletín Estadístico que contienen información trimestral sobre deuda pública son los siguientes:

Capítulo 11. Administraciones Públicas

Administraciones Públicas

11.4 - Pasivos en circulación y deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Importes.

11.5 - Pasivos en circulación y deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Porcentajes del PIB pm.

11.6 -Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) y activos financieros frente a Administraciones Públicas. Importes

11.7 -Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) y activos financieros frente a Administraciones Públicas. Porcentajes del PIB pm.

11.12 - Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por instrumentos.

11.13 - Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por sectores de contrapartida, monedas y plazos residuales.

Empresas públicas

11.14 - Deuda por Administraciones Públicas propietarias de las Empresas Públicas no incluidas en el sector Administraciones Públicas.

Capítulo 12. Administración Central y Administraciones de la Seguridad Social

Administración Central

12.6 - Administración Central. Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por instrumentos.

12.7 - Administración Central. Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por administraciones y unidades.

12.8 - Estado. Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por instrumentos

12.9 - Otras unidades institucionales que se clasifican como Administración Central. Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por instrumentos.

Empresas públicas controladas por la Administración Central

12.10 - Deuda por Empresas Públicas no incluidas en el sector Administraciones Públicas

Administraciones de Seguridad Social

12.16 - Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por instrumentos

Capítulo 13. Comunidades Autónomas

Comunidades Autónomas

13.6 - Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Resumen general.

13.7 - Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por instrumentos.

13.8 - Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por agrupaciones institucionales.

13.9 - Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por Comunidades Autónomas. Importes.

13.10-Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por Comunidades Autónomas. Porcentaje del PIB pm.

Empresas públicas controladas por las Comunidades Autónomas

13.11-Deuda por Comunidades Autónomas propietarias de las Empresas Públicas no incluidas en el sector Administraciones Públicas. Importes.

13.12-Deuda por Comunidades Autónomas propietarias de las Empresas Públicas no incluidas en el sector Administraciones Públicas. Porcentajes del PIB pm.

Capítulo 14. Corporaciones Locales

14.6 - Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Resumen general.

14.7 - Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por instrumentos.

14.8 - Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por tipos de Corporaciones Locales.

Los cuadros de los Indicadores Económicos que ofrecen información mensual sobre deuda pública son los siguientes:

Capítulo 6. Administraciones Públicas

- 6.2 - Administraciones Públicas. Deuda según el Protocolo de déficit Excesivo (PDE).
- 6.5 - Estado. Deuda según el Protocolo de déficit Excesivo (PDE). España.

Capítulo 8. Magnitudes Financieras

- 8.8 - Financiación bruta a las Administraciones Públicas residentes en España.