

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.

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 3, se proporciona una descripción de la metodología aplicada. Finalmente, el apartado 4 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 grado importante 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 distintos de acciones, participaciones, créditos 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 1995 (SEC 95) 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/PublicacionesSerias/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 distintos de las acciones.

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 95; 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 distintos de acciones 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 distintos de acciones, tanto en euros como en monedas distintas del euro por plazos en origen:
 - a corto plazo
 - a medio y largo plazo
- Préstamos y créditos
 - a) 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) Concedidos por no residentes, tanto en euros como en monedas distintas del euro (Resto del mundo)

El concepto de “Deuda elaborada según el PDE” se diferencia 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, los métodos de valoración de los pasivos que se aplican en la deuda elaborada según el PDE son los que se describen en el apartado 3.

Esquema 1

Administraciones Públicas: diferentes conceptos de endeudamiento

Estructura porcentual a 31.12.2012

Instrumentos		Pasivos totales	Deuda elaborada según el PDE
Efectivo y depósitos		0,3%	0,3 %
Valores distintos de acciones	Valores en poder de AAPP	5,9%	
	Resto de valores (corto, medio y largo plazo)	57,3%	56,9%
Créditos no comerciales a largo plazo en poder de AAPP		9,9%	
Otros créditos no comerciales a largo plazo		16,7%	16,7%
Créditos no comerciales a corto plazo		1,3%	1,2%
Créditos comerciales y otros pasivos		8,6%	
Porcentaje respecto al total de pasivos		100%	75,1%

Estos dos conceptos de endeudamiento no son los únicos posibles. También se han defendido otras definiciones para valorar este aspecto de las finanzas públicas como, por ejemplo, que a la deuda bruta, que es como se contempla ésta en los dos conceptos que recoge este epígrafe, habría que deducirle el saldo de activos financieros puesto 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 es 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 tanto, 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 *proxy* de 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.

El endeudamiento según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE)

La definición de este endeudamiento está regulada por el Reglamento (CE) nº 479/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, el cual remite, a su vez, al SEC para delimitar los principales términos que se utilizan. Este reglamento ha modificado el 3605/93 de 22 de noviembre de 1993. 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 de la deuda PDE¹.

A los efectos que interesan en esta nota, el Reglamento 479/2009, 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

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 es el correspondiente a 1995 (SEC 95). Resulta interesante señalar que esta nueva versión del SEC es el primer sistema de cuentas nacionales que se implanta mediante un texto legal, concretamente, por el Reglamento (CE) nº 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 anterior del SEC suponía únicamente una “recomendación” a los países para elaborar cuentas nacionales lo más homogéneas posibles.

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 95. 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 dos criterios: el jurídico institucional (determinación de si una unidad es un productor público o privado) y el económico, según la naturaleza de la producción (determinación de si una unidad es un productor de mercado o no de mercado). Atendiendo al primer criterio, se incluyen como públicas aquellas unidades institucionales controladas por las AAPP. Atendiendo al segundo criterio, se consideran productores de mercado a aquellas unidades institucionales que cubran más del 50% de sus costes de producción con los ingresos procedentes de la venta de sus productos. Este segundo criterio 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 establece que por deuda pública se entiende el valor nominal total de las obligaciones brutas del sector AAPP pendientes a final de año, 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 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 AAPP en las siguientes categorías, conforme a las definiciones del SEC 95: Efectivo y depósitos, títulos que no sean acciones, con exclusión de los productos financieros derivados, 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 laborable de cada año.

En el caso de España, los instrumentos y las fuentes estadísticas utilizadas 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 distintos de acciones: valores negociables representativos de deuda	Valores a corto plazo emitidos en euros	Banco de España. Información recopilada por el Banco de España a través de: -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	
	Valores emitidos en monedas distintas del euro	
Créditos 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 de los riesgos crediticios superiores a 6 mil euros. Para el Estado, Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.
Créditos concedidos por el Resto del Mundo		Estadísticas de créditos y préstamos concedidos por no residentes a partir de las comunicaciones que, con fines estadísticos, tienen obligación de remitir al Departamento de Estadística del Banco de España los prestatarios o las entidades de crédito residentes por cuenta de éstos, en cuanto a los cobros y pagos que se produzcan a través suyo a lo largo de la vida del préstamo. Para el Estado, Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

Las reglas de valoración utilizadas son las siguientes: los valores distintos de acciones tanto a corto plazo como a medio y largo plazo se computan por su valor nominal; 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 distintos de acciones y créditos 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 del endeudamiento de cualquier administración. No obstante, para compensar esta limitación, 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 en el Boletín Estadístico del Banco de España.

El Banco de España, en los capítulos 11 a 14 del Boletín Estadístico que se publica en su página de Internet, difunde información sobre la deuda de las AAPP, es decir, de las unidades institucionales clasificadas en el sector AAPP, y, de forma separada, sobre la deuda de las unidades dependientes de las AAPP (productores públicos) no clasificadas como AAPP. Este conjunto de unidades se denomina genéricamente Empresas Públicas y su deuda no está sujeta (es decir, 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. Aunque este procedimiento puede generar distorsiones en los agregados regionales, en la medida en la que no todas las Comunidades crecen a la misma tasa, no se estima que esta limitación altere significativamente las ratios sobre el PIB de cada Comunidad Autónoma.

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

Capítulo 11. Administraciones Públicas

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

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

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

11.8 - 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 y monedas

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

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

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

Capítulo 13. Comunidades Autónomas

13.6. Deuda. Resumen general

13.7. Deuda por instrumentos

13.8. Deuda por agrupaciones institucionales

13.9. Deuda por Comunidades Autónomas. Valores absolutos

13.10. Deuda por Comunidades Autónomas. Ratio deuda / PIB

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. Resumen general

14.7. Deuda por instrumentos

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