

# La estabilidad presupuestaria

**Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.  
Regla de gasto. Situación de equilibrio y desequilibrio: Ajustes en las  
cuentas en términos de SEC**

**ROSARIO MARTÍNEZ MANZANEDO**

*Subdirectora General de Análisis y Cuentas Económicas del Sector Público*

Intervención General de la Administración del Estado

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Madrid, 22 de abril de 2013

II Jornada técnica sobre Estabilidad Presupuestaria en Universidades. Celebrado el 22 de abril de 2013 en la Universidad Carlos III de Madrid.

# Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

## ¿Porqué surge la necesidad de aprobar la normativa sobre estabilidad presupuestaria?:

- La pertenencia de nuestro país a la eurozona
- Características propias de un país fuertemente descentralizado

**Objetivo:** establecer los principios que deben regir la política del sector público, orientada a la estabilidad presupuestaria

## Novedades de la nueva Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

- Regla de gasto
- Sostenibilidad financiera
- Límite de gasto

## Implicaciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera a las Universidades

**Para conocer las limitaciones en la gestión presupuestaria de las Universidades es necesario conocer la consideración que tienen en la contabilidad nacional (Sistema Europeo de Cuentas:**

✚ ***Si tienen la consideración de Administración pública:***

- Incluidas en el límite anual del OEP aprobado por las Cortes Generales y valorado según los criterios de la contabilidad nacional (artículo 15 LOEPSF)
- Límite de deuda
- Regla de gasto
- Límite de gasto

✚ ***Si tienen la consideración de Sociedad no financiera (pública o privada:***

- Exigencia del “equilibrio financiero” (artículo 3.3 LOEPSF)

# Clasificación de las Universidades a efectos del SEC

**La cuestión clave para su clasificación es verificar si se trata:**

- Productor de mercado o
- Productor de no mercado

**Se aplican criterios económicos**

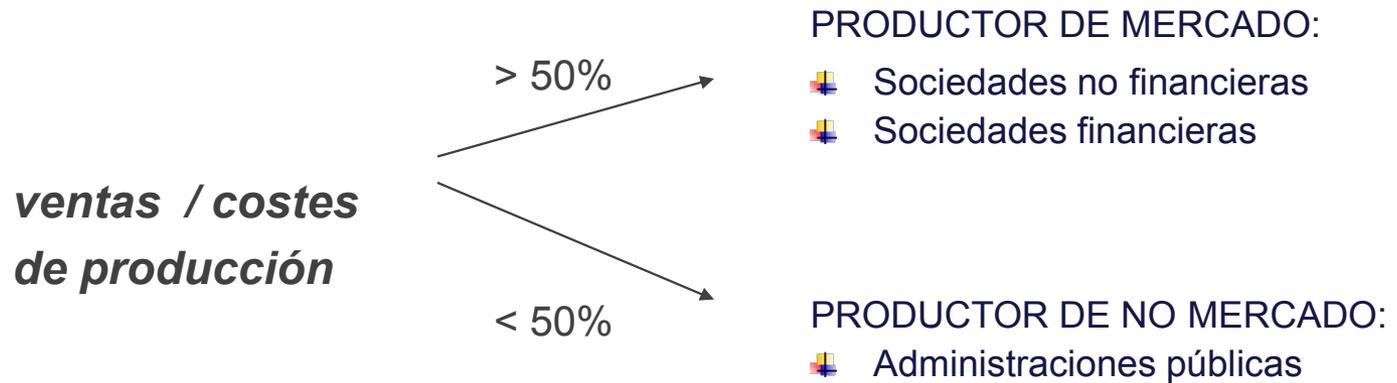
**Institución competente para realizar la clasificación:** Grupo de Trabajo formado por representantes del INE, BE e IGAE

# Clasificación de Universidades públicas

## Universidades públicas:

- ✚ Unidades institucionales
- ✚ Unidades públicas: están controladas por las Administraciones públicas
  - ▶ Administración central
  - ▶ Comunidades Autónomas
- ✚ Los ingresos de mercado (tasas universitarias) no cubren la mayor parte de los costes de producción (remuneración de asalariados, consumos intermedios, consumo de capital fijo, otros impuestos sobre la producción e intereses efectivos netos)
  - ➡ las universidades se incluyen en el **sector de las Administraciones públicas, subsector Administración central o subsector Comunidades Autónomas**

# Regla del 50% para la clasificación de las unidades públicas



# Conceptos de ventas y costes de producción: regla del 50%

## ***Ventas:***

- Tasas Académicas
- Derechos de matrícula en cursos y seminarios
- Otros precios públicos
- Prestaciones de servicios
- Venta de bienes
- Ingresos procedentes de empresas ligadas a proyectos de I+D (en determinadas condiciones)

≤ 50%

## ***Costes de producción:***

- Remuneración de asalariados: gastos de personal
- Consumos intermedios: gastos en bienes corrientes y servicios, con alguna excepción
- Consumo de capital fijo: amortización lineal de los bienes de inversión
- Otros impuestos sobre la producción: tributos del capítulo 2º
- Intereses : intereses devengados de gastos menos intereses devengados de ingresos

## Aplicación de la Regla del 50% a Universidades

	Universidad...	Universidad...	Universidad...
<b><i>Ventas: Producción de mercado</i></b>	<b>3.527</b>	<b>80.847</b>	<b>46</b>
Producción de mercado (Venta de bienes, prestación de servicios..)	1.637	836	8
Tasas académicas (Pagos por otra producción no de mercado)	1.890	80.011	38
<b><i>Costes de producción</i></b>	<b>28.314</b>	<b>199.083</b>	<b>1.031</b>
Remuneraciones de asalariados	4.838	151.922	878
Consumo intermedio	23.361	45.697	148
Otros impuestos sobre la producción	15	122	0
Consumo de capital fijo	100	300	5
Intereses efectivos netos (devengo)	-	1.042	-
<b><i>Regla del 50%</i></b>	<b>12,5</b>	<b>40,6</b>	<b>4,5</b>

## Principio de estabilidad presupuestaria de las Universidades

### Principio de estabilidad presupuestaria:

#### ***Metodología de cálculo: déficit o superávit en contabilidad nacional***

Las Universidades forman parte del subsector de la Administración central (UNED y la UIMP) o del subsector Comunidades Autónomas (el resto).

El objetivo de estabilidad presupuestaria se fija anualmente para cada subsector: central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y de Seguridad Social.

Una vez fijado el objetivo global de las Comunidades Autónomas, éste se distribuye entre cada una de ellas.

**Principio de sostenibilidad financiera:** capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros entro de los límites de déficit y deuda pública. La deuda pública (PDE) no podrá superar el 60%del PIB en el año 2020 (44% *administración central*, 13% *Comunidades Autónomas* y 3% *Corporaciones Locales*).

Anualmente se fija el nivel máximo de endeudamiento para cada Comunidad Autónoma.

## Implicaciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera a las Universidades

**Regla de gasto:** *“la variación del gasto computable de la Administración Central, las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española”* Si se ha aprobado un plan económico financiero de equilibrio, la variación del gasto se ajustará a dicho planes.

### ***Gasto computable:***

- + Gasto en contabilidad nacional
- - Intereses
- - Gasto en prestaciones por desempleo
- - Gasto financiado con fondos finalistas de la UE o de otras AAPP
- -Transferencias a CCAA y CCLL vinculadas al sistema de financiación

# Aproximación a la regla de gasto

## 1. GASTOS DEL PRESUPUESTO NO FINANCIEROS (Capítulos 1 a 7)

### 2. AJUSTES

- (-) Capítulo 3º del Presupuesto de Gastos, excepto gastos de emisión, cancelación y formalización de préstamos
- (-) Ingresos del capítulo 6º “Enajenación de inversiones reales”, excepto los ingresos derivados de reintegros de operaciones de capital
- (+) Aportaciones de capital clasificadas como transferencias de capital,
- (+/-) Gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar a presupuesto (cuenta 409 ó 413 y cuentas extrapresupuestarias)
- (-) Gastos financiados con fondos finalistas procedentes de la UE o de otras AAPP
- (-) Transferencias corrientes concedidas a unidades dependientes de la Administración pública y clasificadas como Administración pública
- (-) Transferencias de capital concedidas a unidades dependientes de la Administración pública y clasificadas como Administración pública
- (+/-) Gastos de asociación público privada
- (+/-) Contratos de arrendamiento financiero

# Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

## Límite de gasto no financiero

### *Ámbito subjetivo:*

- Administración central
- Comunidades Autónomas
- Corporaciones Locales

Estas Administraciones deberán aprobar en sus ámbitos respectivos, un límite de gasto no financiero que permita cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto

# Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

## Aproximación al cálculo del límite de gasto no financiero:

- Objetivo de déficit fijado
- + Previsión de ingresos para el ejercicio (presupuesto)
- +/- Estimación de los ajustes en contabilidad nacional (ingresos no financieros en Presupuesto y que tienen la consideración de financiero en contabilidad nacional)
- +/- Estimación de los ajustes en contabilidad nacional de gastos (diferencia entre vencimiento y devengo de intereses, aportaciones de capital a empresas públicas, déficit de unidades empresariales incluidas en el sector AAPP, etc.
- = **Límite de gasto**

# **CONCEPTO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA APLICADA A LAS UNIVERSIDADES**

## Criterios para el cálculo de la posición de equilibrio financiero de las Universidades públicas

**Objetivo de estabilidad presupuestaria** para las Universidades públicas, al estar clasificadas en el sector Administraciones públicas (artículo 2.1 de la Ley Orgánica 2/2012): necesidad (-) o capacidad (+) de financiación, definido según los criterios de contabilidad nacional (Sistema Europeo de cuentas).

**Necesidad (-) o capacidad (+) de financiación:** es el saldo de las operaciones no financieras, es decir, ingresos menos gastos no financieros valoradas de acuerdo a las normas fijadas por el Sistema Europeo de Cuentas y Manual SEC95 sobre déficit público y deuda pública.

**DIFERENCIAS MÁS SIGNIFICATIVAS ENTRE EL  
SALDO DEL PRESUPUESTO DE LAS  
UNIVERSIDADES Y EL DÉFICIT DE CONTABILIDAD  
NACIONAL**

# Calculo del concepto de estabilidad según el SEC 95: Universidades publica

## **1. DÉFICIT (-) o SUPERÁVIT (+) PRESUPUESTARIO NO FINANCIERO**

- a. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO: Diferencia entre la previsión de ingresos no financieros (capítulos 1 a 7) y los créditos iniciales no financieros (capítulos 1 a 7).
- b. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO: Diferencia entre los derechos reconocidos no financieros (capítulos 1 a 7) y las obligaciones reconocidas no financieras (capítulos 1 a 7)

## **2. AJUSTES: diferencias de criterio entre la contabilidad presupuestaria y contabilidad nacional**

## **3.NECESIDAD (-) Ó CAPACIDAD (+) DE FINANCIACIÓN (1+2)**

## **Calculo del concepto de estabilidad según el SEC 95: entidades sometidas al plan general de contabilidad publica**

El concepto de partida “déficit o superávit presupuestario no financiero” difiere del concepto “Resultado presupuestario”

### **SITUACIONES QUE PRESENTAN DÉFICIT EN CONTABILIDAD NACIONAL**

- 1. REMANENTE DE TESORERIA:** los gastos financiados con remanente de tesorería generan por el importe de los mismos déficit en contabilidad nacional.
- 2. AUMENTO DEL ENDEUDAMIENTO:** los gastos financiados con aumento del endeudamiento da lugar a déficit en contabilidad nacional por el importe de dichos gastos.

## Ajustes entre el déficit presupuestario no financiero y el concepto de estabilidad según el SEC: consolidación de transferencias

**Criterio general:** prioridad al agente que concede la transferencia (principio de jerarquía de fuentes) y afecta a las transferencias internas (recibidas) de la Comunidad Autónoma que dependa y a las transferencias (recibidas) de otras Administraciones públicas.

- **Ajuste positivo:** si el importe de los derechos reconocidos por transferencias corrientes y de capital resultan inferiores al importe de las obligaciones reconocidas por dichos conceptos en el agente que concede la transferencia.
- **Ajuste negativo:** si el importe de los derechos reconocidos por transferencias corrientes y de capital superan el importe de las obligaciones reconocidas por dichos conceptos en el agente que concede la transferencia.

# Problemática de las subvenciones finalistas y de la aplicación de remanentes de tesorería para la financiación del gasto gestionado por las Universidades

**Situación de partida:** Diferencias temporales en la realización del gasto y en la Obtención de los ingresos (finalistas) que lo financian.

- ✚ Dificulta la gestión financiera de los proyectos financiados por las Universidades
  - Ejercicio que se recibe: genera superávit
  - Ejercicio que se realiza el gasto: genera déficit
  
- ✚ ¿Puede darse alguna solución a través de la interpretación de las normas del SEC?. No es posible modificar los criterios de imputación de las subvenciones
  
- ✚ La solución podría venir por decisiones “ad hoc” adoptadas por las Comunidades Autónomas relativas a la priorización de las políticas públicas

## Ajustes entre el déficit presupuestario no financiero y el concepto de estabilidad según el SEC 95 : tasas y otros ingresos

El criterio en contabilidad nacional para el registro de las ingresos por tasas es el de devengo, ajustado por los importes no cobrados

- **Ajuste positivo:** si el importe de los derechos reconocidos del capítulo 3 del Presupuesto de Ingresos es menor que los ingresos en caja (corriente más cerrados) de dicho capítulo.
- **Ajuste negativo:** si el importe de los derechos reconocidos del capítulo 3 del Presupuesto de Ingresos es mayor que los ingresos en caja (corriente más cerrados) de dicho capítulo.

## Ajustes entre el déficit presupuestario no financiero y el concepto de estabilidad según el SEC: acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto u operaciones no presupuestarias

El SEC establece la obligación de registrar la totalidad de las operaciones efectuadas en el ejercicio, con independencia del registro en el que estén contabilizadas.

- **Mayor gasto:** los gastos realizados en el ejercicio y no registrados en el Presupuesto suponen un mayor gasto no financiero en contabilidad nacional, aumentando el déficit.
- **Menor negativo:** la aplicación al presupuesto del ejercicio de gastos realizados en ejercicios anteriores suponen una disminución del gasto no financiero en contabilidad nacional, disminuyendo el déficit.

## Ajustes entre el déficit presupuestario no financiero y el concepto de estabilidad según el SEC: aportaciones de capital

Las aportaciones de capital que realicen las Universidades, ya se trate de suscripción de acciones de sociedades ó aportaciones financieras a entidades públicas empresariales, consorcios, fundaciones y demás entes públicos, se registran en el capítulo 8º “Variación de activos financieros”.

### **Criterio de registro en contabilidad nacional:**

- **Activo financiero, sin efecto en déficit:** si la Administración pública actúa con los mismos criterios de un inversor privado, es decir, que cuando aporta los fondos a una empresa recibe a cambio un activo financiero, del cual espera recibir una renta futura por su inversión (dividendos o revalorización del activo).
- **Transferencia de capital, con efecto en déficit:** si la Administración actúa por razones de política pública y, por tanto, no espera recibir una rentabilidad económica de su inversión.

## Ajustes entre el déficit presupuestario no financiero y el concepto de estabilidad según el SEC: deudas asumidas

Es un sistema utilizado por algunas Comunidades Autónomas para sanear las situación financiera de las Universidades. La asunción de deudas no tiene reflejo en el Presupuesto, mientras que en contabilidad nacional se registra como una transferencia de capital, cuya contrapartida es una variación de deuda.

- ✚ Para la **Universidad** → Mayor ingreso en contabilidad nacional con relación al Presupuesto, disminuyendo su déficit. La contrapartida del superávit es una reducción de su deuda.
- ✚ Para la **Comunidad Autónoma que asume la deuda** → Mayor gasto en contabilidad nacional con relación al Presupuesto, aumentando su déficit. La contrapartida del superávit es un aumento de su deuda.

## Ajustes entre el déficit presupuestario no financiero y el concepto de estabilidad según el SEC: condonación de deudas

En el supuesto de la Comunidad Autónoma (o Administración central) acuerde la condonación de deudas de una Universidad, esta operación no tiene reflejo en el Presupuesto, mientras que en contabilidad nacional se registra como una transferencia de capital, cuya contrapartida es la cancelación de un activo/pasivo financiero.

- ✚ Para la **Universidad** → Mayor ingreso en contabilidad nacional con relación al Presupuesto, disminuyendo su déficit. La contrapartida del superávit es una reducción de su pasivo financiero (deuda comercial).
- ✚ Para la **Comunidad Autónoma que condona la deuda** → Mayor gasto en contabilidad nacional con relación al Presupuesto, aumentando su déficit. La contrapartida del superávit es una disminución de un activo financiero.

## Ajustes entre el déficit presupuestario no financiero y el concepto de estabilidad según el SEC: compras a plazos

En contabilidad nacional, las cantidades aplazadas constituyen una deuda de carácter financiero.

- ✚ **En el ejercicio que se firma el contrato de compra** → se anota un gasto no financiero (formación bruta de capital fijo o consumos intermedios) por su importe total, que incrementa el déficit en contabilidad nacional con relación al presupuestario. La contrapartida es un aumento de un préstamo imputado de la Universidad.
- ✚ **En el ejercicio en que se abona las cantidades aplazadas** → el gasto se registra como amortización de un pasivo financiero. Ajuste positivo de menor gasto en contabilidad nacional con relación al Presupuesto, disminuyendo el déficit de la Administración pública.

## Arrendamiento operativo

- El arrendatario adquiere el derecho a utilizar un bien duradero durante un período.
- Al final del período, el arrendador espera que su bien le sea devuelto más o menos en el mismo estado que cuando lo arrendó, teniendo en cuenta el desgaste normal.
- El arrendador puede arrendar el bien a otro arrendatario o hacer cualquier otro uso de él.
- El período no abarca la totalidad o la mayor parte de la vida económica del bien.
- El arrendador asume la responsabilidad de los servicios de mantenimiento y reparación de los bienes, así como su sustitución por avería.

### Tratamiento en las cuentas nacionales

- El bien adquirido por un arrendador con el propósito de arrendarlo forma parte de la “formación bruta de capital fijo” del arrendador. Igualmente, el “consumo de capital fijo” se registra en sus cuentas.
- Los pagos por arrendamiento recibidos por el arrendador se registran como producción de servicios de alquiler.
- Los pagos que efectúa el arrendatario son “consumos intermedios”.

## Arrendamientos financiero

- El arrendatario adquiere el derecho a utilizar un bien duradero a cambio de pagos por arrendamiento durante un período predeterminado.
- Los riesgos y beneficios de la propiedad se transfieren, de hecho, al arrendatario.
- El período abarca toda, o la mayor parte, de la vida económica del bien.
- Al concluir el período, el arrendatario tiene opción de compra del bien a un precio nominal.
- El arrendador no ofrece al arrendatario servicios de reparación, mantenimiento o sustitución.
- El arrendador desempeña un papel meramente financiero.

### Tratamiento en las cuentas nacionales

La propiedad económica (no la legal) del bien corresponde al arrendatario por lo que el bien forma parte de su “formación bruta de capital fijo” e, igualmente, el correspondiente “consumo de capital fijo”.

En el sistema se considera que el arrendatario es el propietario del bien desde el comienzo. Para reflejar esta realidad económica subyacente, el arrendador proporciona al arrendatario un **préstamo** (imputado). Los pagos del arrendatario se subdividen en amortización del principal y pago de intereses del préstamo.