

## CAPÍTULO 20

## CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

**INTRODUCCIÓN**

- 20.01 Las actividades de las administraciones públicas se presentan separadas de las del resto de la economía porque sus competencias, motivación y funciones son diferentes de las de otros sectores. En este capítulo se tratan las cuentas del sector de las administraciones públicas y se hace una presentación de las estadísticas de las finanzas públicas (EFP), ofreciendo una visión integrada de las actividades económicas de las administraciones públicas: ingresos, gastos, déficit/superávit, financiación, otros flujos económicos y balance.
- 20.02 Las administraciones públicas tienen competencias para recaudar impuestos y otros gravámenes obligatorios y para aprobar leyes que influyen en el comportamiento de las unidades económicas. Las principales funciones económicas de las administraciones públicas son las siguientes:
- a) ofrecer bienes y prestar servicios a la comunidad, ya sea para el consumo colectivo, como la administración de los asuntos públicos, la defensa y la aplicación de la ley, o para el consumo individual, como los servicios de educación, salud, ocio y cultura, y financiarlos por medio de impuestos u otro tipo de ingresos;
  - b) redistribuir la renta y el patrimonio por medio de transferencias, como los que constituyen los impuestos y las prestaciones sociales;
  - c) participar en otros tipos de producción no de mercado.
- 20.03 En la presentación que se hace en las EFP de las actividades económicas de las administraciones públicas se ofrece la sucesión de las cuentas habitual de una manera que es más adecuada para los analistas de las finanzas públicas y los responsables políticos. En la presentación de las EFP se utilizan agregados y saldos contables que se ajustan a las definiciones, clasificaciones y normas contables del SEC, de forma que se miden en consonancia con otras variables macroeconómicas, y con las mismas medidas en otros países. Partidas tales como el ahorro y la capacidad/necesidad de financiación ya figuran en la sucesión de las cuentas. Otras partidas, como la renta total, el gasto total, la carga fiscal y la deuda total, no figuran de manera explícita.
- 20.04 En la sección «Cuestiones contables relacionadas con las administraciones públicas» figuran normas complementarias sobre algunas cuestiones más complicadas relacionadas con la clasificación y medida para el sector de las administraciones públicas.

**DEFINICIÓN DEL SECTOR DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

- 20.05 El sector de las administraciones públicas (S.13) comprende todas las unidades de las administraciones públicas y todas las instituciones sin fines de lucro (ISFL) no de mercado controladas por las unidades de las administraciones públicas. También incluye a otros productores no de mercado conforme a lo indicado en los puntos 20.18 a 20.39.
- 20.06 Las unidades de las administraciones públicas son entidades jurídicas establecidas mediante un proceso político que disponen de autoridad legislativa, judicial o ejecutiva sobre otras unidades institucionales dentro de un área determinada. Su función principal es ofrecer bienes y prestar servicios a la comunidad y a los hogares sobre una base no de mercado y redistribuir la renta y el patrimonio.
- 20.07 Una unidad de las administraciones públicas por lo general tiene autoridad para recaudar fondos a través de transferencias obligatorias de otras unidades institucionales. Con el fin de satisfacer los requisitos básicos de una unidad institucional, una unidad de las administraciones públicas debe contar con sus propios fondos, ya procedan de la recaudación de ingresos de otras unidades o de transferencias de otras unidades de las administraciones públicas, y debe tener autoridad para desembolsar dichos fondos en la consecución de sus objetivos políticos. También debe poder obtener fondos en préstamo por su propia cuenta.

**Identificación de las unidades de las administraciones públicas****Unidades de las administraciones públicas**

- 20.08 En todos los países existe una entidad principal, en particular dentro de la administración central, que ejerce competencias ejecutivas, legislativas y judiciales nacionales. Sus ingresos y gastos están directamente regulados y controlados por un Ministerio de Hacienda, o su equivalente, por medio de un presupuesto general aprobado por el poder legislativo. A pesar de su tamaño y diversidad, esta entidad es generalmente una única unidad institucional. Departamentos ministeriales, organismos, consejos, comisiones, autoridades judiciales y órganos legislativos forman parte de esta unidad principal de la administración central. Los diferentes ministerios que la integran no están reconocidos como unidades institucionales independientes, al no tener la facultad de poseer activos, contraer pasivos o realizar transacciones por su cuenta.

- 20.09 Subsectores de las administraciones públicas como las administraciones regionales y locales pueden incluir estas unidades primarias principales de las administraciones públicas como se describen en el punto 20.08, cada una de ellas relacionada con un nivel de la administración y con una zona geográfica determinados.
- 20.10 Además de esta unidad principal, existen entidades de las administraciones públicas que tienen identidades jurídicas independientes y una autonomía importante, además de la posibilidad de decidir sobre el volumen y la composición de sus gastos y una fuente directa de ingresos, como los impuestos para fines específicos. Estas entidades se crean a menudo para llevar a cabo funciones específicas, como la construcción de carreteras o la producción no de mercado de servicios de salud, educación o investigación. Estas entidades se consideran unidades independientes de las administraciones públicas cuando mantienen conjuntos completos de cuentas, poseen sus propios bienes o activos, participan en actividades no de mercado para las que son responsables ante la ley, y pueden contraer pasivo y celebrar contratos. Estas entidades (junto con las instituciones sin fines de lucro controladas por las administraciones públicas) se conocen como «unidades extrapresupuestarias» porque tienen presupuestos independientes, reciben importantes transferencias del presupuesto principal, y sus principales fuentes de financiación se complementan con fuentes propias de ingresos externas al presupuesto principal. Dichas unidades extrapresupuestarias se clasifican en el sector de las administraciones públicas, a menos que se trate en su mayoría de productores de mercado controlados por otra unidad de las administraciones públicas.
- 20.11 El presupuesto general de cualquier nivel de las administraciones públicas puede incluir a las empresas no constituidas en sociedad que son productores de mercado y cuasisociedades. Si se trata de unidades institucionales, estas empresas no se consideran parte de las administraciones públicas, sino que se clasifican en el sector de las sociedades no financieras o en el de las instituciones financieras.
- 20.12 Los fondos de la seguridad social son unidades de las administraciones públicas dedicadas al funcionamiento de los sistemas de seguridad social. Los sistemas de seguridad social son sistemas de seguros sociales que cubren a toda o a una gran parte de la comunidad en su conjunto, impuestos y controlados por las administraciones públicas. Un fondo de la seguridad social es una unidad institucional si se organiza de forma independiente de las demás actividades de las unidades de las administraciones públicas, mantiene sus propios activos y pasivos y realiza operaciones financieras por cuenta propia.

#### ***Las ISFL clasificadas en el sector de las administraciones públicas***

- 20.13 Las instituciones sin fines de lucro (ISFL) que son productores no de mercado y están controladas por unidades de las administraciones públicas son unidades del sector de las administraciones públicas.
- 20.14 Las administraciones públicas pueden optar por utilizar algunas ISFL en lugar de organismos de las administraciones públicas para llevar a cabo sus políticas porque estas ISFL se ven como más imparciales y objetivas y menos sujetas a presiones políticas. Por ejemplo, la investigación y el desarrollo y la elaboración y el mantenimiento de las normas en ámbitos como la salud, la seguridad, el medio ambiente y la educación son áreas en las que las ISFL pueden ser más efectivas que los organismos de las administraciones públicas.
- 20.15 Se considera que se tiene el control de una ISFL cuando se puede determinar la política general o el programa de la misma. La intervención pública en forma de normas generales aplicables a todas las unidades que trabajan en la misma actividad resulta irrelevante para decidir si las administraciones públicas tienen el control de una unidad individual. Para determinar si una ISFL está controlada por las administraciones públicas, deben tenerse en cuenta los cinco indicadores de control siguientes:
- a) nombramiento de responsables;
  - b) otras disposiciones del instrumento habilitante, como las obligaciones establecidas en el estatuto de la ISFL;
  - c) acuerdos contractuales;
  - d) grado de financiación;
  - e) exposición al riesgo.

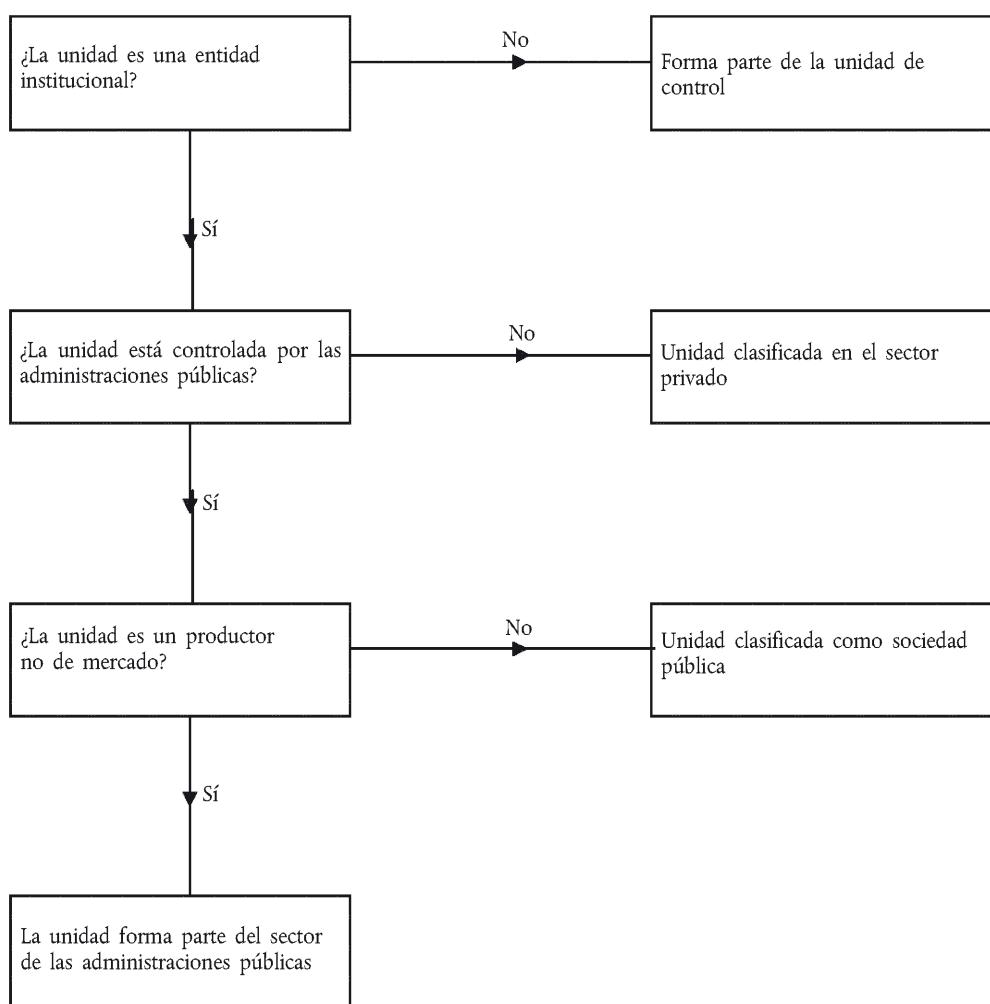
Un solo indicador puede ser suficiente para determinar si existe el control, pero si una ISFL que está financiada principalmente por las administraciones públicas mantiene la capacidad para definir su política o programa en una medida significativa siguiendo las líneas mencionadas en los demás indicadores, entonces no se consideraría controlada por las administraciones públicas. En la mayoría de los casos, una serie de indicadores conjuntamente señalan el control. Una decisión basada en estos indicadores será valorativa por naturaleza.

- 20.16 La característica no de mercado de una ISFL se determina del mismo modo que para otras unidades de las administraciones públicas.

#### ***Otras unidades de las administraciones públicas***

- 20.17 Puede resultar difícil decidir sobre la clasificación de los productores de bienes y prestadores de servicios que operan bajo la influencia de unidades de las administraciones públicas. Las alternativas son clasificarlos como «administraciones públicas» o, si se trata de unidades institucionales, como sociedades públicas. Para tales casos, se utiliza el siguiente gráfico de decisiones.

Diagrama 20.1 — Gráfico de decisiones



### Control público

20.18 El control de una entidad es la capacidad para definir la política general o el programa de dicha entidad. Con el fin de determinar la existencia de control por parte de las administraciones públicas, los criterios utilizados son los mismos que se utilizan para las sociedades que pueden ser sociedades públicas, tal como se establece en el punto 2.32.

### Delimitación de mercado/no de mercado

#### *Concepto de precios económicamente significativos*

20.19 Los productores no de mercado ofrecen toda o la mayor parte de su producción a terceros de forma gratuita o a precios económicamente no significativos. Se entiende por precios económicamente significativos los precios que tienen una influencia importante en las cantidades de productos que los productores quieren suministrar y en las cantidades de productos que los compradores desean adquirir. Es el criterio que se utiliza para clasificar la producción y los productores como de mercado o no de mercado, decidiendo de esta forma si una unidad institucional en la que las administraciones públicas tienen una participación que les permite su control debe ser designada como productor no de mercado, y clasificada de este modo en el sector de las administraciones públicas, o como un productor de mercado, y clasificada de este modo como sociedad pública.

20.20 Dado que evaluar si un precio es económico significativo se realiza en cada producción individual, el criterio que determina el carácter de mercado y no de mercado de una unidad se aplica en la unidad.

20.21 Cuando los productores son sociedades privadas, se puede presumir que los precios son económicamente importantes. Por el contrario, cuando existe control público, los precios de la unidad pueden establecerse o modificarse con fines de política pública, lo cual puede ocasionar dificultades a la hora de determinar si los precios son económicamente significativos. Las administraciones públicas constituyen a menudo sociedades públicas para ofrecer bienes y prestar servicios que el mercado no produciría en las cantidades o a los precios necesarios para cumplir con las políticas de las administraciones públicas. Para este tipo de unidades públicas que recibe ayuda de las administraciones públicas, las ventas pueden cubrir una gran parte de sus costes, pero responderán a las fuerzas del mercado de forma diferente a las sociedades privadas.

- 20.22 Para analizar la diferencia entre un productor de mercado y uno no de mercado, en relación con los cambios de las condiciones del mercado, resulta útil especificar qué unidades son consumidoras de los productos y servicios en cuestión y si el productor compite de verdad en el mercado o es el único proveedor.

#### **Criterios del comprador de la producción de un productor público**

*La producción se vende principalmente a sociedades y hogares*

- 20.23 Normalmente se obtienen precios económicamente significativos cuando se cumplen dos condiciones principales:

- 1) el productor tiene un incentivo para ajustar la oferta, ya sea con el objetivo de obtener un beneficio a largo plazo o, como mínimo, cubrir el capital y otros costes de producción, incluyendo el consumo de capital fijo, mediante las ventas, y
- 2) los consumidores son libres de elegir sobre la base de los precios cobrados.

*La producción se vende solo a las administraciones públicas*

- 20.24 Algunos servicios se demandan normalmente como servicios auxiliares. Entre ellos figuran actividades como el transporte, la financiación y las inversiones, las compras, las ventas, la comercialización, los servicios informáticos, las comunicaciones, la limpieza y el mantenimiento. Una unidad que ofrece este tipo de servicios exclusivamente a su unidad matriz o a otras unidades del mismo grupo de unidades es una unidad auxiliar. No es una unidad institucional independiente y se clasifica con su unidad matriz. Las unidades auxiliares ofrecen toda su producción a sus propietarios para su uso como consumo intermedio o formación bruta de capital fijo.

- 20.25 Si un productor público vende solo a las administraciones públicas y es el único proveedor de sus servicios, se presume que se trata de un productor no de mercado a menos que compita con un productor privado. Un caso típico es el de la licitación de un contrato con las administraciones públicas con condiciones comerciales y, por lo tanto, los pagos de las administraciones públicas son solo por los servicios prestados.

- 20.26 Si un productor público es uno entre varios proveedores de las administraciones públicas, se considera un productor de mercado si compite con otros productores en el mercado y sus precios cumplen los criterios generales para ser económicamente significativos, como se define en los puntos 20.19 a 20.22.

*La producción se vende a las administraciones públicas y a terceros*

- 20.27 Si un productor público es el único prestador de sus servicios, se presume que es un productor de mercado si sus ventas a unidades no pertenecientes a las administraciones públicas superan la mitad de su producción total o sus ventas a las administraciones públicas cumplen la condición de licitación del punto 20.25.

- 20.28 Si existen varios prestadores, un productor público es un productor de mercado si compite con los demás productores mediante la licitación de un contrato con las administraciones públicas.

#### **La prueba de mercado/no de mercado**

- 20.29 La clasificación sectorial de las unidades principales de las administraciones públicas, dedicadas a la provisión de bienes y la prestación de servicios sobre una base no de mercado y/o a la redistribución de la renta y el patrimonio, es clara.

En cuanto a otros productores que operan bajo el control de las administraciones públicas, es necesario realizar una evaluación de su actividad y recursos. Con el fin de decidir si se trata de unidades de mercado y si cobran precios económicamente significativos, deben comprobarse los criterios establecidos en los puntos 20.19 a 20.28. En resumen, las condiciones son las siguientes:

- a) el productor es una unidad institucional (condición necesaria; véase también el gráfico de decisiones que figura en el punto 20.17);
- b) el productor no es un proveedor especializado en servicios auxiliares;
- c) el productor no es el único proveedor de bienes y prestador de servicios a las administraciones públicas o, si lo es, tiene competidores, y
- d) el productor tiene un incentivo para ajustar la oferta con el fin de realizar una actividad viable y lucrativa, con el fin de poder operar en condiciones de mercado y cumplir con sus obligaciones financieras.

La capacidad para emprender una actividad de mercado se verificará, sobre todo, a través del criterio cuantitativo habitual (el criterio del 50 %), utilizando el ratio de las ventas sobre los costes de producción (como se define en los puntos 20.30 y 20.31). Para ser un productor de mercado, la unidad pública deberá cubrir como mínimo el 50 % de sus costes mediante sus ventas a lo largo de un período que se prolongue varios años.

- 20.30 Para la prueba de mercado/no de mercado, las ventas de bienes y servicios corresponden a ingresos por ventas, es decir, a la producción de mercado (P.11) incrementada con los pagos por la producción no de mercado (P.131), si los hubiera. La producción por cuenta propia no se considera como parte de las ventas en este contexto. De las ventas se excluyen también todos los pagos recibidos de las administraciones públicas, a menos que se concedan a otros productores que realicen la misma actividad.
- 20.31 Los costes de producción son la suma de los consumos intermedios, la remuneración de los asalariados, el consumo de capital fijo y los otros impuestos sobre la producción. A efectos de la prueba de mercado/no de mercado, a los costes de producción se suman los gastos netos por intereses y se resta el valor de la producción imputada, en especial la producción por cuenta propia. Las subvenciones a la producción no se deducen.

#### ***Intermediación financiera y límite de las administraciones públicas***

- 20.32 El caso de las unidades que realizan actividades financieras requiere especial atención. La intermediación financiera es la actividad en la cual las unidades adquieren activos financieros y, al mismo tiempo, contraen pasivos por cuenta propia a través de operaciones financieras.
- 20.33 Un intermediario financiero incurre en un riesgo al contraer pasivos por cuenta propia. Por ejemplo, si una unidad financiera pública gestiona activos, pero no incurre en un riesgo por la contracción de pasivos por cuenta propia, no es un intermediario financiero y la unidad se clasifica en el sector de las administraciones públicas y no en el sector de las instituciones financieras.
- 20.34 La aplicación del criterio cuantitativo de la prueba de mercado/no de mercado a las sociedades públicas que participan en la intermediación financiera o en la gestión de activos no es pertinente en general, porque sus beneficios proceden de las rentas de la propiedad y de las ganancias de posesión.

#### **Casos dudosos**

##### ***Oficinas centrales***

- 20.35 Las oficinas públicas centrales son entidades cuya función principal consiste en controlar y dirigir a un grupo de filiales bajo el control de una unidad de las administraciones públicas. Se distinguen dos casos:
- En la medida en que la oficina pública central es una unidad institucional y se dedica a la gestión de los productores de mercado, se clasifica con arreglo a la actividad principal del grupo, en el sector S.11 si la actividad principal es la producción de bienes y servicios no financieros, o en el sector S.12 si produce principalmente servicios financieros (véanse también los puntos 2.23 y 2.59).
  - Si la oficina pública central no es una unidad institucional, por lo que a veces se conoce como «shell», o actúa como agente de las administraciones públicas con fines de política pública, tales como la canalización de fondos entre filiales, y la organización de la privatización o desendeudamiento, se clasifica en el sector de las administraciones públicas.
- 20.36 El término oficina pública central aquí utilizado incluye a las unidades que también se conocen como «sociedades holding públicas».
- 20.37 Las filiales que forman parte del grupo, dedicadas a la producción y que disponen de un conjunto completo de cuentas, se consideran unidades institucionales, aunque hayan cedido una parte de su autonomía de decisión a la organización central (véase el punto 2.13). La prueba de mercado/no de mercado se aplica a unidades individuales. Por lo tanto, puede suceder que una filial, pero no otras, sea reconocida como no de mercado y se clasifique en el sector de las administraciones públicas.

##### ***Fondos de pensiones***

- 20.38 Los sistemas de pensiones de los empleadores son acuerdos establecidos para ofrecer prestaciones de jubilación a los participantes, sobre la base de una relación contractual entre empleador y empleado. Incluyen sistemas no financiados y financiados total o parcialmente.
- 20.39 Un sistema financiado de cotizaciones definidas, establecido por una unidad de las administraciones públicas, no se trata como un sistema de seguridad social cuando las administraciones públicas no garantizan el importe de las pensiones debidas, siendo este incierto porque depende del rendimiento de los activos. Como consecuencia de ello, la unidad identificada como gestora del sistema, así como el propio fondo si se trata de una unidad institucional independiente, se considera una institución financiera, clasificada en el subsector de compañías de seguro y fondos de pensiones.

##### ***Cuasisociedades***

- 20.40 Las cuasisociedades son empresas no constituidas en sociedad que funcionan como si fueran sociedades. Las cuasisociedades son tratadas como sociedades, es decir como unidades institucionales independientes de las unidades a las que pertenecen, en reconocimiento de que tienen un comportamiento económico y financiero propio. Así, las entidades de mercado controladas por las unidades de las administraciones públicas y reconocidas como cuasisociedades públicas se agrupan con las sociedades en los sectores de las sociedades no financieras y las instituciones financieras.

20.41 Una entidad de las administraciones públicas, o un grupo de entidades dedicadas al mismo tipo de producción con una administración común, se trata como cuasisociedad pública si:

- a) cobra por sus productos precios que son económicamente significativos;
- b) se considera que tiene autonomía de decisión, y
- c) existe un conjunto completo de cuentas que permite que sus saldos de explotación, ahorros, activos y pasivos se identifiquen y se midan por separado, o al menos es posible elaborarlo.

20.42 El importe de la renta retirado de una cuasisociedad a lo largo de un ejercicio contable determinado lo decide su propietario. Esta retirada equivale al pago de dividendo por parte de una sociedad a sus accionistas. El importe de los beneficios retenidos dentro de la cuasisociedad se determina tomando como referencia el importe de la renta retirada. El propietario puede invertir más capital en la sociedad o retirar capital de la misma disponiendo de parte de sus activos, y estos flujos de capital también serán identificables en las cuentas cuando esto ocurra. Los flujos de inversión y de rentas de la propiedad en la cuasisociedad se registran de la misma forma que los flujos similares en las sociedades. En particular, las ayudas a la inversión se registran como transferencias de capital.

20.43 Las entidades de productores que no son tratadas como cuasisociedades permanecen integradas en las unidades de las administraciones públicas de las que son propiedad. Aunque las unidades de las administraciones públicas son en gran medida productores no de mercado, pueden existir entidades de mercado dentro de una unidad de las administraciones públicas. Las ventas de estas entidades de mercado se suman a las ventas residuales, y constituyen producción secundaria vendida por entidades no de mercado a precios económicamente significativos. Como resultado de ello, una unidad de las administraciones públicas puede tener un excedente de explotación neto que no sea nulo: el excedente de explotación neto generado por las entidades de mercado.

#### **Organismos de reestructuración**

20.44 Algunas unidades públicas participan en la reestructuración de las sociedades. Las sociedades reestructuradas pueden estar o no controladas por las administraciones públicas. Los organismos de reestructuración pueden ser unidades públicas de larga duración u organismos creados para ese objetivo especial. Las administraciones públicas financian la reestructuración de diversas maneras, o bien directamente a través de inyecciones de capital, como transferencias de capital, préstamos o adquisición de acciones, o indirectamente, a través de la concesión de garantías. Los principales criterios para determinar la clasificación sectorial de los organismos de reestructuración son si estas entidades son intermediarios financieros, el carácter de mercado de la actividad principal y el grado de riesgo asumido por el organismo público. En muchos casos, el grado de riesgo asumido por el organismo de reestructuración es bajo, dado que actúa con apoyo financiero público y en nombre de las administraciones públicas. Los organismos de reestructuración pueden ocuparse de la privatización o el desendeudamiento.

#### **Organismos de privatización**

20.45 El primer tipo de organismo de reestructuración gestiona la privatización de unidades del sector público. Se pueden presentar dos casos:

- a) La unidad de reestructuración, sea cual sea su situación jurídica, actúa como agente directo de las administraciones públicas o tiene un período de vida limitado. Su función principal es redistribuir la renta y el patrimonio nacionales, canalizar fondos de una unidad a otra. La unidad de reestructuración se clasifica en el sector de las administraciones públicas.
- b) La unidad de reestructuración es una sociedad *holding* que controla y gestiona un grupo de filiales, y solo una pequeña parte de su actividad se dedica a realizar privatizaciones y a la canalización de fondos de una filial a otra en nombre de las administraciones públicas y para fines de política pública. La unidad se clasifica como sociedad, y cualquier operación realizada en nombre de las administraciones públicas debe ser redirigida a través de las administraciones públicas.

#### **Estructuras de desendeudamiento**

20.46 El segundo tipo de organismo de reestructuración se ocupa de activos que han perdido valor, y puede crearse con motivo de una crisis bancaria o financiera. Tales agencias se conocen como estructuras de desendeudamiento o «malos bancos». El organismo de reestructuración se clasificará con arreglo al grado de riesgo que asume, teniendo en cuenta el grado de apoyo financiero de las administraciones públicas.

En el caso más común, el organismo de reestructuración compra activos por encima de los precios de mercado con el apoyo financiero directo o indirecto de las administraciones públicas. Sus actividades dan como resultado la redistribución de la renta y el patrimonio nacionales. Si la estructura de desendeudamiento no asume ningún riesgo, se clasifica en el sector de las administraciones públicas.

**Entidades con fines especiales**

- 20.47 Las entidades con fines especiales (EFE), también denominadas entidades con cometido especial (ECE), pueden constituirse por conveniencia financiera por las administraciones públicas o por entidades privadas. Las EFE pueden participar en operaciones fiscales, como la titulización de activos, la adquisición de empréstitos en nombre de las administraciones públicas, etc. Estas EFE no son unidades institucionales independientes cuando son residentes. Se clasifican de acuerdo con la actividad principal del propietario, y las EFE que realizan operaciones fiscales se clasifican en el sector de las administraciones públicas.
- 20.48 Las EFE no residentes se consideran unidades institucionales independientes. Todos los flujos y posiciones de stock entre las administraciones públicas y las EFE no residentes se registran en las cuentas de las administraciones públicas y de las EFE. Además, cuando estas EFE no residentes adquieren empréstitos en nombre de la administración o realizan desembolsos públicos en el extranjero, aunque no existan flujos registrados entre las administraciones públicas y las EFE relacionadas con esas actividades fiscales, las operaciones se imputan tanto en las cuentas de las administraciones públicas como en las de la entidad no residente a fin de reflejar las actividades fiscales de las administraciones públicas. Si una EFE no residente realiza una operación de titulización sin venta de activos, se considera una operación de empréstito de las administraciones públicas. El contenido económico de esta operación se contabiliza imputando un empréstito de las administraciones públicas de la EFE no residente por el mismo valor y al mismo tiempo que la EFE contrae un pasivo con el acreedor extranjero.

**Empresas en participación**

- 20.49 Muchas unidades públicas conciernen acuerdos con entidades privadas u otras unidades públicas para llevar a cabo una serie de actividades en común. Las actividades pueden dar lugar a producción de mercado o no de mercado. Las operaciones de empresas en participación se pueden estructurar en términos generales como uno de estos tres tipos: unidades controladas de forma conjunta, denominadas aquí empresas en participación; operaciones controladas de forma conjunta; y activos controlados de forma conjunta.
- 20.50 Una empresa en participación precisa de la creación de una sociedad, asociación u otra unidad institucional en la que cada parte tenga el control conjunto de las actividades de la unidad. Como unidad institucional, la empresa en participación puede celebrar contratos en su propio nombre y obtener financiación para sus propios fines. Una empresa en participación mantiene sus propios registros contables.
- 20.51 Normalmente, el porcentaje de participación será suficiente para determinar el control. Si cada propietario posee el mismo porcentaje de la empresa en participación, deben considerarse los demás indicadores de control.
- 20.52 Las unidades públicas también pueden celebrar acuerdos de funcionamiento conjunto que no estén dirigidos por unidades institucionales independientes. En ese caso, no existen unidades que necesiten clasificación, pero debe tenerse cuidado para garantizar que la propiedad de los activos se registre correctamente y se realice la distribución de ingresos y gastos con arreglo a lo dispuesto en el contrato por el que se rijan. Por ejemplo, dos unidades pueden acordar encargarse de las diferentes etapas de un proceso de producción conjunta o una unidad puede ser propietaria de un activo o un conjunto de activos relacionados, pero las dos unidades pueden acordar compartir ingresos y gastos.

**Organismos de regulación del mercado**

- 20.53 Los organismos públicos que actúan en el ámbito de la agricultura participan en dos tipos de actividades:
- la compra, tenencia y venta de productos agrarios y otros productos alimentarios en el mercado, o
  - la distribución, de forma exclusiva o principal, de subvenciones u otras transferencias a los productores.

En el primer caso, dado que actúa como productor de mercado, la unidad institucional se clasifica en el sector de las sociedades no financieras (S.11). En el segundo caso, la unidad institucional se clasifica en el sector de las administraciones públicas (S.13).

- 20.54 Cuando el organismo regulador del mercado realice las dos actividades descritas en el punto 20.53, el organismo se divide en dos unidades institucionales, de acuerdo con la actividad principal, una se clasifica en el sector de las sociedades no financieras (S.11) y la otra en el sector de las administraciones públicas (S.13). En caso de que fuera difícil dividir el organismo de esta manera, por convención se adapta la prueba habitual de clasificación sectorial aplicando un criterio de «actividad principal» sobre la base de los costes. Si los costes de la unidad están vinculados de manera muy significativa a la actividad de gestión del mercado, la unidad se clasifica en el sector de las sociedades no financieras. Se recomienda un umbral del 80 % del ratio entre los costes y las ventas. Si el ratio entre los costes y las ventas vinculado a la actividad regulatoria es inferior a este umbral, la unidad se clasifica en el sector de las administraciones públicas (S.13).

### Autoridades supranacionales

- 20.55 Algunos países son parte de un acuerdo institucional por el que constituyen una autoridad supranacional. Normalmente, un acuerdo de este tipo implica transferencias monetarias de los países miembros a la autoridad supranacional y viceversa. La autoridad supranacional también se dedica a la producción no de mercado. En las cuentas nacionales de los países miembros, las autoridades supranacionales son unidades institucionales no residentes que se clasifican en un subsector específico del resto del mundo.

### Los subsectores de las administraciones públicas

- 20.56 Dependiendo de las disposiciones administrativas y jurídicas, por lo general existe más de un nivel de administraciones públicas en un país. En el capítulo 2, se especifican tres niveles de administraciones públicas: central, regional y local, con un subsector para cada nivel. Además de estos niveles, la existencia y el tamaño de la seguridad social y su papel en la política fiscal exige que las estadísticas para todas las unidades de la seguridad social se compilen como un cuarto subsector independiente de las administraciones públicas. No todos los países tienen todos los niveles, algunos pueden tener solo una administración central o una administración central y un nivel por debajo de ella. En los países que tienen más de tres niveles, las diversas unidades deben clasificarse en uno de los niveles superiores.

#### Administración central

- 20.57 El subsector de la administración central (excluida la seguridad social) (S.1311) comprende todas las unidades de las administraciones públicas que tienen un ámbito de competencia nacional, con excepción de las unidades de la seguridad social. La autoridad política de la administración central de un país se extiende por todo su territorio. La administración central puede gravar con impuestos a todas las unidades institucionales residentes y a las unidades no residentes que realizan actividades económicas en el país. Normalmente, la administración central tiene la responsabilidad de ofrecer servicios colectivos en beneficio de la comunidad en su conjunto, tales como la defensa nacional, las relaciones con otros países, el mantenimiento del orden público y la seguridad, y de regular el sistema social y económico del país. Además, puede incurrir en gastos para la prestación de servicios, tales como educación o salud, principalmente en beneficio de hogares individuales, y puede realizar transferencias a otras unidades institucionales, incluidos otros niveles de las administraciones públicas.
- 20.58 La elaboración de estadísticas para la administración central es importante por el papel especial que desempeña en el análisis de las políticas económicas. Es principalmente a través de la administración central como la política fiscal influye sobre las presiones inflacionistas o deflacionistas en la economía. Por lo general, es en la administración central donde un órgano de toma de decisiones formula y lleva a cabo políticas dirigidas hacia los objetivos económicos a escala nacional.
- 20.59 La administración central es un subsector grande y complejo en la mayoría de los países. En general, está compuesto por un grupo central de departamentos o ministerios que conforman una única unidad institucional, al que se unen distintos organismos que operan bajo el control de la administración central con identidad jurídica propia y autonomía suficiente para constituir otras unidades de la administración central.
- 20.60 El grupo central principal o la administración central principal se denomina a veces administración central presupuestaria, haciendo hincapié en el hecho de que una parte esencial de la información más importante que debe presentar es el «presupuesto». Esto sugiere que el presupuesto constituye una delimitación implícita de esta unidad institucional subyacente de la administración central. A veces se denomina el «Estado», que no debe confundirse con la noción de administración regional que constituyen las provincias, los länder, los cantones, las repúblicas, las prefecturas o las regiones administrativas en un sistema federal de administraciones públicas. Al elaborar la sucesión completa de cuentas de la administración central presupuestaria, a menudo resulta oportuno incluir las actividades de los fondos extrapresupuestarios, cuando no se trata de unidades institucionales, y en general todas las operaciones de tesorería que no figuran en el presupuesto.
- 20.61 El otro componente de la administración central son los otros órganos de la administración central, también denominados unidades extrapresupuestarias, que comprenden los organismos extrapresupuestarios o las entidades consideradas como unidades institucionales, las sociedades públicas no de mercado con personalidad jurídica y no de mercado controladas por ISFL.
- 20.62 La administración central se puede dividir en dos componentes: la administración central presupuestaria y los otros órganos de la administración central. Esta división es meramente convencional y puede verse influida por consideraciones prácticas. Un criterio importante es la cobertura institucional del «presupuesto». No obstante, la composición exacta debería conocerse con precisión y acordarse entre quienes elaboran las estadísticas a escala nacional, con el fin de reforzar la coherencia de los datos fuente. La capacidad para elaborar una sucesión completa de cuentas de estos dos «subsectores» de la administración central es importante para evaluar la calidad de los datos.

#### Administración regional

- 20.63 El subsector de la administración regional (excluida la seguridad social) (S.1312) comprende todas las unidades de las administraciones públicas en un sistema federal que tiene un ámbito estatal o regional de competencia, con la posible excepción de las unidades de la seguridad social. El estado es la mayor área geográfica en que se divide el país en su conjunto a efectos políticos o administrativos. Dichas áreas se conocen como provincias, länder, cantones, repúblicas o regiones administrativas. Todas ellas disfrutan del nivel de competencias suficiente para considerar que se trata de un sistema federal de administraciones públicas. La autoridad legislativa, judicial y ejecutiva de una administración pública regional cubre toda el área de un estado concreto, que por lo general