

Las cuentas económicas del sector de las Administraciones Públicas

Juan Miguel Báscones Ramos

Director de la Oficina Nacional de Contabilidad.

Intervención General de la Administración del Estado. Ministerio de Hacienda

1. Introducción

En España, es un órgano dentro del Ministerio de Hacienda, al que el ordenamiento jurídico atribuye independencia funcional, quien elabora las cuentas económicas del sector institucional de las Administraciones Públicas.

Así, el artículo 125.2 de la Ley General Presupuestaria, señala que corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado, IGAE, las siguientes funciones:

- g) *Elaborar las cuentas nacionales de las unidades que componen el sector de las Administraciones públicas, de acuerdo a los criterios de delimitación institucional e imputación de operaciones establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.*
- h) *Elaborar el informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en el artículo 9 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.*
- i) *Elaborar las cuentas nacionales de las unidades que componen el subsector de las sociedades públicas no financieras y de las instituciones financieras públicas y de acuerdo a los criterios de delimitación institucional e imputación de operaciones establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.*

Al margen de la elaboración de las cuentas nacionales, anuales y trimestrales del sector de

las Administraciones Públicas, la IGAE elabora también los datos contenidos en la tabla 1 sobre déficit/superávit y tablas 2A, 2B, 2C y 2D, 11 y 25 de las notificaciones a Eurostat sobre Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE).

La IGAE elabora el inventario de entes del sector público con su clasificación en Contabilidad Nacional dentro del sector de sociedades no financieras, financiero y de las Administraciones Públicas, indicando en este caso el subsector en que se encuadra. Junto a lo anterior, la IGAE elabora y publica las siguientes estadísticas de finanzas públicas:

1. Con periodicidad mensual:
 - ▶ En N+1 mes. Operaciones no financieras, ingresos, gastos y capacidad/necesidad de financiación de la Administración General del Estado.
 - ▶ En N+2 meses. Operaciones no financieras, ingresos, gastos y capacidad/necesidad de financiación de la totalidad de la Administración Central (S1311), de las 17 Comunidades Autónomas (S1312) y de la Administración de la Seguridad Social (S1314). Se publica también a nivel consolidado, los ingresos, gastos y consiguiente déficit/superávit de los 3 subsectores.
2. Con periodicidad trimestral: con 3 meses de desfase respecto del vencimiento de cada trimestre, las Operaciones no financieras, ingresos, gastos y capacidad/necesidad de financiación de la totalidad del sector de las AA. PP., consolidado y por subsectores; incluyendo al subsector local.
3. Con periodicidad anual:
 - ▶ Clasificación funcional del gasto (CO-FOG) del conjunto de las AA. PP. y de sus subsectores. Además, dentro del S1312 (CC. AA.) se efectúa un desglose por Comunidad Autónoma.

- ▶ Desglose de impuestos y cotizaciones sociales del conjunto de las AA. PP. y de sus subsectores. Dentro del S1312, con desglose por Comunidad Autónoma
- ▶ Información requerida por la Directiva 2011/85/EU¹ que señala que: *“Los Estados miembros publicarán, en lo que respecta a todos los subsectores de las administraciones públicas, la información pertinente sobre los pasivos contingentes que puedan incidir de manera significativa en los presupuestos públicos, en particular:*
 - *Tabla 1: Garantías públicas.*
 - *Tabla 2: Obligaciones pendientes de pago relativas a las Asociaciones Público-Privadas (APPs) en que los activos no están registrados en el balance de las Administraciones públicas.*
 - *Tabla 3: Préstamos de dudoso cobro concedidos por el sector Administraciones públicas.*
 - *Tabla 4: Pasivos de las unidades públicas clasificadas fuera del sector Administraciones públicas.*
 - *Tabla 5: Participación pública en el capital de las unidades no incluidas en el sector Administraciones públicas”.*

2. La elaboración de las cuentas nacionales de las AA. PP.

Con carácter general las fuentes utilizadas para la elaboración de las cuentas de las AA. PP. son fuentes directas que proceden de la contabilidad de las entidades que conforman el sector. Así, cuando la IGAE registra 163.733 millones de euros en la rúbrica de remuneración de asalariados en el sector de las AA. PP. es porque lo ha contado. Queremos decir que esa es la cifra que sale de la contabilidad de las unidades clasificadas en el S.13, no de una muestra representativa de la que cabe inferir que el universo asciende a 163.733 millones de euros. Y así es con todas las rúbricas/agregados de contabilidad nacional, salvo las siguientes cuyo importe

se determina, total o parcialmente, a partir de la información suministrada por el INE o Banco de España como son:

- ▶ D.122. Cotizaciones sociales imputadas, básicamente de los funcionarios en régimen de clases pasivas del Estado.
- ▶ Producción imputada de I+D a registrar en la P.12 de producción para uso final propio.
- ▶ Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente, SIFMI.
- ▶ P.51c. Consumo de capital fijo.

Con carácter general las fuentes utilizadas para la elaboración de las cuentas de las AA. PP. son fuentes directas que proceden de la contabilidad de las entidades que conforman el sector

Para el registro de las rúbricas de ingresos y gastos de las distintas unidades que conforman el sector, un aspecto determinante es el tipo de régimen contable que les resulta de aplicación, lo que condiciona los procesos que sigue la IGAE para el registro de las operaciones en cuentas nacionales. Así, cabe distinguir:

- ▶ **Unidades sujetas a los principios contables públicos.** Se trata de las unidades del sector público administrativo, esto es, las Administraciones Generales de la AGE, CC. AA. y CC. LL.; los Organismos Autónomos, las autoridades administrativas independientes, las universidades públicas y las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, los órganos constitucionales; así como el resto de entes públicos, si se financian mayoritariamente con ingresos de mercado. Las unidades del sector público administra-

¹ Modificada por la Directiva 2024/1265 de 29 de abril.

tivo están sujetas a los principios contables públicos, lo que supone **que estén sujetos a un presupuesto limitativo y vinculante**.

Los estados financieros de estas unidades comprenden, junto con los tradicionales existentes en el sector privado, un estado de liquidación del presupuesto. Para dicho estado, el registro de los gastos se efectúa, para transacciones sinálgmáticas cuando el proveedor entrega el bien o servicio y este es recibido de conformidad por la Administración, de acuerdo con la denominada “regla del servicio hecho”. Para gastos de transferencia la imputación a presupuesto se realiza cuando, de acuerdo con las bases reguladoras y convocatoria, surge la obligación de pago para la Administración y el correlativo derecho de cobro del acreedor. Los ingresos se imputan a presupuesto, con carácter general, cuando la Administración gira la correspondiente liquidación; o bien el contribuyente presenta la correspondiente autoliquidación.

Por consiguiente, el criterio contable para el registro de gastos e ingreso del presupuesto es el de exigibilidad (de la obligación o del derecho), que no es caja, aunque sí es próximo a la caja.

- ▶ **Unidades sujetas a los principios contables del Plan General de Contabilidad (PGC) de empresa.** Son las entidades que forman parte del sector público empresarial, esto es todas las Entidades Públicas Empresariales y sociedades mercantiles públicas y, además, cualesquiera entes públicos que se financien mayoritariamente con ingresos de mercado. La característica fundamental de estas unidades es que, a diferencia de las del sector público administrativo, no están sujetas a un presupuesto limitativo y vinculante; siendo su presupuesto, que aprueban las Cortes en la Ley de Presupuestos, la cuenta de resultados y el estado de flujos de efectivo, **que tienen un carácter estimativo**.
- ▶ **Fundaciones del sector público que quedan sujetas a la adaptación del PGC**

para entidades sin fines de lucro. Su presupuesto, como el de las entidades del sector público empresarial, tiene carácter estimativo

2.1. Subsector de la Administración Central

Este subsector lo componen 338 unidades. La principal unidad dentro del subsector es la Administración General del Estado, AGE, que concentra más del 90% de los gastos e ingresos del subsector. Aquí, la IGAE es directamente el contable de la AGE y por tanto quien registra todas sus operaciones en contabilidad pública. Al margen de la AGE, el resto de entidades del sector público administrativo utilizan el sistema de información contable que les proporciona y administra la IGAE, que aunque no es propiamente el contable de dichas unidades, sí tiene acceso, en tiempo real, a sus registros contables.

La principal fuente para la AGE y entes del sector público administrativo es, por tanto, los registros de contabilidad pública, en particular el estado de liquidación del presupuesto, del que se dispone en el mes de enero y en el que, como antes se ha señalado, el criterio de registro es próximo al de caja, aunque no sea propiamente de caja.

Particular importancia juega el papel de la cuenta (413), con abono a la cual se registran los gastos devengados en el año que no se han imputado a presupuesto. Es precisamente la cuenta (413), junto con otros registros y procesos contables, lo que permite convertir la contabilidad presupuestaria, bajo principio de cuasi-caja; a una contabilidad bajo el principio del devengo, que es la base sobre la que se elabora la contabilidad nacional.

Una vez obtenidos los estados contables bajo principio de devengo de contabilidad pública, se realizan los ajustes SEC, con los que se obtienen las rúbricas de ingresos y gastos de contabilidad nacional de todas las unidades.

En el caso de las entidades del sector público empresarial y fundacional, la IGAE no tiene acceso directo a su contabilidad. Es por ello que todas estas unidades remiten a la IGAE, con periodicidad mensual, con un desfase de alrededor de 30 días respecto del vencimiento de cada mes, ficheros específicos que comprenden:

- ▶ Balance y cuenta de resultados cerrados entre el 1 de enero y final del mes de referencia.
- ▶ Información adicional sobre ventas e ingresos con entidades del sector público.
- ▶ Información adicional sobre inversiones financieras y no financieras.
- ▶ Información adicional sobre provisiones.
- ▶ Información adicional sobre subvenciones recibidas y concedidas.
- ▶ Información adicional sobre fondos de la UE.
- ▶ Información adicional sobre ingresos y gastos relacionados con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

En base a dichos ficheros, la IGAE calcula mensualmente, para cada una de ellas, sus rúbricas de ingresos y gastos en contabilidad nacional.

2.2. Subsector Administración Regional

El subsector lo componen las 17 Administraciones Generales de las CC. AA. más 1.351 unidades dependientes de ellas. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la Orden HAP/2015/2012 de 1 de octubre, todas las entidades dependientes de las CC. AA. clasificadas como Administración Pública en contabilidad nacional tienen que enviar, para la elaboración por la IGAE de las cuentas nacionales y también seguimiento por SGFAL, ficheros normalizados en formato electrónico con periodicidad mensual.

Se trata de 67 ficheros normalizados que deben enviar la Administración General de la CC. AA. y todas y cada una de sus entidades dependientes clasificadas en el sector de las AA. PP. Así, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Cataluña que a los efectos de cuentas nacionales la componen su Administración General (Generalitat) junto con 325 unidades dependientes; todas y cada una de las 325 tienen que enviar los ficheros normalizados. Con ellos, la IGAE elabora a nivel consolidado de cada CCAA sus rúbricas mensuales de ingresos y gastos en contabilidad nacional.

El contenido de los ficheros, a modo de resumen es el siguiente:

- ▶ Para entidades sujetas a presupuesto limitativo y vinculante, el estado de liquidación del presupuesto entre el 1 de enero y el último día del mes de referencia.
- ▶ Para entidades sujetas a presupuesto estimativo, balance y cuenta de resultados con formato PGC ente el 1 de enero y el último día del mes de referencia.
- ▶ Movimientos de las cuentas (411)/(413) de gastos devengados no imputados a presupuesto.
- ▶ Gasto por función.
- ▶ Información adicional sobre fondos de la UE y sobre el MRR.
- ▶ Información adicional sobre inmovilizado no financiero y financiero.
- ▶ Información adicional sobre garantías (one-off y estandarizadas).
- ▶ Información adicional sobre subvenciones recibidas y concedidas.

2.3. Subsector Administración Local

El subsector lo componen las 12.978 Administraciones Generales, más 2.037 unidades dependientes de ellas.

El proceso que sigue la IGAE para elaborar las cuentas nacionales del subsector es similar al señalado para CC. AA., con la salvedad de que los envíos de los ficheros normalizados se hacen con periodicidad trimestral, no mensual.

2.4. Subsector de Fondos de la Seguridad Social

El subsector lo componen 28 unidades, que son las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las mutuas de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, el Servicio Público de Empleo y Fondo de Garantía Salarial.

La IGAE tiene acceso directo a los sistemas contables, SICOSS, de la Seguridad Social, que es la fuente con la que la IGAE elabora las cuentas nacionales del subsector, junto con ficheros específicos relativos, especialmente, a ingresos del sistema. ●