TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DE LA DECLARACIÓN SOBRE LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO DEL EJERCICIO 2021

¿La situación económico patrimonial y presupuestaria del Sector Público Estatal está fielmente representada en la Cuenta General del Estado de 2021?

Informe n.º: 1.517
Aprobado por el Pleno el 30 de mayo de 2023

Introducción

¿Qué es la Cuenta General del Estado?

La **Cuenta General del Estado** (CGE) es una representación de la situación económico patrimonial y presupuestaria del Sector Público Estatal (sector público administrativo, empresarial y fundacional) y se elabora mediante la **consolidación de las cuentas anuales de las entidades que lo integran.** Comprende los estados financieros consolidados: el balance, la cuenta del resultado económico patrimonial, el estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de flujos de efectivo, el estado de liquidación del presupuesto y la memoria. Por tanto, la CGE muestra una **fotografía de la situación económico-financiera** de la totalidad de las entidades que forman el Sector Público Estatal, siendo la entidad dominante del grupo la Administración General del Estado (AGE). Además, muestra la **ejecución presupuestaria del ejercicio** al que se refiere. La CGE viene acompañada de las cuentas de gestión de tributos cedidos a las Comunidades Autónomas.

¿Quién la elabora y cómo se rinde al Tribunal de Cuentas?

La CGE del ejercicio 2021 ha sido **formada por la Intervención General de la Administración del Estado** (IGAE) de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. El Gobierno, en su reunión de 31 de octubre de 2022, acordó la remisión de la CGE de 2021 al Tribunal de Cuentas, teniendo lugar el envío ese mismo día.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

La **Constitución y la normativa del Tribunal de Cuentas establecen** que este, por delegación de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la CGE, y que **el Pleno del Tribunal**, oído el Fiscal, **dictará la Declaración definitiva que le merezca**.

El objetivo de esta fiscalización ha consistido en comprobar si la CGE del ejercicio 2021 ha sido elaborada de conformidad con lo previsto en las normas presupuestarias y contables aplicables a la misma, en particular en las normas de consolidación del sector público, presentando fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación económica, financiera y patrimonial, los cambios del patrimonio neto, los flujos de efectivo y los resultados del ejercicio del grupo de entidades que han de integrarse en ella, así como la ejecución y liquidación del presupuesto del grupo, evaluando si la información de la memoria consolidada contribuye a la consecución de estos objetivos.

Esta fiscalización se configura como una fiscalización de regularidad ya que comprende tanto pronunciamientos sobre aspectos financieros (fiabilidad de la información que figura en los estados financieros presentados) como de cumplimiento (elaboración de conformidad con lo previsto en las normas presupuestarias y contables aplicables).

¿Cómo se ha elaborado la Declaración?

Tras su rendición al Tribunal de Cuentas, el examen y comprobación de la CGE se ha realizado mediante la aplicación de técnicas de auditoría, de conformidad con las normas internacionales de fiscalización y con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013. En este sentido, en la Declaración únicamente se han incluido aquellas deficiencias que presentan una importancia significativa. Los resultados de las comprobaciones, de acuerdo con lo previsto en la normativa, se pusieron de manifiesto al Gobierno para la formulación de alegaciones. Las mismas se presentaron en plazo y se adjuntan al documento de la Declaración aprobado por el Pleno, el cual se traslada a las Cortes Generales y se publica en el portal web del Tribunal y posteriormente en el BOE.

¿Cuáles son las principales magnitudes económicas que se reflejan en la CGE de 2021?

BALANCE CONSOLIDADO

(redondeado en millones de euros)

Activo	2021	2020	Pasivo	2021	2020
Activo no corriente	589.117	587.747	Patrimonio neto	-657.896	-572.383
Activo corriente	195.790	195.495	Pasivo no corriente	1.183.402	1.073.138
			Pasivo corriente	259.401	282.487
Total activo	**784.907**	**783.242**	**Total pasivo**	**784.907**	**783.242**

CUENTA DE RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL CONSOLIDADA (PRINCIPALES EPÍGRAFES)

(redondeado en millones de euros)

Epígrafe	Importe 2021	Importe 2020
1- Ingresos tributarios y cotizaciones sociales	276.459	236.118
4- Importe neto de la cifra de negocios, ventas netas y prestaciones de servicios	21.672	18.616
A-Total ingresos gestión ordinaria	**357.138**	**290.151**
9- Prestaciones sociales Seguridad Social	-171.002	-167.155
10- Gastos de personal	-26.526	-26.097
11- Transferencias y subvenciones concedidas	-167.958	-154.825
14- Otros gastos de gestión ordinaria	-31.016	-29.370
B-Total gastos gestión ordinaria	**-415.329**	**-394.767**
21- Gastos financieros	-24.225	-20.260
Resultado consolidado del Ejercicio	**-84.982**	**-136.808**

RESULTADO PRESUPUESTARIO CONSOLIDADO

(redondeado en millones de euros)

Conceptos	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	Resultado presupuestario
a. Operaciones corrientes	317.368	375.833	-58.465
b. Operaciones de capital	18.742	35.253	-16.511
Total operaciones no financieras (a+b)	**336.110**	**411.086**	**-74.976**
c. Activos financieros	15.455	19.078	-3.623
d. Pasivos financieros	169.956	94.712	75.244
Total operaciones financieras (c+d)	**185.411**	**113.790**	**71.621**
Resultado presupuestario del Ejercicio	**521.521**	**524.876**	**-3.355**

Principales resultados y conclusiones

I. OPINIÓN - En opinión del Tribunal, excepto por los efectos de las salvedades señaladas a continuación, la CGE de 2021 presenta fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación económica, financiera y patrimonial, los cambios en el patrimonio neto, los flujos de efectivo, los resultados del ejercicio y la ejecución y liquidación del presupuesto del grupo de entidades que han de integrarse en ella, de conformidad con el marco normativo que resulta de aplicación a dicha Cuenta General y con los principios y criterios contables contenidos en el mismo.

Las principales **SALVEDADES** detectadas son:

1. De un total de 447 entidades del sector público estatal, no se han integrado en la CGE 66 entidades, cuya cifra de patrimonio neto asciende a 1.617,4 millones de euros (dato que corresponde a la cifra más actual de la que se dispone de información).

2. El déficit presupuestario consolidado (3.355,3 millones) está sobrevalorado en 780,3 millones de euros, como consecuencia de las obligaciones y derechos imputados por defecto o en exceso en el presupuesto del ejercicio y por defectos en el proceso de consolidación. Adicionalmente, presenta una sobrevaloración de 36 millones porque en la consolidación no se ha realizado la homogeneización previa de las cotizaciones sociales de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia.

3 A 31 de diciembre de 2021 quedan pendientes de reconocer obligaciones por un importe acumulado de 4.391,9 millones de euros y de imputar derechos reconocidos por un importe neto de 1.480,1 millones, los cuales deberán imputarse a presupuestos de ejercicios posteriores en el menor plazo posible.

4. En la consolidación de las cotizaciones sociales de los trabajadores autónomos beneficiarios de prestaciones por incapacidad temporal y por cese de actividad se ha producido una sobrevaloración de las obligaciones y los derechos reconocidos (620,8 millones de euros), así como de los gastos e ingresos de la cuenta del resultado económico patrimonial (472,4 millones), lo cual también afecta a los epígrafes "Acreedores, acreedores comerciales y otras cuentas a pagar" del pasivo corriente y "Deudores, deudores comerciales y otras cuentas a cobrar" del activo corriente (infravalorados en 1.906,8 millones).

5. La AGE sigue careciendo de inventarios completos de una parte significativa de su inmovilizado material, lo que produce que la dotación a la amortización tenga que calcularse con métodos que no se ajustan al criterio general contemplado en el Plan General de Contabilidad Pública.

6. Se ha registrado el alta de 58 áreas de servicio de la red de carreteras del Estado (271,1 millones de euros), proceso en el cual se han observado distintas salvedades, aunque continúan sin registrarse otras 13 áreas de servicio.

7. Se han detectado distintas incorrecciones en relación con la valoración de las operaciones del inmovilizado intangible, las inversiones inmobiliarias y las inversiones financieras que afectan a la falta de registro de determinados activos, a la incertidumbre sobre las valoraciones y a reclasificaciones de saldos.

8. Respecto a los deudores y sus correcciones valorativas, se indican las siguientes incidencias:

- Existen dudas razonables sobre la cobrabilidad de la deuda por cotizaciones sociales de instituciones sanitarias públicas y privadas sin ánimo de lucro (673,1 millones), objeto de moratoria desde 1995, debido a las repetidas prórrogas de los plazos de carencia y de la propia moratoria. Además, la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) no registran deterioro de valor para estas deudas (estimado en 134,5 millones).

- No se ha podido verificar la cifra registrada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en concepto de deudores por reintegro de pagos indebidos de prestaciones (203,1 millones), debido a que no se encuentra soportada en un inventario fiable, que además no recoge la deuda anterior a 2017. Esta incidencia afecta, asimismo, a los ingresos registrados y a la dotación de los deterioros de valor.

9. Los gastos derivados de algunos convenios formalizados entre la AGE y las CCAA para la ejecución del Programa de Impulso a la Rehabilitación de los Edificios Públicos se han registrado duplicadamente como gastos y como provisión dotada en este ejercicio (234 millones de euros).

10. En cuanto a las provisiones registradas se puede destacar lo siguiente:

- La recuperación de la parte de la deuda senior avalada por el Estado (34.089 millones de euros) en la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), no cubierta contablemente por la provisión dotada (9.933,8 millones), se obtendría mediante la realización de los activos de la SAREB, por lo que la suficiencia de la provisión está condicionada por la correcta valoración de estos activos, careciéndose de información que permita emitir una opinión sobre dicha valoración.

- Se carece de información para valorar el importe contabilizado de la provisión “por eliminación de puesta a cero” de las concesiones de las autopistas de peaje rescatadas por el Estado (50 millones).

- No figura contabilizada una provisión por las obligaciones implícitas derivadas de las subvenciones para actividades de interés social correspondientes al ejercicio 2021, por un importe total de 70,7 millones de euros, que se contabilizaron en el ejercicio 2022.

11. En la cuenta 413 Acreedores por operaciones devengadas se recogen las obligaciones correspondientes a las prestaciones contributivas y no contributivas de diciembre de 2021, cuya imputación al presupuesto ha tenido lugar en 2022. Este mismo proceso tuvo lugar en el ejercicio anterior en relación con las obligaciones de diciembre de 2020, por lo que se ha producido una sobrevaloración neta de las obligaciones reconocidas en 2021 de 117,1 millones de euros.

12. No figura registrado como pasivo el importe de la deuda pendiente a final del ejercicio relacionada con la insuficiencia de financiación de infraestructuras en la Comunidad Autónoma de Cataluña relativa al ejercicio 2008 (559 millones de euros).

2. Párrafos de énfasis [1]

- El coste de las medidas adoptadas por el Gobierno durante 2021 derivadas de la crisis provocada por el COVID-19 supera los 40.000 millones.

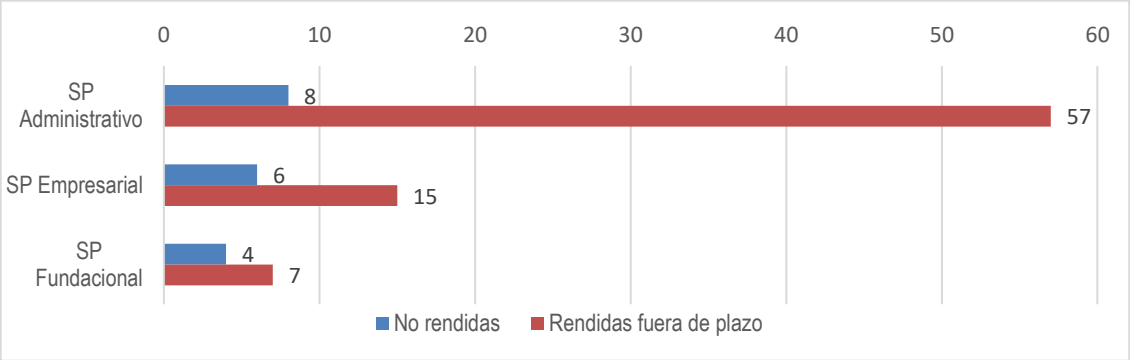
- El Consejo Europeo ha constituido el fondo Next Generation como instrumento excepcional de recuperación para reactivar la economía tras la crisis derivada de la pandemia del COVID-19. Entre las medidas que afectan a España, cabe destacar el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), del que se ha recibido en 2021 un total de 19.036,6 millones, de los 140.000 millones de euros previstos para el periodo 2021-2026, y el Mecanismo de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU), dotado con 12.436 millones de euros, que en 2021 estaban pendientes de recibirse, de los que 2.436 millones se han asignado al Ministerio de Sanidad y 10.000 a las CCAA.

- La deuda pública en la AGE ascendía a 1,26 billones de euros.

- El balance de la Seguridad Social recoge, por quinto año consecutivo, un patrimonio neto negativo. A 31 de diciembre de 2021, era de 81.098,2 millones.

3. Otros resultados que no afectan a la opinión sobre la CGE.

– **Incumplimientos en la rendición de cuentas individuales** de las entidades del Sector Público Estatal:



– **Incidencias detectadas en la liquidación del presupuesto consolidado**: no se reflejan las previsiones iniciales correspondientes al capítulo 9 “Pasivos financieros” de la AGE, existe falta de coherencia en el tratamiento contable de las modificaciones de las previsiones iniciales de ingresos y falta de justificación y de aprobación en plazo de libramientos de pagos a justificar.

– **Incidencias detectadas en las principales partidas del balance consolidado**: La TGSS continúa sin disponer del inventario general de bienes y derechos de la Seguridad Social completo y conciliado con los registros contables; falta de conciliación de saldos entre entidades públicas; y necesidad de revisar el método de cálculo aplicado (Resolución de la IGAE de 14 de diciembre de 1999) en relación con el deterioro de valor de las deudas registradas por la AGE y por

[1] Los párrafos de énfasis son aquellos que, una vez formada la opinión sobre los estados financieros, adicionalmente se incorporan para destacar cuestiones que facilitan la interpretación de la CGE del ejercicio

cotizaciones sociales de Seguridad Social.

- También se analiza el **contenido de la memoria de la CGE de 2021**, informándose de algunas incidencias en relación con la información contenida en la misma, las cuales se refieren a falta de información sobre: el cambio de criterio en la imputación presupuestaria de la paga única para el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones; parte de los compromisos financieros futuros asumidos con Instituciones Financieras Multilaterales; parte de los pasivos contingentes derivados de procedimientos de arbitrajes internacionales o en materia de energía derivados de reclamaciones y recursos; el grado de ejecución del Presupuesto de Beneficios Fiscales del ejercicio; como hechos posteriores, sobre los impagos por algunas CCAA de las cuotas de amortización de préstamos del Fondo de liquidez Autonómico y del Fondo Social; y endeudamiento en relación con la situación económica de la Administración del Estado en términos de Contabilidad Nacional.

4. Seguimiento de las conclusiones del Tribunal de Cuentas y de las Resoluciones adoptadas por los Plenos del Congreso d ellos Diputados y del Senado en relación con las Declaraciones anteriores.

La Declaración sobre la CGE de 2021 incluye un subapartado de **seguimiento de conclusiones del Tribunal de Cuentas**, en el que se destaca lo siguiente:

- Se ha incrementado el número de entidades cuyas cuentas anuales no se han incorporado a la CGE de 2021 respecto del ejercicio anterior (de 57 a 66), y el de entidades cuyas cuentas individuales no se han rendido al Tribunal (de 12 a 21), mientras que el de las que han rendido sus cuentas fuera de plazo se mantiene en términos similares.
- Al igual que en ejercicios anteriores, el estado de liquidación del presupuesto de ingresos consolidado no recoge las previsiones iniciales del capítulo 9 “Pasivos financieros” de la AGE, produciéndose una diferencia entre los créditos y las previsiones presupuestarias iniciales.
- La AGE siguen careciendo de inventarios completos del inmovilizado material, y la TGSS sigue careciendo del Inventario general de bienes y derechos de la Seguridad Social. Además, en una parte de los activos de Seguridad Social, sigue sin estar desglosado el valor de terreno y construcción.
- Continúan sin consolidarse partidas intragrupo ante la falta de conciliación de saldos contabilizados.
- La TGSS y el FOGASA continúan sin dotar deterioro de valor por las deudas aplazadas de instituciones sanitarias sin ánimo de lucro.
- Persisten las incoherencias en la información contenida en el SIC3 relativa a los pagos a justificar, así como libramientos no revisados a pesar de antigüedad.
- El Fondo de Reserva de la Seguridad Social sigue sin incluirse en el Patrimonio neto de la TGSS a 31 de diciembre de 2021.
- Continúan sin incorporarse a la memoria de la CGE el balance de resultados e informe de gestión a los que se refiere el artículo 71 de la Ley 47/2003.
- Persisten las discrepancias entre la contabilidad patrimonial de la TGSS y de la AGE respecto a las insuficiencias de financiación de asistencia sanitaria y servicios sociales (3.372,4 millones), ya que la TGSS sí refleja en su balance el derecho de cobro frente al Estado mientras que la

AGE no recoge las correlativas obligaciones. Tampoco se ha producido el saneamiento financiero necesario por los préstamos otorgados por la AGE a la Seguridad Social entre 1992 y 1999 (17.168,6 millones), ni se han amortizado las deudas de la Seguridad Social con la AGE por la liquidación de los conciertos suscritos con el País Vasco y Navarra (9.081,5 millones).

También incluye un subapartado relativo al **seguimiento de las Resoluciones los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado**, en el cual se han analizado las correspondientes a las declaraciones de 2019 y 2020, últimas aprobadas a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, la mayoría de las cuales hacían referencia a aspectos que ya han sido tratados en este documento y que siguen vigentes: adoptar medidas para alcanzar la integración en la CGE de todas las cuentas anuales de las entidades del sector público estatal; realizar estudios para impulsar reformas legislativas y proceder a modificar la normativa presupuestaria acortando los plazos de rendición de cuentas; restringir el diferimiento a ejercicios futuros de la imputación presupuestaria de ingresos y gastos; incrementar y mejorar el contenido de los inventarios; ampliar la información contenida en la memoria; digitalizar los procesos de obtención de información contable y establecer mecanismos de control de la ejecución presupuestaria; incluir el Fondo de Reserva de la Seguridad Social en el Patrimonio neto de la TGSS y abordar la separación de las fuentes de financiación del Sistema de Seguridad Social, incluyendo la amortización de los préstamos pendientes frente al Estado y la resolución de la moratoria de las deudas con la Seguridad Social de las instituciones sanitarias públicas y privadas sin ánimo de lucro.

Valoración Global

Los resultados alcanzados en la fiscalización permiten concluir que la CGE representa fielmente la situación económico patrimonial y presupuestaria del sector público estatal, si bien continúan existiendo áreas de mejora, especialmente: en la imputación temporal de las operaciones al ejercicio al que corresponden; en la falta de valoración de determinados bienes del inmovilizado material, intangible y financiero; en la valoración de los deterioros y provisiones; y en la existencia de gastos contabilizados de manera duplicada o de deudas que no figuran reconocidas contablemente.

Se destaca como positivo que la IGAE continúa mejorando el contenido de la CGE, especialmente en la memoria; realizando esfuerzos importantes para conciliar saldos, mejorar, completar y actualizar los inventarios existentes; y, para incorporar a la CGE el mayor número posible de entidades del perímetro de consolidación.

Propuestas a las Cortes

El Tribunal de Cuentas propone a las Cortes Generales:

Instar **al Gobierno** a que adopte las medidas necesarias para que	a) Se subsanen las salvedades y deficiencias que se incluyen en esta Declaración.
	b) Se apliquen las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas a lo largo de la presente Declaración, especialmente las referidas a la revisión del actual método de cálculo de los deterioros de valor de las deudas en gestión de cobro y a la ampliación aún pendiente de la información contenida en la memoria sobre el grado de ejecución del Presupuesto de Beneficios Fiscales, balance de resultados e informe de gestión y se corrijan las deficiencias puestas de manifiesto en las Declaraciones de ejercicios precedentes.
	c) Se pongan en práctica las Resoluciones de los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado que proceden de Declaraciones de ejercicios anteriores y se mantienen sin adoptar.
Instar al Gobierno a que	Se estudie la posibilidad de modificar la normativa presupuestaria, contable y de elaboración de la Cuenta General del Estado con el fin de reducir tanto el plazo legal de rendición de la Cuenta General del Estado, como el plazo de rendición de las cuentas individuales aprobadas, para que la Declaración sea emitida en un plazo más cercano posible al ejercicio al que se refiera.
	Se adopten las medidas legislativas necesarias para resolver la situación financiera del endeudamiento del Sistema de la Seguridad Social frente al Estado, en la forma indicada en la presente Declaración