



TRIBUNAL DE CUENTAS

¿Representa adecuadamente la situación económico patrimonial y presupuestaria del Sector Público Estatal la Cuenta General del Estado de 2020?

Resumen



DECLARACIÓN SOBRE LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO DEL EJERCICIO 2020
Aprobada por el pleno el 26 de mayo de 2022

[tcu.es](https://www.tcu.es)

Introducción

¿Qué es la Cuenta General del Estado?

La Cuenta General del Estado (CGE) se forma mediante la consolidación de las cuentas anuales de las entidades que integran el sector público estatal y comprende el balance consolidado, la cuenta del resultado económico patrimonial consolidada, el estado de cambios en el patrimonio neto consolidado, el estado de flujos de efectivo consolidado, el estado de liquidación del presupuesto consolidado y la memoria consolidada. La CGE debe suministrar información sobre la situación patrimonial y financiera, el resultado económico patrimonial y la ejecución del presupuesto del Sector Público Estatal, y a ella deben acompañarse las cuentas de gestión de tributos cedidos a las Comunidades Autónomas. Por tanto, la CGE muestra una fotografía de la situación económico financiera de la totalidad de las entidades que forman el Sector Público Estatal, incluyendo tanto al sector público administrativo, como el empresarial y el fundacional, siendo la entidad dominante del Grupo consolidado la Administración General del Estado (AGE).

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

La CGE del ejercicio 2020 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 2 de noviembre de 2021, acordó la remisión de la CGE de 2020 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 2020 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?

El análisis de la CGE de 2020 ha sido realizado por los Departamentos de la Sección de Fiscalización con competencias sobre el Sector Público Estatal, con la coordinación de la Presidencia de Sección de Fiscalización. Los resultados de las comprobaciones efectuadas, de

conformidad con lo previsto en la normativa, se pusieron de manifiesto al Gobierno para la formulación de alegaciones. Las mismas se presentaron en plazo -tras la concesión de prórroga- 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.

En los últimos años el Tribunal ha venido implementando diversas actuaciones y medidas técnicas que han permitido ir reduciendo paulatinamente el plazo de aprobación de las Declaraciones. No obstante, la regulación actual de los plazos para la elaboración y rendición de la CGE dificulta que la aprobación de la Declaración sobre dicha Cuenta se pueda llevar a cabo dentro del ejercicio siguiente al que corresponda, sin que hasta la fecha se hayan adaptado las modificaciones normativas pertinentes.

¿Cuáles son las principales magnitudes económicas que se reflejan en la CGE de 2020?

BALANCE CONSOLIDADO

(en millones de euros)

Activo		Pasivo	
Activo no corriente	586.717	Patrimonio neto	-579.413
Activo corriente	187.807	Pasivo no corriente	1.073.092
		Pasivo corriente	280.845
Total activo	774.524	Total pasivo	774.524

CUENTA DE RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL CONSOLIDADA (PRINCIPALES EPÍGRAFES)

(en millones de euros)

Epígrafe	Importe 2020	Importe 2019
1- Ingresos tributarios y cotizaciones sociales	236.231	259.420
A-Total ingresos gestión ordinaria	290.289	320.098
9- Prestaciones sociales Seguridad Social	-167.156	-152.904
10- Gastos de personal	-26.096	-25.297
11- Gastos en transferencias	-154.571	-106.778
B-Total gastos gestión ordinaria	-394.718	-332.657
21- Gastos financieros	-29.839	-24.732
Resultado consolidado del Ejercicio	-137.885	-33.775

* En la evolución respecto a 2019 de las cifras de este estado financiero se puede apreciar la significativa incidencia que han tenido las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia del COVID-19, tal y como se expone en el correspondiente párrafo de énfasis.

RESULTADO PRESUPUESTARIO CONSOLIDADO

(en millones de euros)

Conceptos	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	Resultado presupuestario
a. Operaciones corrientes	267.769	358.197	-90.428
b. Operaciones de capital	2.090	15.926	-13.836
Total operaciones no financieras (a+b)	269.859	374.123	-104.264
c. Activos financieros	21.168	32.106	-10.938
d. Pasivos financieros	194.991	82.869	112.122
Total operaciones financieras (c+d)	216.159	114.976	101.183
Resultado presupuestario del Ejercicio	486.018	489.099	-3.081

Principales resultados y conclusiones

1 OPINIÓN - En opinión del Tribunal, excepto por los efectos de las salvedades señaladas a continuación, la CGE de 2020 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 441 entidades del sector público estatal, **no se han integrado en la CGE 57 entidades**. Asimismo, respecto de las entidades multigrupo y asociadas, no se han integrado 3 entidades con participación directa (de un total de 14) y 48 con participación indirecta (de un total de 228).
2. El **resultado presupuestario consolidado está sobrevalorado en 2.008,2 millones de euros**, como consecuencia de las obligaciones y derechos imputados por defecto o en exceso en el presupuesto del ejercicio. De esta cifra, además, en la consolidación de las cotizaciones sociales de los beneficiarios de las prestaciones y subsidios por desempleo imputadas al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y a favor de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), la IGAE no ha homogeneizado el importe de las insuficiencias presupuestarias que este organismo tiene registradas en la cuenta 413 *Acreedores por operaciones* devengadas, por 403 millones.
3. Adicionalmente, la **falta de consolidación de las cotizaciones sociales** a cargo de las Entidades del Sistema de la Seguridad Social (ESSS) y de otras entidades del Sector Público Estatal, en su condición de entes empleadores, así como de las cotizaciones sociales por contingencias comunes, a cargo de las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social (mutuas), por los beneficiarios de las prestaciones por cese de actividad asociadas al COVID 19, ha supuesto una sobrevaloración por **422,6 millones**, de las obligaciones y los derechos reconocidos netos del estado de liquidación del presupuesto consolidado, de los gastos y los ingresos de la cuenta del resultado económico patrimonial, así como de los cobros y de los pagos del estado de flujos de efectivo.
4. La AGE y las ESSS **carecen de inventarios completos** y la TGSS sigue sin disponer del Inventario General de Bienes y Derechos de la Seguridad Social
5. **No figura registrado, dentro del “inmovilizado no financiero”**, el valor de: las aplicaciones informáticas desarrolladas y puestas en explotación con medios propios de la Seguridad Social (al menos, 125,9 millones); una parte sustancial de los fondos artísticos gestionados por el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía (MNCARS), dada su procedencia y dificultad de valoración; los bienes recibidos en cesión o adscripción por el Instituto

Cervantes. Y asimismo, están indebidamente valorados los bienes muebles de patrimonio histórico del MNCARS y los bienes entregados sin soporte documental por la AGE a la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias. Además, existe una incertidumbre en relación con la valoración del inmovilizado material de Renfe Mercancías, S.M.E., S.A.

6. En el epígrafe de “inversiones financieras” se incluyen **créditos concedidos por la AGE** a diversas entidades del sector público **que no han sido eliminados en el proceso de consolidación** (138,3 millones), y el saldo total de los epígrafes “**Inversiones financieras a largo plazo**” e “**Inversiones financieras a corto plazo**” de la Cuenta de la Administración General del Estado (CAGE) está **infravalorado en 628,4 millones**, en la parte relacionada con créditos del Fondo para la Internacionalización de la Empresa y que aún no han sido objeto de condonación definitiva.

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

- La corrección valorativa por deterioro de las deudas registradas como derechos reconocidos (excluidas las de la Seguridad Social, suponen un total de 27.535,8 millones), fue **insuficiente en 4.327,7 millones**, principalmente, por la **falta de dotación de una corrección valorativa mediante la estimación global del riesgo de fallidos** para los créditos para los que no se efectúe un seguimiento individualizado.

- Existen **dudas** razonables sobre la **cobrabilidad de la deuda por cotizaciones sociales de instituciones sanitarias públicas y privadas** sin ánimo de lucro (673,8 millones), objeto de moratoria desde la 1995, debido a las repetidas prórrogas de los plazos de carencia y de la propia moratoria. Además, la TGSS y el FOGASA no registran deterioro de valor para estas deudas (estimado por el Tribunal de Cuentas en 134,6 millones).

- **No se ha podido verificar la cifra registrada por el SEPE en concepto de deudores por prestaciones** cuyo cobro gestiona el propio organismo (139,4 millones), debido a que no se encuentra soportada en un inventario fiable, además de no recoger la deuda anterior a 2017. Esta incidencia afecta, asimismo, a los ingresos registrados y a la dotación de los deterioros.

8. La **falta de consolidación por la IGAE de la periodificación de diciembre de las cotizaciones sociales de los desempleados**, a cargo del SEPE y a favor de la TGSS, genera una sobrevaloración en los epígrafes del balance “**Acreeedores, acreedores comerciales y otras cuentas a pagar**” del pasivo corriente y “**Deudores, deudores comerciales y otras cuentas a cobrar**” del activo corriente, por importe, respectivamente, de 520,3 millones y de 511,1 millones.

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

- La cuantificación de la **provisión derivada de los avales COVID-19** (4.260 millones) responde al escenario más favorable de valoración de las potenciales pérdidas, **sin que exista información que permita contrastar la adecuación de la opción** elegida frente al resto de escenarios (el cálculo sobre el saldo de los avales concedidos habría supuesto un incremento de las pérdidas potenciales de 1.074 millones).

- La **provisión para la devolución de impuestos** registrada es **insuficiente**: en una cuantía que no ha podido ser determinada, porque no se tuvo en cuenta la estimación de los intereses de demora por las devoluciones tributarias correspondientes a autoliquidaciones presentadas y no resueltas a final de 2020; y, en 400 millones al no haber recogido el total de las solicitudes de devolución amparadas por una Sentencia del Tribunal Supremo relativa a la tributación en el Impuesto sobre la renta de no residentes. Además, la provisión incluye 310 millones por la estimación de las devoluciones resultantes una Sentencia del Tribunal Constitucional, careciéndose de información que permita emitir una opinión sobre dicho importe.

- La **provisión correspondiente a la deuda avalada por el Estado en la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB)** asciende a 9.099,1 millones; no obstante la recuperación de la parte de la **deuda senior avalada por el Estado** (35.057,1 millones), no cubierta contablemente por esta provisión, 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.

- La **provisión por responsabilidades** derivada de la **Sentencia 513/2021 del Tribunal Supremo** (542,8 millones), en la que se declara la nulidad de determinadas disposiciones normativas del Real Decreto 198/2015 que afectan al canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica, esta **infravalorada** en 1.364,8 millones.

10. En la **cuenta 413 Acreedores por operaciones devengadas** se recogen las **obligaciones de diciembre de 2020**, correspondientes a las prestaciones contributivas y no contributivas, no imputadas al presupuesto corriente, por un importe superior en 1.087,3 millones al que, por este mismo concepto, figuraba a finales de 2019 y que se imputó al presupuesto en 2020. Adicionalmente, esta cuenta está sobrevalorada en, al menos, 395,8 millones por gastos que debieron quedar imputados al presupuesto de 2020.

11. La IGAE **no ha consolidado, o lo ha hecho inadecuadamente, algunas de las operaciones por transferencias internas** entre la TGSS y las mutuas, produciéndose una sobrevaloración de los epígrafes “Deudores, deudores comerciales y otras cuentas a cobrar”, “Resultados del ejercicio atribuidos a la entidad dominante” y “Acreedores, acreedores comerciales y otras cuentas a pagar” (respectivamente, 3.667,9; 581,5 y 3.086,4 millones); y una sobrevaloración de los epígrafes de la cuenta del resultado económico patrimonial, “Transferencias y subvenciones recibidas” y “Transferencias y subvenciones concedidas” (respectivamente, 1.059,5 y 478 millones).

12. Como consecuencia de la **incorporación en la CGE de 2020 de la cuentas anuales del Fondo Nacional de Eficiencia Energética del ejercicio 2019**, al no disponer de datos del ejercicio 2020, la CGE presenta infravaloraciones y sobrevaloraciones en distintos epígrafes del balance consolidado y de la cuenta del resultado económico patrimonial consolidada.

2 ÉNFASIS – La pandemia de COVID-19 ha obligado al Gobierno a adoptar una serie de medidas extraordinarias y ha condicionado significativamente la actividad del conjunto del sector público estatal.

En el presupuesto de la AGE se ha producido un **aumento de las modificaciones netas de crédito del presupuesto de gastos por un total de 67.736,1 millones** de financiadas fundamentalmente con deuda pública. El total de **obligaciones reconocidas por la AGE para hacer frente a la crisis del COVID-19 ha ascendido, al menos, a 68.090,1 millones**.

El impacto económico de los costes asociados a las **ayudas de naturaleza socio-laboral** para hacer frente a los efectos negativos del COVID 19 en las ESSS, el SEPE, FOGASA y MUFACE ha sido cifrado por el Tribunal en **28.748,3 millones**. El total de la **financiación estatal recibida** para afrontar estos costes y el pago de las ayudas socio laborales asociadas al COVID 19 suma **38.802,6 millones**.

3 ÉNFASIS – El balance de la Seguridad Social recoge, por cuarto año consecutivo, un patrimonio neto negativo de 68.049,2 millones de euros.

La solución adoptada para la **cobertura de los gastos ordinarios** ante la insuficiencia de los recursos sigue siendo otorgar **préstamos por el Estado a la TGSS, que en 2020 ascienden a 30.330,1 millones**. El **endeudamiento** de la Seguridad Social frente al Estado, **a 31 de diciembre de 2020**, es de **85.350,9 millones** (un **7,61 % del PIB** de 2020). La Seguridad Social, en 2020, también ha recibido transferencias corrientes estatales por 21.336,5 millones.

4 Otros resultados que no afectan a la opinión

Dentro de este apartado se incluye:

- Información detallada sobre la **rendición de las cuentas individuales** de las entidades del Sector Público Estatal (falta de rendición y retrasos en la misma).
- Incidencias detectadas en la **liquidación del presupuesto consolidado**: no se reflejan las previsiones iniciales correspondientes al capítulo 9 “Pasivos financieros” de la AGE, falta de coherencia en el tratamiento contable de las modificaciones de las previsiones iniciales de ingresos, uso de remanente de tesorería para la financiación de modificaciones de crédito por importe superior al disponible y falta de justificación en plazo de libramientos de pagos a justificar.
- Incidencias detectadas en las principales partidas del **balance** consolidado:
 - En el **Activo**, destacan las siguientes: **falta de registro contable** de determinado inmovilizado (terrenos correspondientes a la red de carreteras del Estado y áreas de servicio, así como la inmensa mayoría de obras de arte que posee el Museo Nacional del Prado); **falta de coincidencia** de los importes

registrados en el inmovilizado y los reflejados en CIBI; **autorización** por la TGSS de **ampliación** del plazo de carencia de determinadas deudas en situación de **moratoria** con posterioridad a la fecha de vencimiento de la misma, como consecuencia del retraso en la aprobación de la normativa habilitante; **sobrevaloración** del **deterioro de valor** de las deudas por cotizaciones sociales aplazadas; 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 cotizaciones sociales de Seguridad Social.

- En el **Patrimonio neto y Pasivo**, destacan: la necesidad de que la IGAE modifique el **tratamiento contable** actual del **Fondo de Reserva** de la Seguridad Social para que se refleje en el patrimonio neto; **infravaloración** del saldo de la reserva **Fondo de Contingencias Profesionales** de la Seguridad Social; y **gran importancia de la deuda pública** en términos consolidados (1.183.549,3 millones) e incremento del 10,7 % en el saldo de la deuda previo al proceso de consolidación respecto al ejercicio anterior, que genera un importante gasto en concepto de intereses (21.765,3 millones).
- Incidencias detectadas en la **cuenta del resultado económico patrimonial** consolidada: básicamente constituyen **errores en el registro** de determinados ingresos que, según los casos, debieron registrarse como menores gastos, como resultados de ejercicios anteriores o como ingresos del ejercicio.
- También se analiza el contenido de la **memoria** de la CGE de 2020, informándose de algunas **incidencias en relación con la información contenida en la misma**, las cuales se refieren a la liquidación presupuestaria, la concesión de avales y de garantías y las contingencias; adicionalmente, se señala que en la memoria **no se aporta información** sobre el grado de ejecución del **Presupuesto de Beneficios Fiscales** del ejercicio.

¿Ha mejorado la CGE de 2020 respecto a las CGE de ejercicios anteriores?

La Declaración sobre la CGE de 2020 incluye un subapartado de **seguimiento de conclusiones del Tribunal de Cuentas**, en el que se destaca que:

- Se mantiene similar el número de entidades cuyas cuentas anuales no se han incorporado a la CGE de 2020 respecto de ejercicios anteriores. El número de entidades cuyas cuentas individuales no se han presentado al Tribunal disminuye, pero el de las que han presentado sus cuentas fuera de plazo aumenta.
- 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 (en 2020, estas previsiones iniciales suponen 134.846,6 millones).
- La AGE y la Seguridad Social siguen careciendo de inventarios completos de los bienes que integran el inmovilizado material, y además, en la Seguridad Social, sigue sin estar

desglosado el valor de los terrenos respecto de la construcción en una parte de sus activos y la TGSS continúa sin disponer del Inventario General de Bienes y Derechos.

- 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 con vencimiento a largo plazo por cotizaciones sociales de instituciones sanitarias sin ánimo de lucro.
- Persisten las incoherencias en la información contenida en el SIC3 relativa a los pagos a justificar debidas a la existencia de libramientos que estando justificados o aprobados permanecen como pendientes, así como libramientos cuya situación debería ser revisada debido a su antigüedad.
- El FRSS continúa sin incluirse en el Patrimonio neto de la TGSS.
- Continúan sin incorporarse a la memoria de la CGE el balance de resultados e informe de gestión a que se refiere el artículo 71 de la LGP.
- 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 (derechos de cobro de la TGSS frente al Estado por 3.372,4 millones). Tampoco se ha producido el saneamiento financiero necesario en relación con los préstamos otorgados por la AGE a la Seguridad Social entre 1992 y 1999 (17.168,7 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).
- Se mantiene la sobrevaloración de las subvenciones de capital recibidas por SEITT de fondos europeos y ya imputadas a resultados.

Asimismo, incluye un subapartado relativo al **seguimiento de las Resoluciones los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado**. En dicho apartado se han analizado las correspondientes a las declaraciones de 2017 y 2018, 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: incrementar el contenido de los inventarios, concluir de manera definitiva con las actuaciones previstas para el registro contable del terreno de forma independiente de la construcción en el ámbito de la Seguridad Social, ampliar la información de la memoria, acortar los plazos de rendición de cuentas, abordar la clarificación y separación de las fuentes de financiación del Sistema de Seguridad Social, incluyendo la amortización de los préstamos pendientes, y resolver la moratoria de las deudas que tienen las instituciones sanitarias públicas y privadas sin ánimo de lucro con la Seguridad Social.

Valoración Global



A la vista de los resultados alcanzados en la fiscalización, puede concluirse que la CGE representa fielmente la situación económico patrimonial y presupuestaria del sector público estatal, pero continúan existiendo algunos aspectos en los que sería mejorable, especialmente en la imputación temporal de las operaciones al ejercicio al que corresponden, en la valoración de los deterioros y provisiones y en la falta de valoración de determinados bienes.

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

Propuestas a las Cortes Generales

1. Que insten 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 ampliación aún pendiente de la información contenida en las memorias de la CAGE y de la CGE (sobre Activos Fiscales Diferidos, grado de ejecución del Presupuesto de Beneficios Fiscales, balance de resultados e informe de gestión).
- 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.

2. Que se modifique la normativa presupuestaria, contable y de elaboración de la Cuenta General del Estado con el fin de reducir tanto el plazo legal de rendición por el Gobierno al Tribunal de la Cuenta General del Estado, como el plazo de rendición de las cuentas individuales aprobadas, para que el Tribunal pueda emitir la Declaración en el plazo más breve y no alejado, en exceso, del ejercicio al que se refiera.

3. Que se adopten urgentemente las medidas necesarias para resolver la situación financiera del endeudamiento estructural del Sistema de la Seguridad Social frente al Estado.



tcu.es