

# Cuentas del sector Administraciones públicas

**Revisión Estadística 2019**

**Octubre 2019**



## Introducción

El objetivo de la contabilidad nacional es proporcionar una descripción sistemática y detallada del funcionamiento de la economía. Los sistemas de cuentas nacionales constituyen un marco conceptual y contable exhaustivo, comparable a escala internacional, que permiten elaborar medidas de la actividad económica de acuerdo con convenios contables, basados en principios económicos, y crear una base de datos macroeconómicos adecuada para el análisis y la evolución de los resultados de la economía. La existencia de esta base de datos es un requisito previo para la formulación racional de las políticas y para la toma de decisiones.

La metodología actualmente en vigor está recogida en el SEC 2010<sup>1</sup>, que constituye una versión del SCN 2008 adaptada a las estructuras de las economías de los Estados miembros de la UE, de modo que los datos de la Unión sean comparables a los recopilados por sus principales socios internacionales. Además de la metodología, el SEC 2010 establece un programa de transmisión de cuentas y tablas a la Comisión en el que las relativas a los principales agregados y a las cuentas de los sectores institucionales deben comunicarse a partir del año 1995.

Una consecuencia de elaborar las cuentas nacionales anualmente es que las fuentes de datos cambian y mejoran, aparecen nuevas fuentes estadísticas, se introducen nuevos métodos de estimación o mejoras en los ya existentes, etc. En estos casos hay que garantizar el ajuste de la serie cronológica completa, desde 1995 en el caso de los Estados miembros de la UE, con objeto de presentar la mejor evolución de las series durante el mayor periodo de tiempo posible.

La actualización de la serie histórica 1995-2018 se enmarca en la *Revisión Estadística 2019* de las cuentas nacionales llevada a cabo, de manera coordinada, por los organismos responsables de la elaboración de estas estadísticas: el INE, el Banco de España en lo relativo a las cuentas financieras de los sectores institucionales y la IGAE como responsable de la elaboración de las cuentas no financieras del sector administraciones públicas.

La *Revisión Estadística 2019*, donde la fecha hace referencia al año en que la serie se ha publicado, se denomina revisión extraordinaria regular (en inglés, major regular revision/benchmark revision) de acuerdo con lo establecido por Eurostat en su publicación *Practical guidelines for revising ESA 2010 data*. Las revisiones regulares, normalmente cada cinco años, son una práctica usual en los Estados miembros.

Esta revisión estadística no supone cambio conceptual alguno. Las revisiones por cambios metodológicos o acontecimientos especiales están coordinadas a nivel de la UE con un calendario previamente establecido. Este sería el caso de la revisión estadística de septiembre de 2014, base 2010, que supuso adaptar el marco conceptual del SEC 2010, o de la revisión estadística de 2011, base 2008, que introdujo la revisión de la nomenclatura estadística de actividades económicas (NACE rev.2) y de la clasificación estadística de productos por actividades (CPA). Estas revisiones se denominan revisiones extraordinarias ad-hoc (en inglés, major ad-hoc revisions).

---

<sup>1</sup> Reglamento (UE) n ° 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 , relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea Texto pertinente a efectos del EEE (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0549>)

## Revisión Estadística 2019 en las Administraciones públicas

La actualización de las cuentas del sector Administraciones públicas, en el marco de la *Revisión Estadística 2019* de las cuentas nacionales, tiene incidencia en las estadísticas que se utilizan con propósitos administrativos como las estadísticas PDE y las estadísticas de las finanzas públicas. Estas estadísticas se definen en referencia al SEC 2010 y constituyen la base para el seguimiento fiscal en la UE.

Así, en este proceso de revisión, se ha garantizado la consistencia de los datos revisados de las tablas del Programa de Transmisiones SEC 2010 dentro y entre los distintos dominios estadísticos. En particular, la coherencia entre:

- Datos trimestrales y anuales: los datos trimestrales de ingresos y gastos no financieros de las administraciones públicas se han alineado con los datos anuales, así como las cuentas trimestrales de las administraciones públicas con las cuentas anuales.
- Datos de las cuentas de las administraciones públicas con las estadísticas de ingresos y gastos del sector y con los datos de las tablas de la Notificación PDE de octubre 2019.
- Impuestos y cotizaciones sociales registrados en las cuentas de las Administraciones públicas con la tabla de Impuestos y cotizaciones sociales por tipo de impuesto y cotización.
- La Clasificación Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas (COFOG en sus siglas en inglés) con la serie revisada del gasto público.

La longitud de las series depende de lo establecido en el Programa de Transmisiones del SEC 2010. En el caso de las tablas relativas a las administraciones públicas las series comienzan en 1995.

La IGAE ha publicado el pasado 30 de septiembre la nueva serie de ingresos y gastos no financieros, así como la capacidad/necesidad de financiación (superávit/déficit), del sector Administraciones públicas y de sus subsectores. Los resultados presentados cubren el período 1995-2018, siendo los datos de 2018 provisionales y definitivos los de años anteriores. A lo largo del presente mes y hasta el mes de diciembre se publicarán el resto de tablas incluidas en el Programa de Transmisiones, según el calendario fijado por la IGAE.

## Principales revisiones introducidas en las cuentas del sector Administraciones públicas

Este apartado describe los principales cambios introducidos en la serie 1995-2018 de las cuentas del sector Administraciones públicas desde la implantación del SEC 2010, en el año 2014. Además del SEC 2010, en lo relativo a las estadísticas de las administraciones públicas, Eurostat complementa esta metodología con orientaciones adicionales que quedan recogidas en el Manual on Government Deficit and Debt (MGDD)<sup>2</sup>. Desde 2014 este Manual ha sido actualizado en tres ocasiones: edición de agosto de 2014, edición de marzo de 2016 y edición de agosto de 2019. Las directrices recogidas en estos manuales se han ido incorporando en las cuentas de las administraciones públicas en aquellos años en que los datos no eran definitivos. En la *Revisión Estadística 2019* se ha procedido a homogeneizar la serie, en su caso, desde 1995.

---

<sup>2</sup><https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10042108/KS-GQ-19-007-EN-N.pdf/5d6fc8f4-58e3-4354-acd3-a29a66f2e00c>

## - **Registro de impuestos y cotizaciones sociales**

### INGRESOS

El SEC 2010 establece que los flujos se registrarán conforme al principio de devengo. En el caso de los impuestos, el momento de registro es aquel en que tienen lugar las operaciones u otros hechos que crean la obligación fiscal y en las cotizaciones sociales efectivas, el momento en que se realiza el trabajo que da lugar a la obligación de pagar las cotizaciones.

En función de las fuentes utilizadas el tratamiento propuesto en el SEC 2010 es el siguiente:

- Si se parte de los importes justificados por liquidaciones y declaraciones, estos montantes se ajustarán mediante un coeficiente o una transferencia de capital de modo que no se registren en el total de ingresos los montantes liquidados/declarados pero nunca recaudados.
- Si se parte de los ingresos, estos deberán actualizarse para asignarlos al momento en que tuvo lugar la actividad que generó la obligación fiscal.

El método utilizado hasta agosto de 2019, para los impuestos gestionados por el Estado y las cotizaciones sociales, ha sido el registro del montante asociado a las liquidaciones/declaraciones correspondientes al ejercicio y una transferencia de capital a los sectores correspondientes por las cantidades que no se iban a recaudar. El valor de esta transferencia se estimaba mediante un modelo basado en la serie de ingresos de ejercicios cerrados que se recaudaban en el ejercicio en curso.

En la Visita Diálogo de noviembre de 2017, Eurostat propuso cambiar de fuente, es decir, partir de los ingresos anuales de impuestos y cotizaciones sociales. Este cambio estaría justificado por diferentes razones: la complejidad del modelo para calcular las cantidades de dudoso cobro, la mayoría de los países utilizaban el método de ajustar en el tiempo los ingresos en caja, etc.

En la actual revisión estadística se ha procedido a cambiar el método de estimación de los impuestos y las cotizaciones sociales. En particular, en el IVA, IRPF e IS gestionados por el Estado se toma como fuente los cobros en efectivo de cada uno de los impuestos y éstos se ajustan en el tiempo para garantizar que los importes en cuestión se asignan al período en que tuvo lugar la actividad económica que originó la obligación fiscal. También se procede de manera análoga en el registro de las cotizaciones sociales efectivas de la Seguridad Social.

El impacto acumulado en la capacidad/necesidad de financiación durante el período 1995-2018 de este cambio de registro supone un menor déficit por importe de 712 millones de euros. De este montante, los impuestos aportan un déficit que alcanza los 453 millones de euros y las cotizaciones sociales un superávit de 1.165.

En el resto de impuestos no se ha modificado, en términos netos, el criterio de registro. En contabilidad nacional se registran anualmente los ingresos netos percibidos por cada una de las correspondientes administraciones.

### DEVOLUCIONES

En contabilidad nacional, y según el criterio acordado con Eurostat, las devoluciones realizadas deben registrarse como menores ingresos por impuestos en el ejercicio en que el contribuyente las solicita. De esta forma, al final de cada ejercicio deben registrarse como menores ingresos

de impuestos el importe de las devoluciones solicitadas y devueltas en el ejercicio, así como las solicitadas que, estando pendientes de pago, se estimen como procedentes. En la primera estimación de las cuentas de un determinado año t se realiza una estimación de estos montantes que posteriormente, en las cuentas definitivas del año t, se sustituyen por las devoluciones realmente realizadas.

Este criterio se había aplicado desde 1999, implantándose ahora para los ejercicios 1995 a 1998 para homogeneizar la serie. El impacto acumulado de este cambio en la serie es de 2.674 millones de euros de mayores ingresos y, por tanto, de menor déficit.

Considerando los ingresos menos devoluciones, en el periodo 1995-2018 el cambio de método en la estimación de los impuestos ha supuesto un menor déficit por importe de 2.221 millones y en las cotizaciones sociales un menor déficit de 1.165 millones.

- **Registro de las operaciones de seguro de crédito a la exportación por cuenta del Estado**

Desde el año 2013, las operaciones de seguro de crédito a la exportación por cuenta del Estado se han registrado de acuerdo con los criterios que establece el SEC para las operaciones de seguro, que siguen el principio general de devengo. Sin embargo, en los años anteriores se registraban los flujos de caja. En esta Revisión Estadística se ha homogeneizado el criterio en los años 1995 a 2012, para garantizar la coherencia en toda la serie.

El impacto acumulado del período 1995-2012 supone un aumento del déficit en 1.745 millones de euros.

- **Clasificación de unidades en el sector institucional Administraciones públicas**

La actualización de la delimitación del sector Administraciones públicas se realiza de forma continua, atendiendo a las nuevas unidades públicas que aparecen, desaparecen o cuyos cambios en su actividad y/o resultados económicos implican una reclasificación. Con ocasión del cambio de Base 2010 ya se aplicaron los criterios del SEC 2010 en la delimitación del sector en toda la serie contable.

En esta revisión estadística se han reclasificado varias unidades del ámbito de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, con un impacto no significativo en la capacidad/necesidad de financiación del sector.

En el proceso continuo de delimitación del perímetro del sector y de acuerdo con el MGDD en vigor, en 2017 se procedió a la reclasificación de ENRESA (Empresa Nacional de Residuos Radiactivos S.A.) en el sector Administraciones públicas. En la actual revisión, la clasificación de ENRESA en el sector se ha registrado desde el año 2010 de acuerdo con Eurostat. No obstante, esta incorporación no ha tenido efectos en la capacidad/necesidad de financiación del sector por la naturaleza de la unidad, aunque sí ha incidido en determinadas operaciones y, en particular, en el gasto en consumo final de las administraciones públicas.

- **Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente (SIFMI)**

El Banco de España ha revisado desde 1995 la serie de SIFMI al incluir las unidades clasificadas en el subsector *Otros intermediarios financieros* como productoras de estos servicios. Esta revisión afecta a todos los sectores de la economía y en particular al sector Administraciones públicas. No tiene impacto en el déficit del sector, aunque sí afecta a determinadas operaciones

(intereses recibidos y pagados, consumos intermedios, producción) y, en particular, al gasto en consumo final de las administraciones públicas.

- **Consumo de capital fijo**

El INE ha revisado la serie de Consumo de capital fijo de los activos fijos del sector Administraciones públicas. Esta revisión no incide en el déficit público, pero sí en el gasto en consumo final del sector Administraciones públicas.

- **Reclasificación de operaciones**

Determinados flujos que estaban clasificados en una determinada operación se han reclasificado a otra para homogeneizar el registro en la serie o siguiendo las orientaciones de Eurostat para un registro homogéneo en los países de la UE. En algunos casos se ha revisado la asignación con motivo de la revisión estadística. Todas estas reclasificaciones no repercuten en el déficit público. Los más significativos se citan a continuación.

Homogeneización de la serie:

- Registro de los ingresos por comisiones de avales en el período 2009-2011 en la operación Pagos por otra producción no de mercado de acuerdo con el MGDD. De esta forma el tratamiento en la serie es homogéneo.
- Registro de las aportaciones a Instituciones Financieras Multilaterales en el período 2005-2015 en la operación Otras transferencias de capital de acuerdo con el MGDD. De esta forma el tratamiento en la serie es homogéneo.

Cambios en la serie de acuerdo con el MGDD:

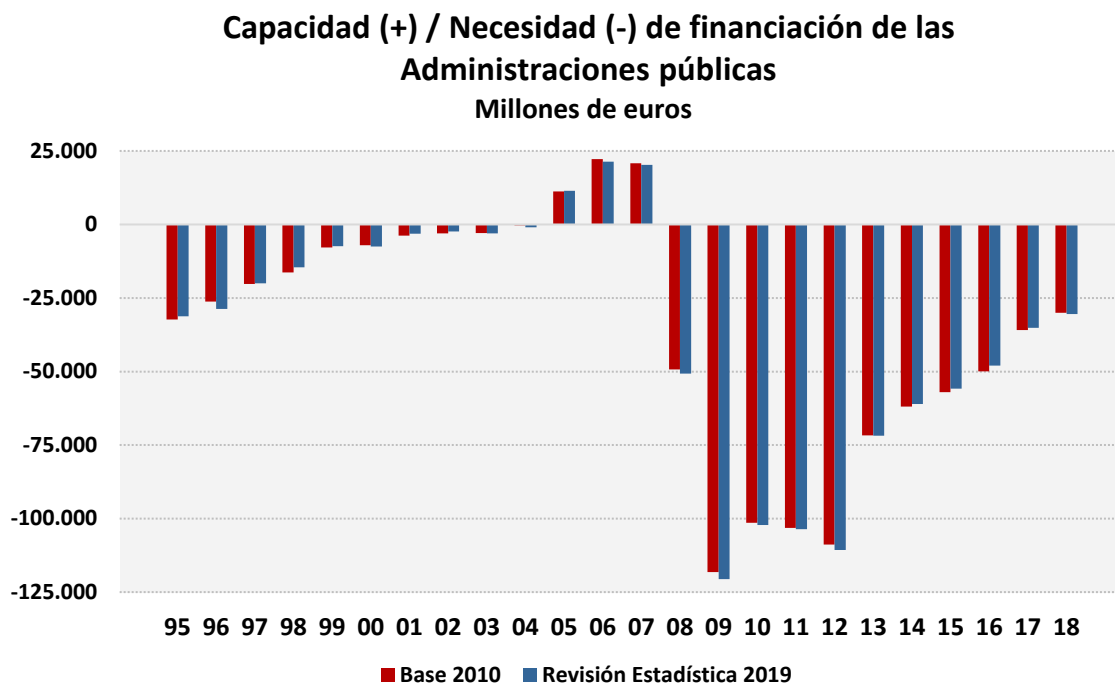
- Registro de los gastos de percepción de Recursos Propios tradicionales de la Unión Europea como ingreso por Pagos por producción no de mercado. Anteriormente estaban registrados como Producción de mercado.

Cambios en el proceso de revisión estadística:

- En la nueva serie, los ingresos de los Cabildos insulares (subsector Administración local, S.1313) por su participación en impuestos recaudados por la Comunidad Autónoma de Canarias, se registran en la operación Transferencias corrientes entre administraciones públicas, como transferencia recibida de la citada comunidad autónoma (subsector Administración regional, S.1312). En consecuencia, en la Comunidad Autónoma de Canarias se registra simultáneamente un mayor ingreso de impuestos y una transferencia a otra administración pública. Este cambio no incide en la capacidad/necesidad de financiación de ninguno de los dos subsectores, pero aumenta el ingreso y el gasto público del subsector S.1312.

Esta revisión se realiza de acuerdo con el SEC, que determina que un impuesto se asigna a la unidad que está habilitada para exigir el impuesto y establecer y modificar los tipos.

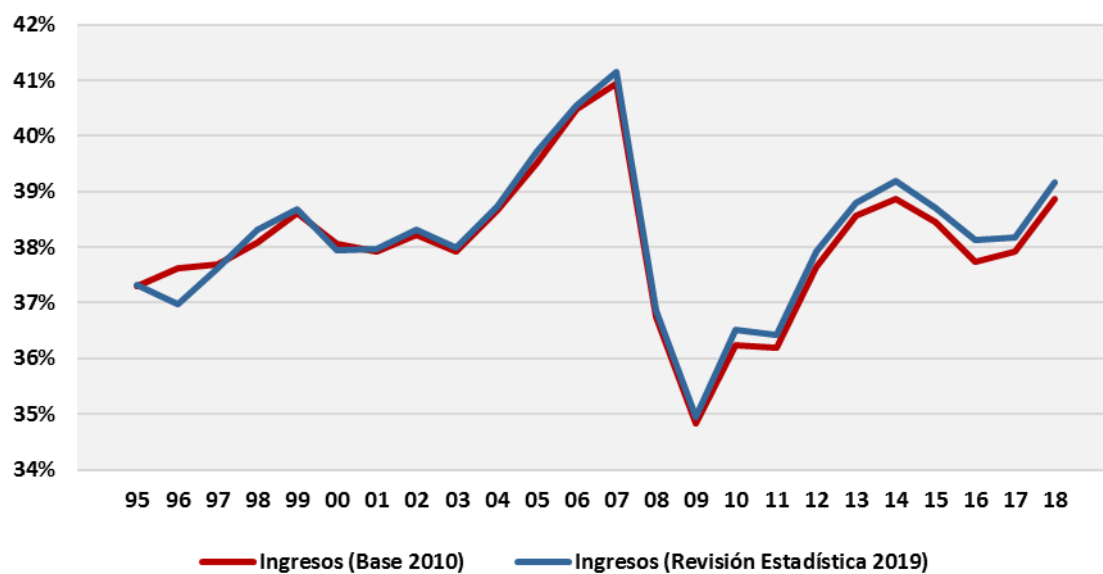
La incidencia de la *Revisión Estadística 2019* en la capacidad/necesidad de financiación del sector Administraciones públicas en el periodo 1995-2018 supone un mayor déficit del período que asciende a 2.445 millones de euros, si bien, debido a los diferentes cambios, la revisión de la capacidad/necesidad de financiación anual no siempre tiene el mismo signo como muestra el siguiente gráfico.



La serie del PIB 1995-2018 se ha actualizado en el proceso de *Revisión Estadística 2019* de las cuentas nacionales. En el sector Administraciones públicas, como se ha mencionado anteriormente, esta revisión ha supuesto variaciones en todas las operaciones no financieras, en mayor o menor medida. Los gráficos que se muestran a continuación indican el peso de los ingresos y gastos del sector Administraciones públicas con respecto al PIB antes y después de la revisión.

## Ingresos no financieros de las Administraciones públicas

Porcentaje del PIB



## Gastos no financieros de las Administraciones públicas

Porcentaje del PIB

