COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 5.12.2025
COM(2025) 746 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la situación actual de la contabilidad pública de las administraciones públicas de la Unión, teniendo en cuenta los avances realizados desde su evaluación de 2013 sobre la idoneidad de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público para los Estados miembros

{SWD(2025) 396 final}

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe responde al requisito, establecido en el artículo 16, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/85/UE[1] del Consejo (Directiva sobre marcos presupuestarios), modificada por la Directiva (UE) 2024/1265[2] del Consejo, de que la Comisión informe, a más tardar el 31 de diciembre de 2025 y posteriormente cada cinco años, sobre la situación de la contabilidad pública de las administraciones públicas[3] de la Unión, teniendo en cuenta los avances realizados desde su evaluación de 2013 de la idoneidad de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP) para los Estados miembros.

En 2013, en respuesta al requisito de la Directiva sobre marcos presupuestarios inicial, la Comisión publicó una evaluación de la idoneidad de las NIC-SP para los Estados miembros[4] (informe NIC-SP de 2013), en la que se llegaba a la conclusión de que existía una gran necesidad de sistemas de contabilidad del sector público armonizados y basados en el principio de devengo en los Estados miembros y de que las NIC-SP establecerían un marco de referencia adecuado para desarrollar las Normas Europeas de Contabilidad para el Sector Público (EPSAS). El informe también llegó a la conclusión de que habría que abordar las preocupaciones relativas a la gobernanza y a las cuestiones conceptuales y técnicas de las NIC-SP y propuso que se siguiera adelante con la iniciativa EPSAS. Como consecuencia de ello, desde 2013, la Comisión (Eurostat) trabaja en esta iniciativa.

La iniciativa EPSAS tiene por objeto proporcionar una contabilidad armonizada del sector público basada en el principio de devengo y adaptada a las necesidades de la UE. El principal beneficio sería proporcionar una base más sólida para comprender la situación financiera y el rendimiento de las entidades del sector público en todos los niveles de la administración. Esto puede mejorar la toma de decisiones basada en datos contrastados y la rendición de cuentas a escala de la UE, nacional y subnacional. Además, mejoraría aún más la integración y la eficiencia de los mercados de capitales y el análisis de la sostenibilidad de las finanzas públicas. También ofrecería formas más eficientes de elaborar estadísticas y controlar las revisiones y los riesgos.

La iniciativa EPSAS parte de la premisa de los beneficios significativos de la contabilidad armonizada y basada en el principio de devengo, reconociendo al mismo tiempo que los costes de aplicación de dicha contabilidad también pueden ser significativos. Los sistemas de contabilidad financiera según el sistema de devengo se reconocen como una «norma de oro» de los sistemas contabilidad tanto para el sector privado como para el público. Los beneficios se derivan del hecho de que los sistemas contables mixtos y de caja no proporcionan información financiera completa. Dado que los sistemas de contabilidad en valores de caja y mixtos se centran en captar y comunicar los movimientos de efectivo, pierden varios elementos importantes que son la base para la evolución y las decisiones económicas, en particular información completa sobre activos y pasivos, gastos devengados, ingresos

[1] Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L 306 de 23.11.2011, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

[2] Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[3] En este informe, «contabilidad pública» se refiere a la contabilidad pública del sector de las administraciones públicas.

[4] Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, titulado «Hacia la aplicación de normas armonizadas de contabilidad del sector público en los Estados miembros. La idoneidad de las IPSAS para los Estados miembros» [COM(2013) 0114 final].

ordinarios y reconocimiento de activos durante toda su vida útil. Además, cabe esperar beneficios adicionales significativos si los gobiernos van más allá de lo necesario para cumplir las normas de contabilidad de devengo. El principal motor para los Estados miembros que han aplicado reformas de la contabilidad de devengo ha sido la necesidad de crear sistemas de información de gestión que permitan una toma de decisiones sólida y con conocimiento de causa.

Teniendo debidamente en cuenta los beneficios de las EPSAS, que también son pertinentes para la profundización de la unión económica y monetaria, y las preocupaciones de algunos Estados miembros, en 2015 la Comisión (Eurostat) adoptó inicialmente un enfoque progresivo y voluntario para, en primer lugar, lograr una mayor transparencia fiscal a corto y medio plazo y, a continuación, garantizar la comparabilidad a medio y largo plazo:

- Fase 1: Aumentar la transparencia fiscal en los Estados miembros a corto y medio plazo promoviendo la contabilidad de devengo y, paralelamente, desarrollar el marco de las EPSAS (que abarca la gobernanza, los principios y las normas contables);
- Fase 2: Abordar la comparabilidad dentro de los Estados miembros y entre ellos mediante la aplicación de las EPSAS.

En 2019 y 2024, la Comisión (Eurostat) publicó informes EPSAS (documentos de trabajo de los servicios de la Comisión) en los que se describían los avances realizados[5]. El presente informe va acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión en el que se proporcionan más detalles.

2. EL TRABAJO DE LA COMISIÓN SOBRE LA MODERNIZACIÓN DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA EN LA UE

En los últimos diez años, la Comisión (Eurostat) ha impulsado los trabajos sobre las EPSAS en cooperación con expertos en contabilidad pública de los Estados miembros que representan a todos los niveles de gobierno, así como con otras partes interesadas clave de la UE y del mundo. En la fase 1, el trabajo de la Comisión sobre las EPSAS incluye la cooperación sistemática con las partes interesadas, el trabajo técnico que ayuda a preparar posibles futuras normas EPSAS, el trabajo sobre las consideraciones de coste-beneficio de la aplicación de la contabilidad de devengo del sector público en los Estados miembros y la prestación de apoyo técnico y financiero para dicha contabilidad en los Estados miembros.

En septiembre de 2015, la Comisión (Eurostat) creó el grupo de trabajo, que posteriormente pasó a denominarse «Grupo de expertos sobre las Normas Europeas de Contabilidad para el Sector Público»[6]. Su misión general es proporcionar a la Comisión (Eurostat) asesoramiento y conocimientos especializados en la preparación de normas armonizadas europeas de contabilidad para el sector público y de presentación de informes financieros de uso general, sobre la base del principio de devengo, para todos los niveles de la administración.

Se ha llevado a cabo una comunicación sistemática sobre las EPSAS con las principales partes interesadas, como los responsables políticos, los gobiernos, los auditores, los expertos en contabilidad y el mundo académico. Además del Grupo de expertos sobre las EPSAS, la Comisión (Eurostat) ha contribuido a los proyectos de contabilidad pública y a las reuniones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Consejo de NIC-SP,

[5] Informe EPSAS de 2019 e Informe EPSAS de 2024.

[6] Grupo de expertos sobre las Normas Europeas de Contabilidad para el Sector Público (E02989),en lo sucesivo denominado «Grupo de expertos sobre las EPSAS». Se denominó «Grupo de trabajo sobre las EPSAS» hasta primavera de 2021.

el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Se ha prestado especial atención a la comunicación con todos los niveles de gobierno de los Estados miembros, incluidos los representantes de las administraciones regionales y locales.

En cuanto al trabajo técnico que contribuye a las EPSAS, la cuestión de la gobernanza de las futuras EPSAS se consideró una prioridad para el seguimiento tras la conferencia celebrada para debatir el desarrollo de las EPSAS en Bruselas en mayo de 2013. La Comisión (Eurostat) recabó los puntos de vista de una amplia variedad de partes interesadas en una consulta pública[7] y, posteriormente, en un subgrupo específico del grupo de expertos. Teniendo en cuenta la información recogida, se establecieron los principios clave de gobernanza de las EPSAS, los objetivos y los usuarios de los informes financieros de finalidad general en el marco de las EPSAS[8].

Con el fin de mejorar la transparencia fiscal, como primer paso, fomentando las reformas de la contabilidad de devengo del sector público en los Estados miembros, la Comisión (Eurostat) elaboró orientaciones sobre la primera aplicación de los estados financieros basados en el principio de devengo[9]. Las orientaciones para la primera aplicación no tienen por objeto aplicar las EPSAS como tales, sino más bien favorecer mejoras de la transparencia fiscal a corto y medio plazo, preparando al mismo tiempo el terreno para que las EPSAS se apliquen en un momento posterior.

La Comisión (Eurostat), junto con representantes de los Estados miembros, elaboró un proyecto de marco conceptual para la contabilidad financiera y la presentación de informes en el marco de las futuras EPSAS[10]. El proyecto de marco conceptual de las EPSAS proporciona una serie de conceptos y definiciones para el desarrollo, la adopción y la publicación de EPSAS y ofrece orientaciones sobre la preparación y presentación de información contable financiera por entidades del sector con arreglo a las EPSAS sobre la base contable. El marco conceptual también puede ayudar a los usuarios a interpretar la información financiera presentada por las entidades del sector público. Un posible conjunto de futuras normas de la UE en materia de contabilidad e información financieras, junto con el marco conceptual, proporcionaría los conceptos necesarios y las medidas operativas derivadas de dichos conceptos para que los estados financieros ofrezcan una imagen fiel de la situación financiera, los resultados financieros y los flujos de tesorería de las entidades del sector público informadoras con arreglo al principio de devengo.

Se ha desarrollado una posible estructura de las futuras normas EPSAS. Abarca la estructura del conjunto de normas y la estructura de las futuras normas individuales. El conjunto abarca ocho áreas contables que podrían dividirse provisionalmente en trece posibles normas EPSAS. Además, se ha simplificado la estructura propuesta dentro de las futuras normas individuales de las EPSAS, teniendo en cuenta las tradiciones contables de los distintos Estados miembros.

---

[7] *Public consultation – Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States*
[«Consulta pública: Evaluación de la idoneidad de las normas contables internacionales del sector público para los Estados miembros», documento disponible en inglés].

[8] *Cell on principles underlying EPSAS governance – Final report* [«Célula sobre los principios que rigen la gobernanza de las EPSAS – Informe final», documento disponible en inglés] al grupo de trabajo del 7 de abril de 2017.

[9] *Guidance for the first time implementation of accrual accounting* [«Orientaciones para la primera implantación de la contabilidad de devengo», documento solo disponible en inglés].

[10] *Draft EPSAS conceptual framework* [«Proyecto de marco conceptual para las EPSAS», documento disponible en inglés] (revisado en febrero de 2024).

Entre 2019 y 2021, se llevó a cabo un examen de las normas NIC-SP[11]. El objetivo de los informes de evaluación previa era valorar la coherencia de cada norma NIC-SP con el proyecto de marco conceptual de las EPSAS y el principio del bien público europeo, a fin de proporcionar información para el establecimiento de futuras normas EPSAS. El análisis tiene en cuenta el texto autorizado de las NIC-SP, junto con orientaciones no autorizadas cuando proceda, para determinar si se cumplen los criterios del proyecto de marco de las EPSAS.

Otra fuente de información para el establecimiento de posibles futuras normas EPSAS son los documentos temáticos de las EPSAS que contienen análisis técnicos de temas de contabilidad pública. Los documentos temáticos[12] aportan claridad sobre cuestiones complejas en materia de contabilidad, centrándose en los retos técnicos y prácticos de aplicación. Este trabajo también ha hecho especial hincapié en la «flexibilidad de las EPSAS», es decir, la posibilidad de reducir la carga de presentación de informes y la complejidad de las normas para las entidades públicas más pequeñas y con menos riesgo. Los documentos temáticos de las EPSAS también apoyan a los Estados miembros en sus reformas contables teniendo en cuenta las buenas prácticas de contabilidad pública de determinados Estados miembros y ayudando a compartirlas en toda la UE.

Los sistemas contables de la Comisión Europea, al igual que los de otras organizaciones internacionales, se basan en el principio de devengo y se inspiran en las NIC-SP. Siguiendo la tendencia mundial y como consecuencia de la cooperación entre los Estados miembros facilitada por la Comisión (Eurostat) en el marco de la fase 1 del proyecto EPSAS, en la última década se ha llevado a cabo una amplia modernización voluntaria de los sistemas de contabilidad pública en muchos Estados miembros.

La Comisión (Eurostat) encargó tres estudios sobre las consideraciones de coste-beneficio para la reforma de la contabilidad de devengo del sector público. Dos estudios actualizaron periódicamente las estimaciones de las puntuaciones de madurez contable de los gobiernos y los costes asociados a la aplicación de las EPSAS, que se habían publicado inicialmente en 2014 (véase la sección 3 más adelante). En relación con las ventajas de la contabilidad de devengo del sector público en situaciones de crisis, como la provocada por la COVID-19, la Comisión (Eurostat) encargó un documento en el que se examinaba la relación entre la contabilidad pública y la amplia variedad de importantes medidas de respuesta adoptadas por muchos Estados miembros de la UE[13].

Las reformas inteligentes, sostenibles y socialmente responsables contribuyen a aumentar la resiliencia de las economías y sociedades de la UE. La Comisión ha prestado un importante apoyo técnico y financiero a las reformas de la contabilidad pública de los Estados miembros. Como parte de su apoyo técnico, la Comisión (Eurostat) ha facilitado el intercambio de buenas prácticas y ha iniciado debates sobre enfoques innovadores en materia de contabilidad pública. Ha debatido las ventajas y los retos de las reformas de la contabilidad de devengo con expertos en contabilidad pública y ha fomentado el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos entre los Estados miembros. Los Estados miembros han mostrado un interés especial por la innovación relacionada con los sistemas contables y la aplicación de las normas internacionales. Varios proyectos de reforma de la contabilidad pública de los Estados miembros han recibido ayuda financiera de la UE en forma de subvenciones de Eurostat, el Instrumento de Apoyo Técnico y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

[11] Informe de evaluación previa EPSAS sobre NIC-SP.
[12] Documentos temáticos de las EPSAS sobre temas pertinentes a la contabilidad pública.
[13] *Government accounting, EPSAS and supporting the COVID-19 response* [«Contabilidad pública, EPSAS y apoyo a la respuesta a la COVID-19», documento disponible en inglés].

El trabajo realizado en la fase 1 del proyecto EPSAS respalda los esfuerzos de la Comisión por reforzar las capacidades administrativas de los Estados miembros con el fin de lograr un mayor impacto. A pesar de la gran variedad de estructuras institucionales y tradiciones jurídicas, las administraciones públicas de los Estados miembros comparten un conjunto de valores y tareas y una comprensión común de la buena administración, formando un Espacio Administrativo Europeo. Con el ComPAct[14], la Comisión tiene por objetivo mejorar el Espacio Administrativo Europeo promoviendo estos principios y reforzando su apoyo a la modernización administrativa de los Estados miembros. Se ha establecido un conjunto común de principios generales para la calidad de la administración pública, entre los que se incluyen «unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, respaldadas por sistemas de contabilidad pública de devengo integrados y completos».

3. LOGROS Y PLANES DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL DESARROLLO DE SU CONTABILIDAD PÚBLICA

En 2025, la mayoría de los Estados miembros ya han implantado la contabilidad de devengo de acuerdo con las normas nacionales en todo el sector de las administraciones públicas o estarán en proceso de hacerlo. En ausencia de las EPSAS, todos los países en proceso de reforma utilizaron o tienen previsto utilizar las NIC-SP como base para elaborar sus propias normas. El cuadro 1 presenta los Estados miembros en tres grupos según su madurez contable. Se considera que los países con una madurez contable (una puntuación de progreso en la contabilidad de devengo en relación con las NIC-SP) del 70 % o más aplican la contabilidad de devengo[15].

[14] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Mejora del Espacio Administrativo Europeo (ComPAct)», COM(2023) 667 final de 25.10.2023.

[15] Más concretamente, se considera que los países con una madurez contable del 70 % o superior cuentan con sistemas de contabilidad financiera de devengo integrados, completos y armonizados a escala nacional.

Cuadro 1. Madurez contable (MC) del sector de las administraciones públicas en 2025

Alta: MC ≥ 70 %	Media: 70 % > MC ≥ 40 %	Baja: MC < 40 %
Bélgica, Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Estonia, Irlanda, España, Francia, Letonia, Lituania, Austria, Eslovaquia, Finlandia y Suecia	Croacia, Luxemburgo, Hungría, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y Eslovenia	Alemania, Grecia, Italia, Chipre y Malta

Fuente: Estudio de PwC 2025[16]

Sin embargo, la madurez contable difería significativamente entre los subsectores de las administraciones públicas en muchos países. En particular, las administraciones locales utilizaban con mayor frecuencia el método de devengo, mientras que los fondos de la seguridad social se basaban más en la contabilidad en valores de caja. En 2025, las puntuaciones medias de madurez de la UE para los subsectores son las siguientes:

- Administración central: 66 %
- Administración regional: 68 %
- Administración local: 73 %
- Fondos de la seguridad social: 59 %

Las NIC-SP parecen ser una fuente común de inspiración en las normas contables nacionales para más de tres cuartas partes (veintiún de veintisiete) de los Estados miembros a escala de la Administración central. Más de la mitad (catorce) de los Estados miembros utilizan las NIC-SP como base principal para desarrollar sus propias normas contables administrativas. En cuanto a la armonización de las políticas contables en los Estados miembros, más de la mitad (catorce) de ellos aplican principios contables muy similares a todos los subsectores generales de las administraciones públicas.

Debido a los beneficios previstos de la contabilidad de devengo del sector público y a la orientación y el apoyo proporcionados en el marco de la iniciativa EPSAS, el uso de este tipo de contabilidad ha aumentado considerablemente desde el informe de las NIC-SP de 2013. Los promedios de madurez contable de la UE para el subsector de la Administración central han aumentado del 57 al 66 % desde ese informe. Se ha observado una tendencia similar en otros subsectores de las administraciones públicas. A nivel de subsector, las mayores mejoras (más de veinte puntos porcentuales) se observaron en Grecia (escala local), España (escala regional), Croacia (escala central y local), Chipre (escala central), Letonia (escala local y seguridad social), Luxemburgo (seguridad social) y Austria (escala regional y local).

Los Estados miembros que están llevando a cabo reformas reconocen las ventajas de la contabilidad de devengo del sector público. Entre 2014 y 2018, Eurostat cofinanció trece proyectos que allanaron el camino o contribuyeron directamente a los esfuerzos de modernización de la contabilidad de devengo del sector público en ocho Estados miembros[17]. Con el apoyo a más de dieciocho reformas en nueve Estados miembros, el instrumento de apoyo técnico[18] ha ayudado, y sigue ayudando, a las administraciones de los Estados miembros a aumentar su capacidad, aplicar soluciones técnicas y establecer normas contables nacionales conformes con las NIC-SP, con el fin de introducir y ampliar el uso de la

[16] Madurez contable actualizada de los gobiernos de la UE y coste de la aplicación de las EPSAS, véase el cuadro 3 en la página 12. Las cifras correspondientes al sector de las administraciones públicas se calculan como medias ponderadas de las cifras de los subsectores.

[17] Alemania (Hesse), España (Cantabria), Italia, Chipre, Hungría, Malta, Austria (Burgenland, Salzburgo y Alta Austria) y Portugal.

[18] En un primer momento el programa de apoyo a las reformas estructurales, seguido del instrumento de apoyo técnico desde 2021.

contabilidad de devengo. El apoyo del instrumento de apoyo técnico también ha facilitado más de diez visitas de estudio a otros Estados miembros. Se ha prestado apoyo a Irlanda, Grecia, Croacia, Italia, Chipre, Luxemburgo, Malta, Polonia y Portugal. En Grecia, Italia y Portugal, las reformas están en consonancia con los compromisos contraídos en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia en el marco del MRR. Al beneficiarse también del instrumento de apoyo técnico, Irlanda se ha embarcado en una reforma de la contabilidad pública centrada en la administración central, mientras que Austria ha completado su reforma mediante la implantación de la contabilidad de devengo a escala regional y local. Algunos países con un alto grado de madurez contable, como Lituania, han perfeccionado aún más la armonización de su contabilidad pública con las NIC-SP.

Alemania y los Países Bajos no tienen actualmente planes de avanzar hacia el sistema de devengo en sus subsectores de las administraciones públicas. En Alemania, aunque no existe un compromiso a escala nacional para llevar a cabo una amplia reforma de la contabilidad de devengo del sector público, se están realizando mejoras individuales del sistema contable a escala federal (por ejemplo, la digitalización de los procesos contables y la finalización de un registro de activos). Dos estados federados alemanes, Hesse y Hamburgo, cuentan con sistemas avanzados de contabilidad pública de devengo. Además, en 2025, la contabilidad de devengo será obligatoria para los gobiernos locales en once de los trece estados federados de Alemania (excepto Berlín, Bremen y Hamburgo, ya que estos estados no tienen una escala municipal). La aplicación de la contabilidad de devengo también varía en los Países Bajos, que siguen utilizando la contabilidad en valores de caja para la mayoría de sus entidades gubernamentales centrales, mientras que sus fondos de seguridad social y la mayoría de los gobiernos locales utilizan la contabilidad de devengo.

La introducción de la contabilidad de devengo es un proceso largo que requiere un enfoque integral, un amplio desarrollo de capacidades y conocimientos en toda la administración pública. En Irlanda, Grecia, Italia y Luxemburgo, el apoyo plurianual sucesivo del instrumento de apoyo técnico ha dado resultados tangibles que han contribuido a las reformas contables en estos Estados miembros. La experiencia ha demostrado que el progreso también depende en gran medida del compromiso y la disponibilidad de las entidades públicas participantes. Las buenas prácticas de los Estados miembros de la UE demuestran que la plena aplicación lleva varios años, lo que significa que los beneficios no son visibles de inmediato.

Al elaborar estados financieros transparentes y comparables basados en el principio de devengo, los gobiernos reflejarán el impacto a largo plazo de sus decisiones y podrán rendir cuentas del buen uso de los fondos públicos ante la ciudadanía que los elige democráticamente y otras partes interesadas, como los proveedores de fondos. Los beneficios obtenidos de las reformas contables en los Estados miembros son difíciles de cuantificar, ya que afectan a múltiples ámbitos, pero cabe esperar importantes beneficios adicionales si los gobiernos van más allá de lo necesario para cumplir las normas contables. Los Estados miembros que han aplicado reformas en materia de contabilidad de devengo han informado de que el principal motor de la reforma fue la necesidad de crear sistemas de información de gestión que permitieran una toma de decisiones sólida y bien fundamentada. Para ello, es imprescindible aplicar prácticas contables exhaustivas y de alta calidad basadas en el principio de devengo. Los datos sólidos de contabilidad de devengo pueden utilizarse para desarrollar prácticas de gestión basadas en los resultados, contabilidad de costes, programas de gestión de activos y otros indicadores clave de rendimiento que permiten evaluar los costes de las políticas y los programas y valorar los resultados en relación con los objetivos de las políticas.

Las opiniones recibidas por parte de los gobiernos sobre los beneficios derivados de estas reformas financieras más amplias son muy positivas. Los gobiernos que han llevado a cabo un proyecto de modernización contable han aprovechado, en muchos casos, la oportunidad para

invertir en modernos sistemas informáticos y de PRE[19] y optimizar sus procesos internos, lo que ha tenido un impacto positivo en la eficiencia —y, por lo tanto, en el coste continuo— de sus operaciones.

Existe un reconocimiento cada vez mayor (aunque aún no universal) de la necesidad de aplicar la contabilidad de devengo al gobierno dentro de la UE y sus Estados miembros, aunque actualmente no existe un enfoque armonizado. Las reformas de la contabilidad de devengo (a menudo aplicadas como parte de una reforma financiera más amplia) están en curso en Irlanda, Grecia, Croacia, Italia, Chipre, Luxemburgo, Polonia, Portugal y también en dos estados federados de Alemania, mientras que el proceso de presentación de informes financieros en la mayoría de los Estados miembros se mejora continuamente. Los países siguen buscando una mayor eficiencia y automatización del proceso de presentación de informes financieros, así como una mejor información que sirva de base para una mejor toma de decisiones y una mayor armonización con el desarrollo de las NIC-SP. Según los planes de los Estados miembros, se espera que la madurez contable media de la UE para el subsector de la administración central mejore aún más, pasando del 66 % en 2025 al 78 % en 2030. El cambio más significativo se espera en Grecia (+ 67 puntos porcentuales), Malta (+ 60 p. p.), Italia (+ 50 p. p.), Chipre (+ 48 p. p.) y Luxemburgo (+ 45 p. p.), como reflejo de las reformas contables que se están llevando a cabo actualmente.

Cuadro 2. Madurez contable prevista para el sector de las administraciones públicas en 2030

Alta: MC ≥ 70 %	Media: 70 % > MC ≥ 40 %	Baja: MC < 40 %
Bélgica, Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Malta, Austria, Portugal, Eslovaquia, Finlandia y Suecia	Croacia, Luxemburgo, Hungría, Países Bajos, Polonia, Rumanía y Eslovenia	Alemania

Fuente: Estudio de PwC de 2025

La evolución de la UE en los últimos años ha seguido la tendencia mundial. Más de la mitad (95 de 169) de las jurisdicciones incluidas en el Índice Internacional de Responsabilidad Financiera del Sector Público de IFAC, CIPFA y NIC-SPB: El informe de situación de 2025[20] declaró que su contabilidad pública se basará en el principio de devengo para 2030. La proporción equivalente en el Índice de 2024 fue de aproximadamente un tercio (53 de 169).

4. IDONEIDAD DE LAS NIC-SP PARA LOS ESTADOS MIEMBROS Y SU POSIBLE USO PARA LAS EPSAS

En este capítulo se evalúa la idoneidad de las NIC-SP como marco común de contabilidad pública en la UE[21] y su posible utilización para desarrollar las EPSAS.

[19] Planificación de recursos empresariales.

[20] Índice Internacional de Responsabilidad Financiera del Sector Público, informe de situación de 2025, IFAC (Federación Internacional de Contables), CIPFA (Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad) y NIC-SPB (Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público), septiembre de 2025.

[21] Se hace hincapié en este aspecto porque podría haber solapamientos entre las percepciones de cada Estado miembro sobre la idoneidad de las NIC-SP a escala nacional y la idoneidad de las NIC-SP si constituyeran la base para un enfoque armonizado de las EPSAS.

El informe de las NIC-SP de 2013 se basó en una amplia consulta pública. El 38,2 % de los encuestados se mostró de acuerdo en que las NIC-SP serían adecuadas como norma contable para la Unión Europea, el 30,9 % se mostró parcialmente de acuerdo, mientras que el 27,9 % se mostró en desacuerdo[22]. El informe de las NIC-SP de 2013 concluyó que, si bien las NIC-SP constituirían un marco de referencia adecuado para desarrollar las EPSAS, existían inquietudes en cuanto a su gobernanza y sus aspectos conceptuales y técnicos. Entre las preocupaciones figuraban los límites prácticos de la armonización, la exhaustividad de las normas, la estabilidad del marco contable y la insuficiencia de recursos para el marco de gobernanza.

Durante los doce años transcurridos desde el informe de las NIC-SP de 2013, se ha establecido una nueva estructura de gobernanza de las NIC-SP, que incluye una supervisión independiente reforzada. En 2015 se creó el Comité de Interés Público con el fin de garantizar que las actividades de establecimiento de normas del Consejo de las NIC-SP se basaran en el interés público. Además, el Grupo consultivo asesor, creado en 2016, proporciona un foro para que el Consejo de las NIC-SP consulte y reciba asesoramiento de representantes de organizaciones del sector público, o de personas, que estén interesadas en su labor o se vean afectadas por esta. Desde su creación, el Comité de Interés Público y el Grupo consultivo asesor han sido parte integral de los procesos de gobernanza y supervisión y de las actividades de establecimiento de normas del Consejo de las NIC-SP. Dos de los dieciocho miembros del Consejo de las NIC-SP proceden actualmente de Estados miembros de la UE, y Eurostat y la DG BUDG participan en calidad de observadores. El contable de la Comisión es un miembro del Grupo consultivo asesor.

Durante ese período de doce años, las NIC-SP han experimentado cambios significativos. Las normas son ahora más completas, ya que han pasado de treinta y una normas vigentes en 2013 a cuarenta normas en 2025 y la proporción de normas específicas del sector público ha aumentado del 19 % en 2013 al 30 % en 2025. Las normas que tratan cuestiones específicas del sector público incluyen la NIC-SP 42 sobre prestaciones sociales; la NIC-SP 47 sobre ingresos; y la NIC-SP 48 sobre gastos de transferencia; pero también la NIC-SP 19 sobre provisiones, pasivos contingentes y activos contingentes. Las NIC-SP ahora abarcan todas las cuestiones clave que deben reflejarse en los estados financieros de las entidades públicas y son consideradas por las partes interesadas como «estables y completas».

El examen de las normas de las NIC-SP (véase el capítulo 2) es otro ejercicio que refleja la idoneidad de las NIC-SP para la UE. En general, se ha comprobado que todas las normas NIC-SP examinadas se ajustan al proyecto de marco conceptual de las EPSAS y al principio del bien público europeo. Se ha destacado la necesidad de orientación adicional en varias áreas contables. Además, en 2024 se realizó una encuesta sobre la aplicación de las NIC-SP entre los Estados miembros. El estudio destaca que, si bien las normas son bastante exhaustivas en varias áreas contables, aún existen lagunas.

En 2024, Eurostat realizó una encuesta sobre la idoneidad de las NIC-SP para los Estados miembros y su posible uso para desarrollar las EPSAS entre los miembros del Grupo de expertos sobre las EPSAS. Las tres preguntas abordaban la idoneidad de las NIC-SP como marco de información, la gobernanza de dicho marco para los Estados miembros y la idoneidad de las NIC-SP como marco de referencia para el desarrollo de las EPSAS. Si bien algunas de las preocupaciones enumeradas en el informe sobre las NIC-SP de 2013 siguen vigentes, han disminuido con el tiempo, y las opiniones de los encuestados indican que la idoneidad de las NIC-SP como marco de información para los Estados Miembros y la

[22] *Public consultation – Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States* [«Consulta pública: evaluación de la adecuación de las normas internacionales de contabilidad del sector público para los Estados miembros», documento disponible en inglés].

gobernanza de ese marco han mejorado significativamente desde entonces. La gran mayoría de los Estados miembros destacaron la idoneidad de las normas de las NIC-SP y su modelo de gobernanza. Se destacó la necesidad de diseñar un modelo de gestión fiscal que integre la presentación de informes y la metodología del ESA y los instrumentos fiscales relacionados con la presentación de informes de las NIC-SP/EPSAS. Otras preocupaciones importantes que se plantearon fueron el coste y la complejidad de la aplicación y la necesidad de contar con orientaciones detalladas y presentaciones de informes diferenciales.

Cuadro 3. Idoneidad de las NIC-SP para los Estados Miembros y su posible uso para desarrollar las EPSAS

	Sí	Parcialmente	No
Las NIC-SP son un marco de información adecuado para los Estados miembros.	46 %	42 %	12 %
La gobernanza de las NIC-SP las hace adecuadas para los Estados miembros.	27 %	58 %	15 %
Las NIC-SP constituyen un marco de referencia adecuado para desarrollar las EPSAS.	66 %	19 %	15 %

Fuente: Encuesta de 2024 sobre la idoneidad de las NIC-SP

Los Estados miembros consideraron que las NIC-SP, como marco de referencia, mejorarán la normalización y la comparabilidad de la presentación de informes financieros públicos en la UE. Sin embargo, existía cierta preocupación sobre la idoneidad de la opción de utilizar el valor razonable como base de valoración en el sector público en determinadas circunstancias.

Los Estados miembros reconocieron que, si bien el sistema de gobernanza de las NIC-SP cuenta con una sólida experiencia del sector público y se ha establecido un proceso exhaustivo, independiente y transparente, existe el deseo de una mayor participación europea en el sistema de gobernanza de las NIC-SP. También existía preocupación sobre si, desde el punto de vista de la legitimidad democrática, un consejo respaldado por un organismo privado podía ser el referente normativo de la UE.

Los Estados miembros consideraron que el uso de las NIC-SP como marco de referencia para el desarrollo de las EPSAS permitiría aplicar estas últimas de manera rentable.

Los Estados miembros tenían dos puntos de vista diferentes sobre la idoneidad de las NIC-SP para los fines de las EPSAS. Una perspectiva era que las NIC-SP serían adecuadas y que un mecanismo de adopción, como el que existe para las normas contables del sector privado en la UE, sería suficiente. La otra perspectiva se centró en un proceso independiente de establecimiento de normas EPSAS, aunque basado en las NIC-SP, y destacó la necesidad de contar con una sólida capacidad técnica. Los Estados miembros también destacaron la necesidad de apoyo político y señalaron que sería necesario introducir cambios legislativos a escala de los Estados miembros.

5. EL FUTURO DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA EN LA UE

Dada la importancia de contar con sistemas de contabilidad pública sólidos y transparentes y el interés constante de los Estados miembros por contribuir a los debates a escala de la UE sobre la contabilidad pública, existe una gran demanda para coordinar los esfuerzos destinados a modernizar los sistemas nacionales de contabilidad pública sobre la base de las normas nacionales basadas en el principio de devengo.

El mayor uso de la contabilidad pública de devengo en la UE durante la fase 1 del proyecto EPSAS ha generado un importante impulso para la reforma y ha demostrado el valor de debatir los avances en materia de contabilidad pública y compartir buenas prácticas. Esto beneficia tanto a los Estados miembros que ya utilizan métodos basados en el principio de devengo como a los que están trabajando en reformas contables, ya que se benefician de la experiencia adquirida. Al mismo tiempo, fomenta la convergencia voluntaria de enfoques en toda la UE.

La mayoría (catorce) de los Estados miembros ya han implantado la contabilidad de devengo de acuerdo con las normas nacionales en todo el sector de las administraciones públicas. Cinco Estados miembros tienen previsto hacerlo para 2030. Ocho Estados miembros no tienen previsto aplicar la contabilidad de devengo en todo su sector de las administraciones públicas para 2030, y dos de ellos no reconocen las ventajas de hacerlo. El trabajo realizado por el Grupo de expertos sobre las EPSAS y la reforma del marco de gobernanza económica de la UE ha puesto de manifiesto la falta de consenso entre los Estados miembros sobre la obligatoriedad de armonizar la contabilidad pública de devengo en la UE.

Aunque algunas de las preocupaciones expuestas en el informe de las NIC-SP de 2013 siguen vigentes, han disminuido con el tiempo. La idoneidad de las NIC-SP como marco de información para los Estados miembros y la gobernanza de dicho marco han mejorado considerablemente desde la publicación del informe. Las otras principales preocupaciones sobre las NIC-SP planteadas por algunos Estados Miembros son el coste y la complejidad de la implantación y la necesidad de una orientación detallada.

A la luz de los avances logrados, la iniciativa EPSAS continuará en la fase 1, centrándose en fomentar y apoyar los esfuerzos nacionales de modernización para aumentar la transparencia en el sector de las administraciones públicas. Estas actividades incluirán, entre otras:

1) La Comisión prestará apoyo técnico a los esfuerzos de modernización de los Estados miembros, identificando los retos de aplicación y desarrollando soluciones comunes, promoviendo buenas prácticas y compartiendo experiencias en materia de contabilidad pública entre los Estados miembros.
2) Las reformas de la contabilidad de devengo del sector público seguirán siendo aptas para recibir apoyo en el marco del instrumento de apoyo técnico hasta 2027. La futura ayuda financiera y técnica de la UE se decidirá en el marco del próximo presupuesto de la UE[23].
3) Se mantendrá una comunicación sistemática con las principales partes interesadas, como responsables políticos, gobiernos, auditores, expertos contables y el mundo académico. Se mantendrá la cooperación con el Consejo de las NIC-SP y otras organizaciones internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y el FMI.
4) Se fomentará la convergencia de enfoques en los Estados miembros de la UE siguiendo el proyecto de marco conceptual sobre las EPSAS de forma voluntaria.
5) El próximo informe sobre la contabilidad pública en la UE se elaborará en 2029-2030, tal y como exige la Directiva sobre marcos presupuestarios modificada.

Estos objetivos son compatibles con las políticas de la Comisión, en particular con las relativas a la mejora del Espacio Administrativo Europeo (ComPAct) y los objetivos de la Directiva sobre marcos presupuestarios.

[23] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en?prefLang=es.