

ANÁLISIS DE LA MEMORIA DEL PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

María Isabel BRUSCA ALJARDE
Begoña PELEGRIN MARTÍNEZ DE PISON
Departamento de Contabilidad y Finanzas
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. Introducción. II. La memoria en el Plan General de Contabilidad Pública. III. Notas de carácter general. IV. Información sobre ejecución del presupuesto de gastos e ingresos. V. Información sobre partidas del balance. VI. Estados complementarios. VII. Carencias y debilidades de la memoria en el Plan General de Contabilidad Pública.

I. INTRODUCCIÓN

El Plan General de Contabilidad Pública de 1994 (PGCP) supone una mayor aproximación de la contabilidad pública a la establecida en el Plan General de Contabilidad (PGC) de 1990 para empresas, de forma que se consigue la homogeneización, en la medida de lo posible, de la contabilidad de los diversos tipos de entidades, públicas y privadas, no lucrativas y de tipo empresarial, facilitando una información más útil para la toma de decisiones demandada, cada vez con mayor insistencia, por los usuarios internos y externos de la misma.

En esta línea, al igual que hiciera el plan para empresas, se ha recogido la memoria como cuenta anual a elaborar por las administraciones públicas. Esto supone una

diferencia respecto al anterior PGCP, aprobado por Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) de fecha 11 de noviembre de 1983 y elaborado tomando como modelo el PGC de 1973.

Aunque lo cierto es que las notas a los estados financieros son una práctica relativamente reciente en el tiempo en España, las mismas forman parte de la información financiera de las empresas de otros países desde hace ya varias décadas. En las administraciones públicas, la contabilidad de devengo cuenta con pocos años de experiencia, pero desde que las mismas elaboran estados contables en los distintos países, las notas a los estados financieros es una práctica habitual.

Nuestra doctrina regula por primera vez la memoria en la ley 19/1989, de 25 de julio, de reforma parcial y adaptación de la legislación mercantil a las directivas de la Unión Europea en materia de sociedades. La novedad que suponía la inclusión de la misma como una cuenta anual para las empresas ha sido puesta de manifiesto en trabajos de numerosos autores españoles, como Gabás (1990), Gonzalo (1991) o Montesinos (1991). A este respecto, consideramos acertada la afirmación realizada por Gonzalo (1991, p. 351) al señalar «la memoria es una parte integrante de las cuentas anuales, lo que no debe interpretarse como “otra” cuenta anual, puesto que es obvio que ni es una sola cuenta ni tiene forma de tal, sino que se trata de información que, engarzada en las otras, ayuda a interpretarlas».

La información recogida en el balance y cuenta de resultados del PGCP no difiere significativamente de la que se recoge en sus homólogos para el sector empresarial. Las normas para su elaboración así como para la valoración de sus elementos, en muy pocos casos se alejan de las ya formuladas en el plan para empresas. No obstante, para las entidades públicas, además de estos dos estados convencionales, se ha añadido un tercer estado, el estado de liquidación del presupuesto, encargado de reflejar las operaciones presupuestarias de la entidad. Ahora bien, dichos estados no han sido capaces de plasmar toda la información precisa para la toma de decisiones, y sobre todo teniendo en cuenta las particularidades que presentan estas entidades, dejando a la memoria un papel complementario.

II. LA MEMORIA EN EL PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

La memoria es el conjunto de notas que completa, amplía y comenta la información contenida en el balance, la cuenta del resultado económico-patrimonial y el estado de liquidación del presupuesto.

En cuanto a su contenido, el plan regula un contenido mínimo, recogiendo diez puntos, algunos de ellos referentes a información ya contenida en las cuentas anuales. En otros casos, aunque la información se deriva del resto de cuentas anuales no está propiamente contenida en ellas. Por último, se han incluido puntos relativos a información que no se deduce directamente de la contabilidad, pero relevante respecto a la situación económico-financiera de la entidad.

En todo caso, serán las características y necesidades de la entidad las que fijarán qué información debe contener. Así, en aquellos casos en que la información que se solicita no sea significativa no se cumplimentarán los apartados correspondientes. Por otra parte, deberá indicarse otra información no incluida en el modelo de la memoria que sea necesaria para facilitar la comprensión de las cuentas anuales objeto de presentación, con el fin de que las mismas reflejen la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, del resultado económico-patrimonial y de la ejecución del Presupuesto de la entidad.

Además, en la mayoría de los puntos se acompañan cuadros orientativos a efectos de presentación de la información que se solicita. Estos cuadros se presentan solamente a título indicativo.

En función de la clase de información que representan los puntos consignados en el modelo de memoria, y tomando como base la clasificación realizada por Gonzalo (1991) para el sector empresarial, podrían diferenciarse cinco tipos distintos de notas:

I. NOTAS DE CARÁCTER GENERAL

1. Organización.

II. INFORMACIÓN SOBRE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS E INGRESOS

4. Información sobre la ejecución del gasto público.

5. Información sobre la ejecución del ingreso público.

III. INFORMACIÓN SOBRE PARTIDAS DEL BALANCE

7. Información sobre el inmovilizado no financiero.

8. Información sobre inversiones financieras.

9. Información sobre el endeudamiento.

10. Existencias.

IV. ESTADOS COMPLEMENTARIOS

A. ESTADOS DE INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA

2. Estado operativo.

B. ESTADOS DE INFORMACIÓN FINANCIERA

3. Información de carácter financiero.

V. OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

6. Gastos con financiación afectada.

Aunque la forma de presentación de la información en la memoria, al igual que en el sector empresarial, no tiene una forma rígida, su contenido en las entidades públicas es sustancialmente diferente al que se ven obligadas a presentar las empresas. Esto se deriva fundamentalmente de la importancia que tiene en las mismas el

presupuesto, abarcando la memoria un amplio número de notas destinadas a desglosar la información del estado de liquidación del presupuesto. Ambos documentos muestran de forma conjunta aquellos aspectos particularmente relevantes en el ámbito de la Contabilidad Pública.

Así, mientras para las empresas la memoria recoge fundamentalmente información sobre el balance y cuenta de pérdidas y ganancias, por otra parte lógico, en el sector público es la ejecución del presupuesto la que ha tenido preferencia. Esto denota una vez más la trascendencia del presupuesto en las administraciones públicas, que sin duda sigue teniendo en el momento actual un papel preponderante sobre el resto de estados contables, aunque cabe esperar que estos últimos vayan teniendo cada vez mayor acogida.

III. NOTAS DE CARÁCTER GENERAL

Agrupamos con esta denominación un único punto relativo a la organización, donde se describe la actividad de la entidad, su estructura organizativa básica y su organización contable. A este respecto, el principio de entidad contable señala que “constituye entidad contable todo ente con personalidad jurídica y presupuesto propio, que deba formar y rendir cuentas. Cuando las estructuras organizativas y las necesidades de gestión e información lo requieran podrán crearse subentidades cuyo sistema contable esté debidamente coordinado con el sistema central”.

Así, en los casos en que se haya creado una organización contable descentralizada, atendiendo al principio anterior, será en este punto donde se deban señalar las distintas subentidades contables en que se organice la entidad, así como la forma de coordinación existente entre los sistemas contables de aquéllas con el sistema central. Asimismo se debe incorporar información sobre los principales responsables de la entidad y subentidades, en su caso, tanto a nivel político como de gestión.

Por último, se menciona una enumeración de las entidades vinculadas al sujeto contable, distinguiendo:

- Organismos autónomos.
- Entidades públicas sometidas a derecho privado.
- Entidades públicas con estatuto jurídico especial.

En primer lugar, cabe resaltar que el Plan no señala en su desarrollo qué se entiende por entidad vinculada, serán quizá los requerimientos de cada entidad los que establezcan cuáles son sus entidades vinculadas.

Por otra parte, el plan no ha sido muy exigente a la hora de decidir qué información se debe incluir sobre las entidades vinculadas, limitándose a exigir una enumeración de éstas, diferenciando el tipo de entidad. La información sobre el tipo de

relación, participación y transacciones realizadas, entre otra, podría ser útil a los usuarios de la información financiera.

No obstante, cabe esperar que en sucesivas adaptaciones se exija la integración de toda la información de estas entidades vinculadas, tal como se recoge actualmente en la Instrucción de Contabilidad de la Administración Local (ICAL), donde la regla 408 señala que la Cuenta General de las Entidades Locales estará integrada por la de la propia entidad, la de sus Organismos Autónomos y las de las Sociedades Mercantiles de capital íntegramente propiedad de la misma.

IV. INFORMACIÓN SOBRE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS E INGRESOS

En el PGCP se han reducido considerablemente el número de estados a presentar dentro de la liquidación del presupuesto de gastos e ingresos, respecto a la ICAL. Así, en relación al presupuesto de gastos, se recoge en un sólo estado tanto la liquidación del estado de gastos como el desarrollo de los pagos presupuestarios, presentados por separado en la ICAL, y además aunque se exige el desglose para la clasificación orgánica y funcional no se señala nada sobre los pertinentes resúmenes para la clasificación funcional, grupos de función, o para los capítulos del presupuesto de gastos. Esto hace del nuevo estado de liquidación del presupuesto un documento más manejable, dejando para la memoria otra información que complementa la anterior.

Así, la cuarta nota de la memoria reseña información sobre la ejecución del gasto público, cuya desagregación puede verse en el cuadro 2.

Cuadro 2 Información sobre ejecución del gasto público en la memoria
4.1 Modificaciones de crédito.
4.2 Remanentes de crédito.
4.3 Clasificación funcional del gasto.
4.4 Ejecución de proyectos de inversión.
4.5 Contratación administrativa.
4.6 Transferencias y subvenciones concedidas.
4.7 Convenios
4.8 Personal.
4.9 Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto.
4.10 Anticipos de tesorería.
4.11 Obligaciones de presupuestos cerrados.
4.12 Compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores

Por ejemplo, se desglosan los distintos tipos de modificaciones presupuestarias realizadas por la entidad, la diferenciación entre remanente de crédito comprometido y no comprometido, y entre incorporables y no incorporables, los gastos presupuestarios a nivel funcional o las distintas transferencias y subvenciones corrientes y de capital concedidas, indicando para las subvenciones su finalidad, las condiciones y requisitos de las mismas y su grado de verificación.

Por otro lado, también en el presupuesto de ingresos se reduce considerablemente el número de estados a presentar respecto a los contemplados en la ICAL, ya que un sólo estado recoge todas las fases, frente a esta última que recogía un estado para la liquidación del estado de ingresos, otro para el desarrollo del proceso de gestión, y otro para el desarrollo del reconocimiento y pago de las devoluciones de ingreso, a la vez que se elimina el resumen por capítulos y el resumen general por capítulos. Además, al desaparecer en el nuevo plan la contabilización, mediante cuentas del grupo 0, de los compromisos de ingreso, se elimina el correspondiente estado.

En consecuencia, será la memoria la encargada de recoger información detallada sobre la ejecución del ingreso público, tal como puede verse en el cuadro 3. Por ejemplo, dentro del punto relativo al proceso de gestión, se debe indicar: los derechos reconocidos, los anulados, la recaudación neta y las cancelaciones producidas, expresando en cada caso su origen.

Cuadro 3 Información sobre ejecución del ingreso público en la memoria
5.1 Proceso de gestión.
5.2 Devoluciones de ingresos.
5.3 Transferencias y subvenciones recibidas.
5.4 Tasas, precios públicos y precios privados.
5.5 Aplicación del remanente de tesorería.
5.6 Derechos a cobrar de presupuestos cerrados.
5.7 Derechos presupuestarios pendientes de cobro según su grado de exigibilidad.
5.8 Desarrollo de los compromisos de ingreso.
5.9 Compromisos de ingreso con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores.

V. INFORMACIÓN SOBRE PARTIDAS DEL BALANCE

En esta parte de la memoria se trata de proporcionar información sobre las partidas más importantes del balance de situación, y concretamente del inmovilizado no financiero, de las inversiones financieras, del endeudamiento y de las existencias.

Dentro del inmovilizado no financiero se proporciona información para el inmovilizado inmaterial y material, haciendo constar en ambos casos la identificación, la calificación, movimientos, saldos finales y amortizaciones para cada uno de los elementos reflejados en las cuentas del Plan. Además, se requiere detallada información para las operaciones de arrendamiento financiero y para el inmovilizado material que se encuentra en curso de realización, así como para los anticipos o abonos a cuenta efectuados por la entidad por operaciones preparatorias realizadas por el contratista.

También se recoge información sobre las inversiones gestionadas para otros entes públicos; además de la descripción, se hará constar el nombre de la entidad por cuenta de la cual se gestiona, el importe de la inversión al inicio del ejercicio, los gastos del ejercicio en proyectos tanto realizados directamente por la entidad como derivados de contratos con terceros, los gastos financieros activados y el importe de la inversión al final del ejercicio, o en su caso el importe total de la inversión si ha sido terminada y entregada a su destinatario.

De forma similar, para las inversiones destinadas al uso general, debe proporcionarse información sobre los saldos iniciales y los movimientos producidos en las mismas, tal como adquisiciones o gastos del ejercicio, así como las inversiones existentes a fin de ejercicio y el importe total de la inversión entregada al uso general.

Para las inversiones financieras, se distingue entre inversiones financieras en capital, valores de renta fija y créditos concedidos, recogiendo exhaustiva información sobre las mismas, tal como los intereses devengados y no vencidos, provisiones correspondientes y valores netos de la inversión a final del ejercicio.

Sin lugar a dudas, es la información relativa al endeudamiento la que mayor interés presenta en esta parte, dada su relevancia en aras a estudiar la situación financiera de la entidad. Así, en cierta medida, se ha trasladado a este punto la información que tradicionalmente se recogía en el denominado estado de la deuda, contemplado en la ICAL y donde se detallan las operaciones de creación, amortización, pago, extinción, conversión y canje de capitales, así como las de reconocimiento, pago y extinción de los intereses devengados (regla 424 de la ICAL).

Concretamente, la memoria destina el epígrafe 9.1 a la información sobre el endeudamiento, recogiendo la diferenciación entre deuda a corto y deuda a largo, y a su vez entre deuda en moneda nacional y en moneda extranjera, especificando en uno y otro caso todas aquellas condiciones que pueden interesar a los usuarios de la

información, como las características de la deuda, movimientos, deudas asumidas durante el ejercicio, retribuciones o diferencias de cambio producidas.

Asimismo, se debe proporcionar información relativa a los avales, tal como sus características, importe y, en su caso, limitaciones legales a la concesión de los mismos.

Por último, se incluye en este apartado información relativa a las existencias, aunque en principio sólo tendrá cabida este punto en los organismos autónomos comerciales, industriales, financieros y similares. En esos casos, debe proporcionarse información, distinguiendo por grupos de existencias, sobre precio de adquisición o coste de producción, importe de la provisión por depreciación y criterios de valoración utilizados.

VI. ESTADOS COMPLEMENTARIOS

Dentro de los estados complementarios podría establecerse una diferenciación entre los estados que hacen referencia a la información presupuestaria y aquellos otros que recogen información financiera. En los primeros quedaría englobado únicamente el estado operativo, mientras que los segundos serían los englobados en el punto 3 de la memoria bajo la denominación de información de carácter financiero. Concretamente, se recogen en este punto el cuadro de financiación, el remanente de tesorería y el estado de tesorería.

1. Estado operativo

En la nota nº 2 de la memoria se exige un estado operativo en forma de cuenta en el que se incluirán los gastos presupuestarios (obligaciones reconocidas del ejercicio) de acuerdo con su clasificación funcional por programas, y los ingresos presupuestarios (derechos reconocidos durante el ejercicio) de acuerdo con el nivel de desglose que presente el estado de liquidación del presupuesto.

En este sentido, podría considerarse dentro de la información relativa a la liquidación del presupuesto, si bien lo hemos incluido en este apartado por tratarse de un estado más. Puede considerarse como un resumen de los gastos presupuestarios por funciones y de los ingresos presupuestarios a nivel de capítulo.

2. Información de carácter financiero

Se incluyen en esta parte estados contables que aunque el PGCP los ha situado en la memoria, bien podrían haber sido otros estados contables adicionales al balance o cuenta de resultados y estado de liquidación del presupuesto, pues la información que recogen no es menos importante que la de los primeros. Además, éste es el tratamiento que se les ha dado en otros países.

2.1 El cuadro de financiación

Entre los cambios que ha traído consigo la aparición del PGCP, no cabe duda que la obligatoriedad de elaborar el cuadro de financiación, aunque el mismo no es una

de las cuentas anuales, sino que forma parte de la memoria, es quizá uno de los reflejos más claros de la pretensión de armonizar la información contable pública y privada, a la vez que sitúa nuestro sistema contable en la línea de las tendencias internacionales.

Anteriormente, tanto el PGCP como las distintas Instrucciones para Organismos Autónomos, Delegaciones de Hacienda y Administraciones Locales, incorporaban ya la obligación de elaborar por parte de éstas un estado anual denominado cuadro de financiamiento anual. El cuadro de financiamiento tenía por objeto mostrar en términos de flujos las variaciones producidas a lo largo del ejercicio, poniendo de manifiesto los recursos obtenidos así como el empleo dado a dichos recursos¹.

Por tanto, puede considerarse como un primer intento de abordar los flujos de fondos, si bien la falta de reglas precisas para su elaboración hacían del mismo un instrumento de utilidad limitada, a la vez que poco objetivo. En este sentido, el nuevo plan, además de adjuntar un formato para su presentación, ha establecido normas claras respecto al mismo, subsanando así los problemas e inconvenientes que presentaba su elaboración.

La utilidad del estado de origen y aplicación de fondos en general, explica la tradición de exigir su presentación en las normas contables de los distintos países, al igual que en las normas contables internacionales. En España, el cuadro de financiación debe elaborarse por todas aquellas empresas que tienen la obligación de presentar memoria normal.

Ahora bien, aunque las ventajas del estado de origen y aplicación de fondos no se someten a debate, si nos encontramos rodeados en una polémica sobre qué variaciones de fondos sería más útil explicar. Es un hecho constatable que el estado de flujos de tesorería está tomando el relevo al cuadro de financiación o estado de variación del capital circulante.

En nuestra normativa contable se recogen tanto el cuadro de financiación como el estado de flujos de tesorería. En este apartado nos referiremos al contenido y elaboración del cuadro de financiación en las entidades públicas, entendiendo que el mismo explica las variaciones del capital circulante, además de las variaciones permanentes en el lado de inversión y financiación, dejando para un posterior apartado el Estado de Flujos de Tesorería.

1. Para las entidades locales adoptó ya la denominación de cuadro de financiación, y en el mismo se diferenciaban dos estados:

-Estado de origen y aplicación de fondos, recogiendo las variaciones entre el balance de situación inicial y final y los fondos aplicados y obtenidos.

-Cuadro de financiación anual, que mostraba por separado, las aplicaciones e inversiones permanentes de los recursos, los recursos permanentes del ejercicio y las variaciones activas y pasivas del circulante.

En el cuadro de financiación se describen los recursos financieros obtenidos, su procedencia y su aplicación en inmovilizado y en el capital circulante. La utilidad del mismo en el sector empresarial se deriva fundamentalmente de la posibilidad que éste da de conocer la variación de capital circulante, ayudando así a comprender la situación financiera actual y también futura. En él se pueden observar desde las operaciones de inversión y financiación hasta la autofinanciación de la propia entidad.

El capital circulante se puede definir bien como diferencia entre el activo circulante y pasivo circulante o como diferencia entre pasivo fijo y activo fijo.

$$Cc = Ac - Pc; Cc = Pf - Af.$$

Mientras la primera expresión da una idea de la liquidez de la entidad y la capacidad que ésta tiene para hacer frente a sus deudas, la segunda nos indica qué parte de los recursos permanentes está destinada a financiar actividades ordinarias de la entidad. Cualquier variación en el activo fijo o en el pasivo fijo, dará lugar a una variación en el capital circulante.

En las entidades públicas, las variaciones de capital circulante tienen un alcance parcial, fundamentalmente debido a las restricciones a que éstas se ven sometidas a la hora de realizar los procesos de inversión y financiación, porque tanto unos como otros encuentran limitaciones en las propias leyes reguladoras. Este es el caso de las Administraciones Locales, donde la propia Ley de Haciendas Locales, en su artículo 154.1 establece: «las operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las que se instrumentan mediante emisiones de deuda o cualquier otra apelación al crédito público precisarán, en todo caso, de la autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda». Por otra parte, algunas entidades públicas sólo pueden acudir al crédito público y privado para la financiación de inversiones, salvo en casos excepcionales, como concertar operaciones de tesorería, que exista algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente o para financiar un remanente de tesorería negativo que no puede cubrirse mediante la reducción de gastos del nuevo presupuesto. Esto supone indudablemente limitaciones a las variaciones de capital circulante, que deberán interpretarse dentro de este contexto, pero en ningún caso invalida la utilidad que tiene el cuadro de financiación para el análisis de las entidades públicas.

En relación a la elaboración del Cuadro de Financiación, el PGCP recoge normas precisas para la misma en la parte cuarta “normas de elaboración de las cuentas anuales”, concretamente en el punto octavo de ésta. Estas no presentan diferencias significativas con las contenidas en el PGC de 1990 para las empresas.

Además, en el punto 3.1 de la memoria, donde se recoge el cuadro de financiación, se presenta un formato para la presentación del mismo, donde figuran tanto las cifras del presente ejercicio como las del inmediatamente anterior. Cuando unas

y otras no sean comparables, señala el plan, se debe proceder a adaptar los importes del ejercicio precedente, a efectos de su presentación en el ejercicio corriente. Aunque éste es el formato que se presenta, las normas para su elaboración indican : “las rubricas incluidas en el cuadro de financiación deberán adaptarse en función de la importancia que para la entidad hayan tenido las distintas operaciones, realizando agrupaciones de los distintos conceptos cuando resulten de escasa importancia e incorporando aquéllos no incluidos que puedan ser significativos para apreciar e interpretar los cambios acaecidos en la situación financiera”.

El formato de presentación consta de dos partes. La primera parte muestra separadamente los distintos orígenes y aplicaciones permanentes de recursos. La segunda, muestra de forma resumida los aumentos y disminuciones que se han producido en el ejercicio en el capital circulante, como consecuencia de la diferencia entre orígenes y aplicaciones permanentes.

En el cuadro de financiación deben recogerse únicamente aquellas operaciones que han supuesto movimiento de fondos, con lo que para su elaboración deberán mirarse aquellas operaciones que no han originado ni entrada ni salida de recursos y proceder a su eliminación. Además, deberán realizarse aquellos ajustes que sean necesarios para reflejar de forma separada los distintos orígenes y aplicaciones permanentes de recursos en función de las operaciones que los han producido y con independencia de si dichas operaciones han afectado o no formalmente al capital circulante.

El resultado del ejercicio debe corregirse para eliminar los beneficios o pérdidas que sean consecuencia de correcciones valorativas de activos inmovilizados o pasivos a largo plazo, los gastos e ingresos que no hayan supuesto variación del capital circulante y los resultados obtenidos en la enajenación de elementos de inmovilizado.

Si tras realizar las correcciones correspondientes, el resultado es positivo éste se trasladará a la parte de fondos obtenidos, al apartado “recursos procedentes de las operaciones”, desglosándose en sus distintos componentes; si el resultado es negativo, deberá mostrarse en la parte de fondos aplicados, con la denominación “recursos aplicados en las operaciones” y con el debido desglose.

2.2. Estado del remanente de tesorería

El estado del remanente de tesorería es un documento que tiene como misión mostrar información sobre los componentes del remanente de tesorería, el remanente de tesorería total y qué parte de éste corresponde a “gastos con financiación afectada”.

El remanente de tesorería está integrado por los fondos líquidos de tesorería y los derechos pendientes de cobro, deduciendo las obligaciones pendientes de pago.

En el mismo deben tenerse en cuenta todos los derechos y obligaciones que estén pendientes a final de ejercicio, tanto sean presupuestarios como no presupuestarios.

Derechos Pendientes de Cobro

En función del tipo de operaciones que los ha originado, dentro de los mismos, se diferencian a su vez:

-Aquellos derechos pendientes de cobro que corresponden a operaciones del presupuesto corriente. Se incluyen aquí tanto los calificados derechos presupuestarios, como aquellos otros que correspondan a operaciones de presupuesto corriente pero que por no haber vencido se consideran derechos no presupuestarios, ya que éstos serán derechos presupuestarios a su vencimiento. Los mismos corresponderán a aquellos derechos anulados por aplazamiento y fraccionamiento de derechos.

-Aquellos derechos pendientes de cobro procedentes de presupuestos cerrados.

-Aquellos derechos consecuencia de operaciones no presupuestarias. Es decir, el importe correspondiente a deudores que, de acuerdo con la normativa vigente, son no presupuestarios y tampoco lo serán en el momento de su vencimiento.

-Además, para los organismos autónomos no administrativos, deben incluirse los derechos procedentes de operaciones comerciales.

Dos conceptos deben minorar la suma de todos los anteriores: los derechos de dudoso cobro y los ingresos pendientes de aplicación. Los primeros está claro que representan menores expectativas de cobro debido a insolvencia del deudor u otra causa semejante. Los ingresos pendientes de aplicación, corresponden a importes que han sido efectivamente cobrados, normalmente a través de entidades colaboradoras, pero que no han podido ser aplicados a los correspondientes derechos por desconocer su procedencia exacta. Por tanto, también está claro que si son importes cobrados aunque no se hayan aplicado a los derechos éstos deben disminuirse ya que el cobro no se volverá a producir. Ahora bien, es posible que esos cobros correspondan a derechos no reconocidos todavía, por tratarse de derechos de contraído simultáneo. No obstante, y consecuencia de la aplicación del principio de prudencia, debido a que no podemos saber qué importes corresponden a derechos no incluidos en los importes anteriores, se debe proceder a eliminar todas las cantidades de las cuentas de “ingresos realizados pendientes de aplicación definitiva”.

Obligaciones Pendientes de Pago

De forma semejante, en las mismas debe incluirse:

-Las obligaciones que corresponden al presupuesto corriente. Dentro de éstas se incluyen tanto las obligaciones reconocidas asociadas a la ejecución del presupuesto de gastos como aquellas otras que se hayan reconocido como consecuencia de la devolución de ingresos previamente realizados.

-Aquellas obligaciones pendientes de pago y que proceden de presupuestos cerrados.

-El importe total de las obligaciones pendientes de pago correspondientes a acreedores que, de acuerdo con la normativa vigente, son no presupuestarios y tampoco lo serán en el momento de su vencimiento.

-En el caso de entes de carácter industrial o comercial deben sumarse los acreedores correspondientes a operaciones comerciales.

Es posible que se hayan realizado algunos pagos sin dar de baja los acreedores correspondientes, en cuyo caso aparecerán como pagos realizados pendientes de aplicación definitiva. Si estas cantidades pagadas pueden identificarse con obligaciones reconocidas pendientes de pago, deberán eliminarse. Si por contra, no se puede identificar claramente qué pagos corresponden a obligaciones ya reconocidas, integradas en el cálculo del remanente, no se debe proceder a eliminar estas cantidades. Dicho precepto se deriva de la aplicación del principio de prudencia en sentido estricto, que aconseja contabilizar sólo los ingresos efectivamente realizados a la fecha de cierre del ejercicio; por el contrario, de los gastos, deben contabilizarse no sólo los efectivamente realizados, sino también, desde que se tenga conocimiento de ellos, aquellos que supongan riesgos previsibles o pérdidas eventuales. Esto hace que en el lado de los ingresos se eliminen todos los ingresos realizados pendientes de aplicación, aunque no se sepa si corresponden a derechos ya reconocidos, mientras en las obligaciones, sólo aquellas que puedan identificarse con claridad se eliminan. Este conservadurismo en la determinación de la magnitud remanente de tesorería, podrá entenderse fácilmente cuando interpretemos el significado de éste.

Fondos líquidos de tesorería

En los fondos líquidos, se incluyen los saldos de efectivo en caja y cuentas bancarias. Además, se podría asemejar a éstos las inversiones realizadas como consecuencia de excedentes temporales de tesorería, siempre que tengan suficiente grado de liquidez.

La magnitud resultante de sumar a los derechos pendientes de cobro los fondos líquidos y restarle las obligaciones pendientes de pago constituye el remanente de tesorería total. Ahora bien, en el supuesto de que existan gastos con financiación afectada, el remanente de tesorería deberá desglosarse en dos partes:

- El *remanente de tesorería afectado* a dichos gastos con financiación afectada, constituido por la suma de las desviaciones de financiación positivas que, en dichos gastos, y para cada una de las aplicaciones del presupuesto de ingresos que los financian, se produzcan en fin de ejercicio.

- El *remanente de tesorería para gastos generales*, determinado como diferencia entre el remanente de tesorería total y el remanente de tesorería afectado a gastos con financiación afectada.

Si existen gastos con financiación afectada de carácter plurianual, no necesariamente se deben realizar de forma paralela ingresos y gasto, recogiendo la desviación de financiación dichos desfases temporales que se hayan podido producir.

En el caso de que aparezcan desviaciones de financiación globales positivas, derechos reconocidos en este ejercicio o en anteriores deberán financiar obligaciones de ejercicios posteriores. Si estos derechos se tienen en cuenta para calcular el remanente de tesorería, éste aparece distorsionado, ya que aunque el remanente resulte positivo, parte de éste no podrá destinarse a financiar modificaciones de crédito porque deberá destinarse a financiar el gasto con financiación afectada en los ejercicios siguientes.

De forma semejante, podría plantearse la existencia de una desviación negativa, y por tanto, una parte de las obligaciones reconocidas en el ejercicio, pendientes de pago o pagadas, asociadas a un gasto con financiación afectada deben financiarse con derechos a reconocer en ejercicios posteriores. En este caso, los ingresos realizados son inferiores a los que se deberían haber realizado, y por tanto parte de la capacidad de financiación de gastos generales se ha destinado de forma transitoria a la financiación de los gastos con financiación afectada; el remanente de tesorería para gastos generales aparecería minorado.

Sin embargo, para calcular el remanente afectado se toman desviaciones de financiación globales y positivas, es decir no se contempla la posibilidad de que existan desviaciones de financiación negativas. Planteando la situación teórica similar al caso de desviaciones de financiación positivas, se debería incrementar el remanente de tesorería para gastos generales. Una vez más el principio de prudencia se ha impuesto en la solución, y al tratarse de expectativas de ingresos, sin haber sido estos realizados, no deben ser tenidos en cuenta en el cálculo del remanente de tesorería.

El remanente de tesorería constituye un recurso para la financiación de la entidad. Cuando éste es positivo, representa la capacidad de la entidad de financiar gastos del ejercicio siguiente mediante modificaciones de crédito. Si el remanente es negativo, indica la necesidad de financiación para cubrir el déficit .

Por su parte, la ley 39/1988 de Haciendas Locales señala que el remanente de tesorería afectado a gastos con financiación afectada podrá financiar la incorporación de los remanentes de crédito, correspondientes a dichos gastos, que se pueden producir en el ejercicio siguiente.

El remanente de tesorería para gastos generales constituirá un recurso para la financiación de modificaciones de créditos en el presupuesto siguiente si es positivo. Cuando éste sea negativo, según se establece en el art. 174 de la ley 39/1988,

deberá procederse a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido. Si la reducción de gastos no resultase posible se podrá acudir al concierto de operación de crédito por su importe. De no adoptarse ninguna de las medidas previstas en los apartados anteriores, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al mencionado déficit. De alguna manera, lo que establece este artículo es una medida que, en condiciones normales, permitiría evitar la crisis financiera de las entidades locales.

2.3. Tesorería

Dentro del grupo de información financiera se ha incluido un punto sobre tesorería, con objeto de informar sobre el saldo inicial, los cobros y pagos del ejercicio y el saldo final. Aunque no se han establecido otros requisitos que diferenciar por tipos de operaciones, el Plan recoge dos tipos de estados: el estado de tesorería y el estado del flujo neto de tesorería del ejercicio.

En el sector empresarial, la importancia que en los últimos años ha adquirido la información de flujos de tesorería ha sido plasmada en la elaboración de estados de flujos de tesorería, como un estado adicional a los estados contables tradicionales, con carácter obligatorio. Este ha sido el caso de países como Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Reino Unido y Australia, entre otros, que exigen la presentación de estados de flujos de tesorería en sustitución de los tradicionales estados de flujos de fondos.

En nuestro país, el PGC para las empresas no recoge tal exigencia, desmarcándose así de la tendencia internacional. No obstante, sí se ha regulado la presentación de información sobre la liquidez en los casos en que las sociedades distribuyeran dividendos a cuenta.

Para las entidades en régimen de contabilidad pública, la información de flujos de tesorería ha sido también percibida de elevada utilidad para evaluar la gestión y la situación económico-financiera. Así, en numerosos pronunciamientos sobre objetivos de la contabilidad en las entidades públicas, se ha afirmado que es imprescindible conocer la capacidad de la entidad para hacer frente al pago de sus deudas, y de generar liquidez suficiente. Como señala la IASC nº 7 revisada (1992, pfo 4), aunque aplicado al sector empresarial, “el estado de flujos de tesorería, cuando se usa conjuntamente con el resto de los estados financieros, suministra información que permite a los usuarios evaluar los cambios en los recursos económicos de la empresa, su estructura financiera (incluyendo su liquidez y solvencia) y su capacidad para modificar tanto los montantes como las fechas de cobros y pagos, a fin de adaptarse a la evolución de las circunstancias y a las oportunidades que se puedan presentar”.

De hecho, la importancia de dicha información ha llevado a los organismos emisores de normas contables para el sector público a incluir el estado de flujos de tesorería.

rería como un estado obligatorio y de igual rango que la cuenta de resultados o balance de situación.

El PGCP se ha encauzado en la corriente internacional, estableciendo dos tipos de estado: uno atendiendo al carácter presupuestario de los cobros y pagos, y un segundo estado en función del tipo de operaciones que da lugar al cobro o pago. Aunque no son estados principales los mismos forman parte de la memoria y, por tanto, tienen el carácter de obligatorios.

Los distintos organismos que han emitido normas en relación con la presentación de estados de tesorería han optado por definir la tesorería como el efectivo y equivalentes de efectivo, justificando su utilización por la vinculación que este tiene con la gestión de tesorería que llevan a cabo las distintas entidades.

El PGCP no establece una definición de tesorería al respecto de la elaboración del estado de tesorería ni el estado de flujos netos de tesorería. Sin embargo, cuando hace referencia al cálculo del remanente de tesorería señala que los fondos líquidos incluyen los saldos disponibles en cajas de efectivo y cuentas bancarias, así como los excedentes temporales de tesorería que se hayan materializado en inversiones de carácter no presupuestario que reúnan el suficiente grado de liquidez.

Respecto al estado de tesorería, y según el plan, en el mismo se pretende diferenciar las operaciones en función de su relación con el presupuesto, así cabe diferenciar entre las siguientes:

- Operaciones del presupuesto corriente, es decir aquellos cobros o pagos derivados del ejercicio corriente, y que a su vez sean consecuencia de la ejecución del presupuesto.
- Operaciones de presupuestos cerrados, como consecuencia del cobro o pago de derechos y obligaciones reconocidas en presupuestos anteriores.
- Operaciones no presupuestarias, es decir aquellos cobros o pagos derivados de operaciones que no se reflejan en el presupuesto.
- Operaciones comerciales, como consecuencia de la realización de actividades comerciales por los entes de carácter industrial y comercial.

Esta diferenciación coincide con la que se ha establecido para la elaboración del remanente de tesorería.

Respecto al estado del flujo neto de tesorería, el mismo recoge los cobros y pagos diferenciando también entre presupuesto corriente, presupuestos cerrados, y operaciones no presupuestarias. A su vez, dentro del presupuesto corriente se ha establecido una clasificación entre operaciones de gestión y aquéllas que lo son de deudas a corto o largo plazo, y de inmovilizado físico y financiero.

2.4 Otra información relevante: los gastos con financiación afectada

La creciente importancia de financiación mediante ingresos finalistas en los presupuestos actuales de las administraciones públicas ha hecho necesaria su consideración en el marco que regula la actividad de las mismas, así como en su normativa contable.

No obstante, el documento nº1 de la IGAE, «Principios contables públicos» establece, con carácter obligatorio, el principio de desafectación para todas las entidades públicas². El supuesto de los gastos con financiación afectada, al incluir en el presupuesto los correspondientes ingresos afectados a fines específicos y teniendo en cuenta que se debe garantizar la aplicación de esta financiación al gasto afectado, constituye una excepción al principio general de desafectación, si bien dicha excepción, como puede verse en su definición, aparece reflejada en el propio enunciado del principio.

Es la ICAL la que tomó la iniciativa en cuanto a su definición, describiendo el gasto con financiación afectada como “toda aquella unidad de gasto, que, bien por sus características particulares, bien por acuerdos con otros Entes de Derecho Público o Privado, se financien, total o parcialmente, con ingresos específicos o con aportaciones concretas que tengan una relación objetiva y directa con el gasto a financiar” (regla 376.2).

Las repercusiones de esta figura en las magnitudes económicas y la importancia que ha adquirido, pone de manifiesto la necesidad de arbitrar mecanismos para su control. El PGCP pretende que el seguimiento contable de estos gastos pueda realizarse a través de la memoria. Así, en su punto nº 6 hace referencia a los gastos con financiación afectada, indicando que para cada gasto de este tipo que se realice se debe de recoger la siguiente información:

- Datos identificativos de cada uno de ellos, señalando su duración estimada, si se trata o no de un proyecto de inversión, cuantía del gasto e ingresos afectados distribuido por conceptos presupuestarios, y en su caso, a través de los distintos agentes financieros.

- Gestión del gasto presupuestario e ingreso presupuestario, señalando para cada uno de ellos la parte que se ha realizado en el ejercicio, la que se realizó en ejercicios anteriores y los gastos e ingresos presupuestarios pendientes de realizar.

- Coeficiente de financiación a fin de ejercicio.

2. Este principio de desafectación ha sido también recogido en el PGCP, señalando: “con carácter general, los ingresos de carácter presupuestario se destinan a financiar la totalidad de los gastos de dicha naturaleza, sin que exista relación directa entre unos y otros. En el supuesto de que determinados gastos presupuestarios se financien con ingresos presupuestarios específicos, a ellos afectados, el sistema contable debe reflejar esta circunstancia y permitir su seguimiento”.

- Desviaciones de financiación a final de ejercicio, tanto las acumuladas como las imputables al ejercicio.

En definitiva, el nuevo Plan ha sido exigente en cuanto a la información a incluir respecto a los gastos con financiación afectada, debido tanto a la importancia de los mismos, como a las repercusiones que tienen en otras magnitudes, como el resultado presupuestario o el remanente de tesorería. Sin la información contenida en este punto poco podría saberse sobre la fiabilidad de los ajustes realizados en las magnitudes anteriores. Por tanto, esta información es imprescindible para comprender indicadores de máximo interés para evaluar la gestión presupuestaria y la situación económico-financiera de la entidad.

Desde nuestro punto de vista, esta información contable específica de los gastos con financiación afectada servirá tanto para el control de gastos e ingresos y sus condiciones de afectación como para informar a los encargados de la gestión económico-financiera sobre el grado de ejecución presupuestaria de determinados proyectos de indudable importancia en la actividad de las entidades públicas.

VII. CARENCIAS Y DEBILIDADES DE LA MEMORIA EN EL PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

En primer lugar, cabe resaltar que se echa de menos en las entidades públicas la explicación mediante notas de los criterios de valoración y de las bases de presentación de las cuentas anuales, objetivo principal para el que fueron desarrolladas las notas a los estados financieros. Así, una de las principales razones a favor de las mismas ha sido su potencial explicativo respecto a los métodos contables seguidos por la entidad. De cualquier forma, es cierto que las posibilidades ofrecidas por el PGCP para el tratamiento contable de las distintas partidas aparecen quizá más acotadas que en el caso empresarial, pero sin duda siguen existiendo partidas en las que intervendrá la decisión de la entidad para adoptar una u otra alternativa, como puede ser la amortización de gastos a distribuir en varios ejercicios o incluso la amortización del inmovilizado material.

Asimismo, en relación a la memoria contenida en el plan empresarial, no se ha recogido tampoco ningún tipo de información sobre los pasivos contingentes ni acontecimientos posteriores al cierre, cuando puede ser sin duda relevante para los distintos usuarios. En este sentido, cabe resaltar que Hay and Antonio (1990), en su estudio sobre la utilidad de las notas a los estados financieros, concluyeron que los lectores de los estados financieros prefieren que se proporcione información detallada sobre la falta de cumplimiento de algunas leyes, pasivos contingentes y sucesos posteriores al cierre.

En tercer lugar, cabe resaltar que aunque es obvio que las notas permiten que los estados contables tradicionales sean más compactos, dejando la desagregación de la

información para la memoria, quizá una memoria excesivamente amplia puede convertirse en farragosa y de difícil manejo. Así, aunque no sometemos a debate la utilidad de proporcionar información presupuestaria dentro de la memoria, dada su trascendencia en el campo de las administraciones públicas, tampoco consideramos que ésta deba convertirse en un documento en el que todo tiene cabida. Así, debería desglosarse aquella información no recogida en la liquidación presupuestaria y que puede tener relevancia, pero no aquella que suponga mera repetición, como es el caso de la clasificación funcional del gasto, o incluso el estado operativo, donde lo único que contiene son resúmenes que ya podrían estar recogidos en la liquidación presupuestaria. En todo caso, debe entenderse que el papel de la memoria es limitado, razón por la que aquella información que pueda aparecer en los estados principales sin suponer una distorsión debería quedar incluida.

En esta misma línea de reducción de su contenido en la medida de lo posible, consideramos que es suficiente la presentación de un único estado de variación de fondos, siendo ésta la tendencia que impera en el contexto internacional. Concretamente, el estado de flujos de tesorería ha reemplazado, no completado al cuadro de financiación, y aunque podría parecer que a mayor información mayor utilidad, esto puede producir un efecto negativo sobre el usuario. Además, el cuadro de financiación es uno de los estados más complejos tanto de elaborar como de interpretar.

Las críticas anteriores no son nada más que pequeñas consideraciones sobre lo que podría o no incluirse. Sin embargo, mucho más grave nos parece que la memoria haya perdido la oportunidad de incorporar lo que podría ser su principal justificación en el ámbito de las administraciones públicas, tal como información relativa a la prestación de servicios.

En este sentido, cabe recordar que entre las características que diferencian a las administraciones públicas del sector empresarial, pueden destacarse fundamentalmente tres, tal como se ha establecido en los diversos estudios y pronunciamientos sobre objetivos de la información contable pública:

- No existen intereses de propiedad.
- No tienen como objetivo principal el beneficio, sino la prestación de servicios.
- La mayor parte de sus ingresos no proceden de la venta de bienes y servicios sino de contraprestaciones involuntarias de los contribuyentes o ciudadanos.

Así, dado que el objetivo fundamental de las administraciones públicas no es la consecución de beneficio, el énfasis en los estados financieros deberá ponerse en las actividades orientadas a prestar servicios. En la medida de lo posible debería reflejarse el nivel, calidad y coste de los bienes y servicios proporcionados a la comunidad.

Por ejemplo, teniendo en cuenta esta orientación a la prestación de servicios, el Financial Reporting Standard nº 2 de la New Zealand Society of Accountants establece un apartado para incluir la información sobre las actividades realizadas en cada servicio, denominado *Statement of Performance Service*, donde se informará sobre el grado en que la entidad ha alcanzado sus objetivos de prestación de servicios, desglosando todos los outputs de la entidad, así como el coste de éstos, y además si es posible y adecuado, debe indicarse también el outcome al que el output pretende contribuir. Además, dicha información debe presentar tanto los rendimientos previstos u objetivos, como los rendimientos reales.

En este sentido, consideramos que en la memoria se debería hacer referencia a los objetivos de la entidad, los servicios que presta, el coste de éstos y otra información similar. La conveniencia de plasmar dicha información no es sino una particularidad que debería quedar reflejada en las cuentas anuales de las administraciones públicas.

En la misma línea se pronuncian Muñoz Colomina y Norverto Laborda (1995), refiriéndose a esta información bajo el término de balance social. Así, consideran que la memoria debería incluir un conjunto de indicadores sociales con los que complementar la imagen fiel que sobre la actividad del ente se ofrece a los distintos agentes que se relacionan con el mismo.

Cabe resaltar que la Ley Reguladora de Haciendas Locales exige a los municipios de más de 50.000 habitantes y las demás entidades locales de ámbito superior que acompañen a la Cuenta General: a) una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y b) una memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados con indicación de los previstos y alcanzados con el coste de los mismos.

Por tanto, se trataría de trasladar dicha información a un punto de la memoria, aunque entendemos que cuando se trata de medir los servicios, calidad, ..., la complejidad es sin duda elevada. En esta línea habrá que dirigir los esfuerzos futuros de las administraciones públicas, ahora que la elaboración de información financiera ya está consolidada.

BIBLIOGRAFÍA

GABAS, F.: "La memoria de las cuentas anuales". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XIX, nº 65, octubre-diciembre, 1990, pp. 925-959.

GONZALO ANGULO, J.A.: "La información financiera: ¿complemento o fracaso de las cuentas anuales?". *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 2ª época, volumen 1, nº 2, 1991, pp. 347-374.

HAY, L. E. and ANTONIO, J. F.: "What users want in government financial reports". *Journal of Accountancy*, agosto 1990, pp. 91-98.

INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS COMMITTEE: *International Accounting Standard nº 7 (revised), "Cash Flow Statements"*. IASC, London, December 1992.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE): *Documento* nº 1, “Principios Contables Públicos”. Madrid, 1991.

LEY 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. (BOE nº 313, 30 de diciembre).

LEY 19/1989, de 25 de julio, de reforma parcial y adaptación de la legislación mercantil a las Directivas de la Comunidad Económica Europea en materia de sociedades. (BOE nº 178, 27 de julio).

MONTESINOS JULVE, V.: “La memoria en el nuevo Plan General de Contabilidad”. *Partida Doble*, nº 10, marzo, 1991, pp. 51-57.

MUÑOZ COLOMINA, C.I. y NORVERTO LABORDA, M.C.: “El Balance social”. *Actualidad Financiera*, nº 1, monografía de Contabilidad Pública, 1995, pp. 23-40.

NEW ZEALAND SOCIETY OF ACCOUNTANTS (NZSA): *Financial Reporting Standard* nº2. “Presentation of Financial Reports”. Wellington, Mayo, 1994

ORDEN de 17 de julio de 1990 por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local. (BOE nº 175, 23 de julio).

ORDEN de 6 de mayo de 1994, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública. (BOE nº120, 20 de mayo)

REAL DECRETO 1643/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad (BOE de 27 de diciembre).

RESOLUCIÓN de 11 de noviembre de 1983, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la nueva versión del Plan General de Contabilidad Pública. (BOE nº 16 y 17, 19 y 20 de enero de 1984).