

CONTABILIDAD

ANALISIS DEL RESULTADO ECONOMICO Y FINANCIERO DE LAS ENTIDADES PUBLICAS

N.º 144

TRABAJO EFECTUADO POR:

VICENTE PINA MARTINEZ

Profesor Titular de Universidad

2.º Premio Revista *Estudios Financieros* 1993.**Modalidad: *Contabilidad*.**

Sumario:

- I. Introducción.
- II. La información económico-financiera en las entidades públicas.
 1. Objetivos de la información económico-financiera pública.
- III. Derechos de cobro e ingresos en las entidades públicas.
 1. Tratamiento de los Derechos a Cobrar.
 2. Tratamiento de los ingresos.
- IV. Obligaciones de pago y gastos en las entidades públicas.
 1. Tratamiento de las obligaciones de pago.
 2. Tratamiento de los gastos.
- V. Magnitudes relevantes de la actividad económico-financiera pública.
 1. Magnitudes de carácter económico.
 2. Magnitudes de carácter presupuestario.
 3. Magnitudes de carácter financiero.
- VI. Conclusiones.
- VII. Bibliografía.
- VIII. Anexo I.

CONTABILIDAD

ANALISIS DEL RESULTADO ECONOMICO Y
FINANCIERO DE LAS ENTIDADES PUBLICAS

N.º 144

I. INTRODUCCION

El trabajo que presentamos tiene como principal objetivo el analizar el contenido informativo de la reforma del sistema contable público llevada a cabo por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) a lo largo del año 1992, materializada en la emisión de siete borradores sobre principios contables públicos, de corte similar a los que ha venido emitiendo la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), junto con la elaboración de un borrador del Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), que representa la revisión del PGCP actual.

Los siete borradores sobre principios contables, abordan en profundidad la problemática contable en cuanto a criterios de definición, reconocimiento, cuantificación y registro de los temas más importantes y controvertidos de la contabilidad pública como son:

Documento n.º 1, «Principios Contables Públicos» donde se definen los objetivos de la contabilidad pública, entorno en que opera, principales características, fines de la contabilidad pública, usuarios de la misma y principios generalmente aceptados aplicables a las Administraciones Públicas.

Borrador de Documento n.º 2, «Principios Contables Públicos. Derechos de Cobro e Ingresos», donde se abordan los aspectos diferenciales y específicos a nivel conceptual, reconocimiento y cuantificación de estos elementos en el sector público.

Borrador de Documento n.º 3, «Principios Contables Públicos. Obligaciones y Gastos» de igual contenido que el anterior, pero referido a los conceptos señalados.

Borrador de Documento n.º 4, «Principios Contables Públicos. Transferencias y Subvenciones». Para estos conceptos ha sido preciso la elaboración de un documento propio como consecuencia de la gran importancia que tienen los mismos en las entidades públicas. Como aspecto diferencial más destacado con respecto al sector privado cabe señalar la consideración como ingreso del ejercicio de la totalidad de las subvenciones y transferencias recibidas, en lugar de su imputación periódica al resultado.

Borrador de Documento n.º 5, «Principios Contables Públicos. Endeudamiento Público». Este documento trata únicamente el endeudamiento derivado de operaciones financieras de préstamos, bien mediante la emisión de empréstitos, bien a través del recurso a intermediarios financieros. En el mismo se abordan temas tan importantes, entre otros, como el tratamiento de las diferencias de cambio derivadas del endeudamiento en moneda extranjera.

Borrador de Documento n.º 6, «Principios Contables Públicos. Inmovilizado no Financiero», donde se define el mismo, clasificándolo en tres categorías básicas: Inversiones destinadas al uso general, que comprende la inversión realizada por las Administraciones Públicas en infraestructuras, tales como: Carreteras, calles, parques, puentes, alcantarillado, etc., estas inversiones está previsto mantenerlas en el balance de situación durante el período de construcción de las mismas, dándolas de baja cuando se entreguen al uso de los ciudadanos; inmovilizado demanial afecto a servicios públicos, que recoge inmovilizados de naturaleza similar al inmovilizado material del sector privado, pero que es utilizado para la prestación de servicios públicos, como es el caso del inmovilizado utilizado por la Policía Local, servicio de Bomberos, la Casa Consistorial, etc.; y el inmovilizado patrimonial, que vendría constituido por bienes de similar naturaleza que los anteriores, pero no adscritos a la prestación de servicios públicos, tales como solares, bienes inmuebles propiedad de las Administraciones Públicas, etc.

Borrador de Documento n.º 7, «Principios Contables Públicos. Información Económico-Financiera Pública», donde se definen los diversos conceptos de resultado en las Administraciones, su forma de cálculo y los estados contables que presentan dicha información.

En el momento de la terminación del presente trabajo, se encuentra en fase de elaboración el borrador de un octavo documento sobre gastos con financiación afectada, que está previsto terminar en la primera mitad del presente año.

De los borradores de documentos anteriormente mencionados, únicamente el documento n.º 1 se encuentra definitivamente aprobado, revistiendo el resto en el momento actual, como ya señalamos, el carácter de borradores.

Dada la magnitud de la reforma emprendida por la IGAE, en el presente estudio nos vamos a limitar a analizar el contenido informativo y utilidad de los cambios que se introducen en el sistema contable público a través de los mencionados documentos, para el análisis contable de los distintos tipos de resultado en las Administraciones Públicas. Para ello, en primer lugar, pasaremos revista a los aspectos diferenciales más importantes de los conceptos de: Derecho de cobro, obligación de pago, gasto e ingreso, existentes entre el sector privado y el sector público, como fase previa para la correcta interpretación de las magnitudes económico-financieras que representan los distintos tipos de resultado que tienen previsto pre-

sentar las Administraciones Públicas. Y a continuación abordaremos el análisis crítico de las mencionadas magnitudes y su utilización operativa, a partir de la construcción de varios tipos de indicadores y ratios que permitan sintetizar, para el usuario de estos estados contables, el contenido informativo de la información económico-financiera a presentar por estas entidades.

Los instrumentos para el análisis contable que proponemos, lo son con carácter general, lo cual presenta ciertas limitaciones, precisando de la correspondiente adaptación a las diferentes realidades de las Administraciones Públicas como son, la Administración Central, Local e Institucional. En concreto, las propuestas contenidas en este trabajo serían de plena aplicación únicamente a la Administración Local. Esta circunstancia, se da igualmente en el sector privado, donde los instrumentos e indicadores concretos de análisis, si bien orientan con carácter general, no pueden ser aplicados al sector eléctrico y financiero sin la correspondiente adaptación. Lo que no merma la validez de los planteamientos básicos de análisis contable que se puedan elaborar con vocación de una cierta universalidad.

El significado del resultado en las entidades públicas se encuentra íntimamente unido al de gasto e ingreso de la entidad. En función de lo que queramos medir deberemos aplicar distintos criterios de tratamiento, reconocimiento, cuantificación y presentación de los mismos. Los borradores de los documentos núms. 2, 3 y 7 consideran como objetivo de la cuenta de resultados la medición del excedente económico de la entidad en términos de ahorro positivo o negativo del ejercicio, proporcionando información sobre si ha habido incremento de patrimonio o no como consecuencia de los acontecimientos económicos acaecidos en el ejercicio. Propone, por tanto, una cuenta de resultados similar a la existente en el sector privado que, si bien tiene la ventaja de facilitar la comparabilidad entre entidades públicas y privadas, olvida las importantes diferencias existentes entre unas y otras, en cuanto a objetivos, función social y realidad económica se refiere, que afecta a la utilidad informativa de la misma a efectos de análisis contable.

La finalidad de la empresa privada en una economía de mercado es la creación de riqueza. Los diversos agentes económico-sociales ponen a su disposición una serie de recursos, que esperan ver acrecentados en el futuro a través de una adecuada gestión. La cuenta de resultados tiene por objeto poner de manifiesto si en el transcurso de las operaciones efectivamente se ha producido este incremento de recursos y cuál ha sido el origen de los mismos, comparando los ingresos del ejercicio con los gastos (inversión a corto o largo plazo) necesarios para su obtención, medidos ambos, según los principios de contabilidad generalmente aceptados. Los agentes económicos, antes de poner a disposición de la empresa sus recursos, demandan información que les permita anticipar con la menor incertidumbre posible, la rentabilidad que van a obtener de su inversión y el posterior seguimiento de la misma.

Sin embargo, la finalidad de las entidades públicas es bien distinta, su función es la de prestar servicios a la comunidad, actividad que, a menudo, no supone la creación de riqueza,

sino el consumo de la misma con el fin de proporcionar bienestar social. Este consumo de riqueza es financiado con fondos obtenidos de la comunidad a través de diversos mecanismos coactivos de recaudación, sin existir proporcionalidad ni relación entre los recursos que aporta el ciudadano y los servicios que recibe, en la mayor parte de los casos.

En estas circunstancias, la utilidad de la información que facilita la cuenta de resultados no reside en la medición de la riqueza aportada por la entidad pública a la sociedad, sino en la determinación de si la entidad pública está prestando servicios (gastando) de acuerdo con sus posibilidades (ingresos) o por el contrario está financiando su actividad actual con el esfuerzo fiscal que realizarán los ciudadanos en el futuro (ANTHONY 1978, GASB n.º 11). Las organizaciones políticas y sociales demandan información, principalmente, sobre la forma en que se han gestionado los recursos que la sociedad ha puesto a su disposición (rendición de cuentas), el grado de éxito en la consecución de los objetivos previstos (eficacia), y si con los recursos utilizados ha prestado el mayor nivel de servicios posible (eficiencia en la gestión).

Esta última concepción del resultado en las entidades públicas hace hincapié a la vez, tanto en los aspectos financieros como en los económicos. En la empresa privada, el beneficio es un buen indicador del grado de éxito en la consecución de sus objetivos, aunque no siempre el único. En las entidades públicas, el problema no es que la última línea de la cuenta de resultados (beneficio neto) no tenga significado, sí lo tiene; sino que éste tiene escasa utilidad para el gestor -su trabajo será juzgado por lo que haga (performances), no por lo que ahorre- y para el resto de usuarios, más preocupados por otros aspectos relacionados con la eficacia, eficiencia y finanzas de la entidad.

De acuerdo con HICKS (1946), el beneficio es el valor máximo que puede consumir una entidad en un período, permaneciendo su riqueza igual que al principio. La última línea representa el ahorro económico positivo o negativo habido en el ejercicio. Sin embargo, el presupuesto equilibrado es más una restricción que un objetivo de las entidades públicas.

Por no tener los objetivos un carácter básicamente económico, es difícil encontrar una medida única del éxito en la consecución de los mismos, sino que se deben proporcionar varias, para un adecuado análisis de su gestión. ANTHONY (1978) propone la viabilidad financiera, cumplimiento de legalidad, resultados de la actividad gerencial (performances) y coste de los servicios prestados como exponentes de la actividad de estas entidades que permitan llevar a cabo la rendición de cuentas en la gestión de ingresos y gastos, la medición eficacia y eficiencia en la prestación de servicios y la posibilidad de seguir prestándolos en el futuro.

Los objetivos informativos propuestos por ANTHONY son aplicables tanto a los usuarios externos como internos. Desde la perspectiva de estos últimos, la capacidad efectiva de gestión no se encuentra en los estamentos técnicos, sino en los órganos políticos. Los

gestores técnicos del gasto público no tienen capacidad de llevar a cabo reasignaciones de recursos para incrementar la eficiencia y eficacia de su gestión, sino que su responsabilidad se limita a la administración de los fondos que han sido puestos a su disposición; su margen de decisión es, por tanto, bastante limitado. En las entidades públicas, los órganos políticos, y no los técnicos, definen los objetivos de la entidad y las actividades a realizar para alcanzarlos, materializándose, finalmente, en el diseño de un presupuesto que proporciona los medios económicos precisos para la consecución de dichos objetivos. La contabilidad pública debe proporcionar la información económica y financiera precisa para que los responsables políticos puedan llevar a cabo una eficaz y eficiente asignación presupuestaria de los recursos disponibles, de acuerdo con las posibilidades materiales de cada entidad y las necesidades sociales que deben atender.

En contabilidad pública, el usuario más necesitado de información para la toma de decisiones es el gestor mismo de la entidad que predomina sobre el externo, a diferencia de lo que sucede en el sector privado cuyos estados financieros están básicamente orientados a satisfacer las necesidades de este último. Los distintos tipos de resultados que analizamos a lo largo de este trabajo contienen información de gran utilidad para el usuario interno encargado de realizar asignaciones eficientes de recursos y para evaluar la eficacia con que la entidad desarrolla su actividad.

Estas consideraciones iniciales, a pesar de tener un carácter meramente formal, introducen elementos claramente diferenciadores entre el sector privado y las entidades públicas, que es necesario tener en cuenta a la hora de establecer el tratamiento contable y presentación de los hechos y transacciones económicas que se producen en unas y otras entidades, si queremos proporcionar información útil para la toma de decisiones.

La contabilidad pública, con respecto a la privada, incorpora una serie de peculiaridades que es preciso considerar para la correcta interpretación y valoración de la información suministrada, ya que, si bien es cierto que la teoría contable le es de plena aplicación y los conceptos contables son los mismos, el entorno económico y jurídico en que realizan su actividad es lo suficientemente distinto como para que los mismos no presenten igual significado en unas y otras entidades, al menos en lo que a efectos de análisis contable y necesidad de tomar decisiones se refiere. El análisis contable aporta técnicas que contribuyen a facilitar la formación de una opinión, poniendo de manifiesto los aspectos más relevantes de la información suministrada, pero para ello es indispensable que los estados financieros públicos faciliten la información base adecuada a las necesidades informativas de los decisores.

Por ello, antes de comenzar a valorar el significado y utilidad de los resultados en las entidades públicas, es preciso analizar los aspectos diferenciales más importantes existentes en los conceptos de gasto, ingreso, derecho de cobro y obligación de pago, base del cálculo de los distintos resultados, con respecto al sector privado, así como en el concepto, objetivos y usuarios de la contabilidad pública.

II. LA INFORMACION ECONOMICO-FINANCIERA EN LAS ENTIDADES PUBLICAS

El borrador del documento n.º 7 se ocupa de la presentación de la información económico-financiera pública, determinando con carácter previo los conceptos de entidad pública como sujeto de la contabilidad pública, el marco jurídico, legal y económico en que operan y los objetivos que debe alcanzar la información contable de estas entidades.

ENTIDAD PUBLICA. Se define el perfil de entidad pública que está sujeta al régimen de contabilidad pública, en función de los siguientes rasgos diferenciadores:

- Ente perteneciente al sector público.
- Personalidad jurídica propia (sin perjuicio de las subentidades que se puedan constituir).
- Presupuesto de gastos e ingresos diferenciado.
- Formación y rendición de cuentas en régimen de contabilidad pública.

Estas entidades deberán facilitar información económica, presupuestaria y financiera sobre sus actividades. Quedan, por tanto, excluidas aquellas entidades que, formando parte del sector público, esté previsto que elaboren su información en régimen de contabilidad empresarial.

El marco económico viene definido por:

- La *actividad* que realizan, consistente en la producción de bienes y servicios para satisfacer necesidades de la colectividad, operaciones de redistribución de la renta y riqueza nacional.
- La *financiación* proviene de fondos públicos procedentes de pagos obligatorios, sin contraprestación mensurable o proporcionada.
- *No existe ánimo de lucro*, a pesar de que se pueda producir un déficit o superávit como consecuencia del desarrollo de su actividad.
- Los *medios* son de titularidad pública.

EL MARCO JURIDICO. Está constituido por el conjunto de normas que conforman el Derecho Administrativo, que definen su régimen de contratación, patrimonial, de su personal, la gestión de sus servicios y su actividad económico-financiera. Esta última se encuentra sometida al régimen presupuestario público, caracterizado por los principios de:

- Unidad. Existe un solo presupuesto que incluye la totalidad de los ingresos y gastos del ente.
- Universalidad. El presupuesto debe incluir la totalidad de ingresos y gastos del ente, sin posibilidad de compensación entre unos y otros.
- No afectación. Los ingresos se destinan global e indistintamente a la financiación de los gastos.
- Especialidad cualitativa, cuantitativa y temporal. Los créditos deben ser gastados en aquello que se ha especificado en los mismos. Para cada crédito sólo puede gastarse la cantidad autorizada para el mismo. Los créditos sólo pueden ser gastados dentro del ejercicio presupuestario para el cual fueron concedidos.

Asimismo la actividad económico-financiera se encuentra sometida a un régimen de:

- Control de legalidad. Al objeto de supervisar si la gestión cumple con las disposiciones legales.
- Control financiero. Verificación de la situación económico-financiera del ente.
- Control de eficacia. Verificación del cumplimiento de los objetivos.

Quedan sometidas al régimen de contabilidad empresarial aquellas cuyo perfil sea distinto al fijado anteriormente, junto con aquellas otras que esté previsto por alguna Ley.

LA ENTIDAD CONTABLE PUBLICA. La entidad contable pública es definida como «...todo ente que, perteneciendo al sector público, tenga personalidad jurídica propia, presupuesto de gastos e ingresos diferenciado y deba formar y rendir las cuentas en régimen de contabilidad pública.»

Asimismo, recoge la posibilidad de que los Ministerios, Consejerías, etc., disfruten de una cierta descentralización al contemplar la posibilidad de formar subentidades contables-públicas aquellos órganos que tengan dotación presupuestaria diferenciada en el Presupuesto

General y competencias propias para su gestión. Toda subentidad deberá elaborar de forma individualizada los estados financieros definidos para la misma, siendo responsable de la rendición de los mismos.

1. Objetivos de la información económico-financiera pública.

La información económico-financiera pública debe reflejar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de la ejecución del presupuesto y de los resultados de la entidad a que se refiera.

En el contexto de la contabilidad pública, el principio de imagen fiel consideramos que debe entenderse más bien como una declaración formal de intenciones que como un criterio operativo de contabilización, ya que el mencionado principio implica no respetar la norma contable, los contenidos de las instrucciones y disposiciones contables públicos, cuando éstos no reflejen adecuadamente la situación real de la entidad, circunstancia difícilmente imaginable en la Administración Pública en general.

La información económico-financiera pública debe ser útil a los órganos de representación política, de gestión, de control externo e interno y otras entidades públicas, entidades privadas, asociaciones y ciudadanos en general.

El conjunto de usuarios definido en el borrador del documento n.º 7 abarca a todos los potenciales destinatarios de la información contable. Para los órganos de gestión y de control, la información contable es fundamental, si bien para los primeros algunos estados financieros tendrán mayor interés que otros, considerando particularmente relevantes los que permiten un mejor seguimiento y eficaz ejecución del presupuesto.

En cuanto a objetivos informativos propiamente dichos, la información económico-financiera pública debe mostrar:

1. La situación patrimonial.
2. Sus necesidades de liquidez a corto y largo plazo.
3. La forma en que se ha ejecutado el presupuesto.
4. Los gastos e ingresos económicos «y en qué medida éstos han sido suficientes para cubrir aquéllos y si en el futuro los ciudadanos deberán soportar cargas por servicios previamente administrados.»

III. DERECHOS DE COBRO E INGRESOS EN LAS ENTIDADES PUBLICAS

1. Tratamiento de los Derechos a Cobrar (1).

El Derecho a Cobrar es definido en borrador del documento n.º 2 como «El crédito actual de la entidad frente a terceros, surgido como consecuencia de acontecimientos pasados, en virtud de los cuales el deudor queda obligado a satisfacer a la entidad una determinada cantidad de dinero, en un momento concreto (vencimiento) y con las condiciones que se deriven de su soporte documental».

A efectos de presentación, distingue entre derechos a cobrar presupuestarios y no presupuestarios. Considera presupuestarios aquellos derechos de cobro que se derivan de ingresos y otros recursos destinados a financiar el gasto presupuestario del ejercicio de la entidad. Y no presupuestarios, los presupuestarios no vencidos al final de ejercicio derivados de ingresos devengados, junto con aquellos que, de acuerdo con la normativa vigente, no son presupuestarios (2).

Centrándonos en los primeros, los derechos a cobrar presupuestarios son, por tanto, aquellos que vencerán dentro del ejercicio presupuestario. Su saldo al final del ejercicio recogerá los derechos de cobro vencidos en el ejercicio y no cobrados. Circunstancia que introduce el problemático concepto de la corrección valorativa en las entidades públicas, al que tendremos ocasión de referirnos más adelante.

Así, por ejemplo, al final del ejercicio (31-12-92) figurarán como derechos a cobrar no presupuestarios los procedentes de ingresos devengados en el año 92, pero con vencimiento en el 93. Por tanto, serán no presupuestarios respecto al 92 y presupuestarios respecto al 93. Si no ha habido impagados, la cuenta derechos a cobrar presupuestarios quedará saldada, por lo que no figurará en el balance de situación del 92. En caso de existir impagados, éstos figurarán en el balance en la mencionada cuenta, junto, en su caso, con la correspondiente corrección valorativa. En el asiento de apertura del ejercicio siguiente los derechos de cobro presupuestarios

-
- (1) El Derecho de Cobro desarrolla una función en el PGCP notablemente distinta de la desempeñada en el sector privado. Como tendremos ocasión de analizar detenidamente en los apartados V.2 y V.3 de este trabajo, el Resultado Presupuestario y el Remanente de Tesorería se calculan en base a los mismos. En la contabilidad pública las cuentas de Derechos de cobro y Obligaciones de pago son utilizadas como cuentas de enlace entre el subgrupo 57 de Tesorería y el resto de las cuentas del PGCP. De manera que los cargos y abonos a Tesorería se realizan siempre contra las cuentas señaladas. Por tanto, de estas cuentas podrá obtenerse información sobre todos los movimientos de efectivo y buena parte de los movimientos de fondos habidos a lo largo del ejercicio.
- (2) Este es el caso de los recursos administrados por cuenta de otras entidades, los conceptos incluidos en el subgrupo 47 de «Entidades Públicas» IVA, Seguridad Social, etc., algunos ingresos pendientes de aplicación, etc.

pendientes de cobro del ejercicio anterior se recogen en una cuenta de derechos de cobro de ejercicios cerrados, por tanto, en esta cuenta se acumularán al menos durante cinco años los derechos de cobro vencidos en ejercicios anteriores y no cobrados con la más diversa antigüedad de saldos.

A semejanza de las normas contables en el sector privado, también se diferencia entre corto y largo plazo, en función de que su vencimiento sea inferior o superior a un año, pero contado a partir del cierre del ejercicio. Los derechos a cobrar no presupuestarios, por no vencer en el ejercicio, si tampoco vencen en el siguiente, se recogerán en una cuenta de derechos de cobro a largo plazo.

La solución propuesta para registrar los derechos de cobro, así como la que veremos más adelante para las obligaciones de pago, sorprende por el pragmatismo e ingenio con que ha sabido conectar las peculiaridades de la contabilidad presupuestaria con la financiera. Si bien, existía ya un precedente, como es el grupo cero del Plan General de Contabilidad Pública, auténtico alarde de «ingeniería» contable.

1.1. Reconocimiento de los Derechos de Cobro.

El reconocimiento de los derechos de cobro se realizará de acuerdo con el principio de devengo. En línea con lo ya dispuesto en las instrucciones contables (SICOP, Corporaciones Locales y Organismos Autónomos, entre otras), con criterio general establece el momento en que se dicten los correspondientes actos de liquidación que los cuantifique, como acto crucial más representativo del devengo de los mismos.

1.2. Cuantificación.

El criterio general es el del valor nominal de los mismos, el que figure en los correspondientes actos de liquidación, o por el importe entregado, según sea una operación de venta o prestación de servicios, exacción, o de activo financiero respectivamente.

La utilización del acto de liquidación, como punto de referencia para el reconocimiento y cuantificación de los derechos de cobro e ingresos, nos parece lo más acertado, ya que permite una medición objetiva y fiable de los mismos, a la vez que genera el derecho legal a su cobro por parte de la entidad.

Una vez realizado el correspondiente acto de liquidación, su imputación a derechos de cobro presupuestarios o no presupuestarios se llevará a cabo en función del momento de su

vencimiento, de forma que se puede disponer de información precisa sobre qué ingresos contabilizados están financiando el gasto del ejercicio corriente y cuáles financiarán ejercicios futuros.

2. Tratamiento de los ingresos.

El tratamiento de los ingresos es simétrico al previsto para los derechos de cobro. No podía ser de otra manera, ya que en buena parte de los casos supone su contrapartida.

El borrador del documento n.º 2 define al ingreso como «Los flujos que configuran el componente positivo del resultado producidos a lo largo del ejercicio económico por las operaciones conocidas de naturaleza presupuestaria o no presupuestaria, como consecuencia del incremento de los activos o de la disminución de las obligaciones que implican un incremento del patrimonio neto.»

En las últimas décadas, han sido numerosos los intentos de definir el concepto de ingreso. La propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) está muy próxima a la realizada por el Accounting Principles Board en su APBs n.º 4 (págs. 133-148) que define al ingreso como «un incremento bruto de activos o un decremento de pasivo reconocido y medido de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados que se aplican a las actividades dirigidas a la obtención de beneficios, que pueden cambiar el neto patrimonial... . El ingreso no incluye la recepción de activos adquiridos por compra, solicitud de préstamos, ampliaciones de capital o periodificación de ingresos de períodos anteriores».

Asimismo, más recientemente, el Financial Accounting Standard Board (FASB) en su Statement of Financial Accounting Concepts (SFAC) n.º 3 ha propuesto la siguiente definición «Los ingresos son entradas u otros incrementos de activos en una empresa o disminuciones de pasivo (o una combinación de ambos), durante un período, como consecuencia de la producción o comercialización de bienes, prestación de servicios u otras actividades que constituyan el núcleo central de la explotación».

Comparando las tres definiciones, observamos que la IGAE se ha decantado por aquella que no relaciona los ingresos con la actividad de la entidad, sino con los efectos de la operación sobre la ecuación fundamental del balance; es decir, sobre el neto patrimonial. Esta orientación, necesaria en las entidades públicas, no se mantiene en el resto del borrador, ya que en el punto siguiente relaciona el reconocimiento del ingreso con la -hipotética y a menudo inexistente- corriente de bienes y servicios que los mismos representan.

2.1. Reconocimiento de ingresos.

El criterio general de reconocimiento es en función de la corriente de bienes y servicios que los mismos representan. Si bien es cierto que a continuación señala, que cuando ésta no pueda identificarse, se entenderán realizados los ingresos cuando se reconozcan los incrementos de activos o disminuciones de pasivo: El último caso es la norma y no la excepción.

El criterio básico de reconocimiento de ingresos se muestra incoherente con la acertada desvinculación de los ingresos con la prestación de servicios u otras actividades de las entidades públicas realizada en la definición, ya que al hacerlo en función de la corriente de bienes y servicios que representan se produce una causalidad entre ambas, que la definición no se ha atrevido a establecer.

El documento n.º 1 sobre Principios Contables Públicos recoge, entre otros, el principio de correlación de ingresos y gastos, señalando que el sistema contable deberá poner de manifiesto la relación entre los gastos realizados por la entidad y los ingresos necesarios para su financiación, considerando el resultado económico como la diferencia entre ambos, consecuencia de operaciones corrientes de dicho ejercicio. El resultado así calculado representa el ahorro bruto positivo o negativo. El mencionado documento se inclina, pues, introduciendo este principio, por una concepción de la cuenta de resultados muy próxima a la del sector privado de difícil justificación y alejada de la realidad de las entidades públicas.

En las entidades públicas resulta imposible, en la mayor parte de los casos, establecer correlación alguna entre ingresos y gastos. Y cuando la hay, como es el caso, bastante frecuente en las Corporaciones Locales, de los gastos con financiación afectada, ésta es de sentido inverso al del sector privado. En el sector privado se relacionan los ingresos del ejercicio y los gastos necesarios para su obtención, mientras que en el sector público se relacionarían los gastos de un determinado programa o proyecto, con los ingresos necesarios para su financiación.

En el sector público, los ingresos se recaudan para atender los gastos que ocasionan los servicios que prestan a la comunidad, entre ambos no existe correlación alguna, puesto que los flujos económicos y financieros se producen a nivel de comunidad social globalmente considerada y no entre entidades contables o individuos. La salida de servicios producida en la entidad (corriente económica) no conlleva una corriente financiera de sentido contrario, su contrapartida es un incremento del bienestar social. La corriente financiera se produce en otro momento, por cauces distintos, sin poderse relacionar el servicio prestado con el flujo financiero anterior o posterior al mismo.

Para el reconocimiento de ingresos, se exige en el borrador del documento n.º 2 que:

- Se haya producido el hecho contable.
- Se pueda medir con fiabilidad.

Para ingresos sin contraprestación:

- Cuando surja el derecho a su percepción.
- Cuando desaparezcan las causas de una corrección valorativa.

2.2. Cuantificación.

Los criterios de cuantificación de ingresos, son básicamente simétricos a los comentados para los derechos de cobro, y similares a los que se encuentran en vigor en el sector privado.

El importe de los ingresos sin contraprestación vendrá determinado por los derechos de cobro surgidos como consecuencia de un acto de liquidación. Si provienen de prestación de servicios o venta de activos, por la contraprestación convenida.

2.2.1. Provisiones para derechos de cobro.

Los borradores de los documentos núms. 2 y 3 -incomprensiblemente- no tratan las cuestiones relacionadas con el reconocimiento, cuantificación y técnica contable de registro de este tipo de provisiones, ni está previsto elaborar un documento específico que las recoja. Por tanto para su cuantificación únicamente existe la mención que se realiza a las mismas en el artículo 103.3 del Real Decreto 500/1990 sobre Presupuestos de las Entidades Locales donde se señala que «Para determinar los derechos de difícil o imposible recaudación se deberán tener en cuenta la antigüedad de las deudas, el importe de las mismas, la naturaleza de los recursos de que se trate, los porcentajes de recaudación tanto en período voluntario como en vía ejecutiva, y demás criterios de valoración que de forma ponderada se establezcan por la Entidad local».

En general, parece bastante acertada la dotación de provisiones para los derechos de cobro que resulten impagados o exista riesgo fundado de que lo sean. Su presentación en el balance minorando los derechos de cobro correspondientes, en la cuenta de resultados com-

pensando el ingreso registrado, y en el remanente de tesorería reduciendo el importe del mismo, facilita información sobre la capacidad de gestión de una entidad sobre sus propios ingresos y sobre la posibilidad de su realización efectiva.

Sin embargo, tradicionalmente las provisiones han sido en el sector privado un instrumento habitualmente utilizado para manipular el resultado (véase V. PINA 1988), cuya dación y aplicación, recogiéndolas alternativamente como gasto e ingreso en la cuenta de resultados del ejercicio, puede desinformar al lector de las cuentas anuales no especializado, sobre todo si tenemos en cuenta que no se facilitan criterios objetivos para su cuantificación. Para el gestor de las entidades públicas puede ser fuerte la tentación de incrementar el esfuerzo recaudador de su entidad (multas, etc.), con el fin de presentar una cuenta de resultados equilibrada, aun sabiendo que una parte importante de los ingresos sea de difícil realización.

Las posibilidades de manipulación del concepto de provisión se verían disminuidas con una adecuada normativa sobre la cuantificación global de las mismas, estableciéndose estimaciones realistas basadas en la experiencia histórica susceptibles de ser corregidas en base a ésta, y no en un mero apunte más de cierre del ejercicio.

El analista de estados financieros públicos necesariamente deberá tener en cuenta la naturaleza de este tipo de gastos e ingresos por funcionamiento de las provisiones, para realizar los ajustes pertinentes. En concreto, es imprescindible saber la antigüedad de los saldos, así como los criterios seguidos para su imputación y aplicación al resultado del ejercicio, información que podría facilitarse en la memoria. Si bien la falta de confianza en la información facilitada vendrá de la ausencia de incentivos en estas entidades para dotar las mencionadas provisiones, quedándose, en la mayor parte de los casos, en imputaciones simbólicas destinadas a cubrir bajo mínimos el riesgo de impagados del ejercicio.

2.2.2. Diferencias de cambio.

De acuerdo con los borradores de los documentos núms. 2, 3 y 5, las partidas monetarias en moneda extranjera se reconocerán por el contravalor en pesetas que resulte de aplicar el tipo de cambio vigente en el momento del devengo de la operación, aplicándose al presupuesto en vigor.

En caso de préstamos a largo plazo, la diferencia entre el valor de la deuda y el derecho de cobro se considerará gasto a distribuir durante el período de vida de la deuda, según criterios financieros.

Al cierre del ejercicio se valorará la totalidad de la deuda por su contravalor en pesetas al tipo de cambio vigente en dicha fecha. La posible diferencia por la aplicación del tipo de cambio actual, sea positiva o negativa, se imputará a resultados del ejercicio. Las operaciones de endeudamiento a corto plazo podrán no ser objeto de regularización, si por su escasa importancia la variación no resulte significativa.

La incorporación a los estados financieros de los intereses devengados se realizará al tipo de cambio vigente. Las diferencias que puedan surgir entre este momento y su vencimiento se imputarán a resultados del ejercicio. Con respecto a las obligaciones derivadas de retribuciones implícitas se imputarán al capítulo tres de gastos financieros del presupuesto en el momento del vencimiento al tipo de cambio vigente.

En el momento del vencimiento de la partida monetaria, se dará de baja por el contravalor en pesetas con que figure en el balance de situación, imputándose a resultados del ejercicio la diferencia positiva o negativa que resulte de aplicar el tipo de cambio vigente en la fecha de vencimiento.

En la contabilidad presupuestaria, se imputará al capítulo nueve de variación de pasivos financieros del presupuesto en vigor el valor de emisión o efectivo de la deuda, y al capítulo tres de gastos financieros las retribuciones implícitas, valorados, en ambos casos, al tipo de cambio vigente en el momento del vencimiento.

Este tratamiento es, básicamente, el previsto en el SFAS n.º 8 en el que todas las diferencias, positivas o negativas, se imputan a resultados marcando una importante diferencia con respecto al sector privado. El criterio introducido en el Plan General de Contabilidad del sector privado viene informado por el principio de prudencia que pretende evitar la presentación de beneficios insuficientemente fundamentados, que a través de la distribución de los mismos, implique una descapitalización de la empresa. Este riesgo no existe en las entidades públicas, ya que, como es sabido, no reparten dividendos. A efectos de análisis consideramos la opción acertada, ya que traslada a la cuenta de resultados los incrementos o disminuciones de los créditos y deudas de la entidad en moneda extranjera como consecuencia de la variación del tipo de cambio. Variaciones que tendrán repercusión en los flujos de caja de ejercicios futuros. Desde otra perspectiva representan la variación patrimonial sufrida por las diferencias de cambio.

Si bien, la introducción, en ocasiones, de criterios distintos a los del sector privado en las entidades públicas merma la comparabilidad de las cuentas anuales entre ambos sectores, no debemos olvidar que ése no es el objetivo principal de la contabilidad pública. Entre el sector privado y público existen diferencias importantes que es necesario tener en cuenta en los sistemas contables respectivos.

IV. OBLIGACIONES DE PAGO Y GASTOS EN LAS ENTIDADES PUBLICAS

1. Tratamiento de las obligaciones de pago.

El borrador del documento n.º 3 define la obligación de pago como: «Obligación es una deuda actual, cierta o estimada, que supone un pasivo para la parte deudora, proveniente de transacciones, acuerdos o acontecimientos de naturaleza presupuestaria o no presupuestaria acaecidos en un tiempo pasado, en virtud de la cual la entidad se ha comprometido a realizar, al vencimiento de la misma, una prestación evaluada económicamente.»

En cuanto a los diferentes tipos de obligaciones distingue entre obligaciones estimadas, y obligaciones ciertas. Estas últimas pueden ser presupuestarias y no presupuestarias, a corto y largo plazo. Y dentro de las obligaciones a corto plazo, a su vez, en presupuestarias de ejercicio corriente y ejercicios cerrados. Las primeras son obligaciones de pago reconocidas en el presupuesto vigente con cargo a créditos del mismo, mientras que las segundas lo fueron con cargo a presupuestos de años anteriores.

Este juego de cuentas, junto con la distinción entre corto y largo es suficiente para evaluar el ritmo de salida de flujos de tesorería a que deberá hacer frente la entidad por este concepto. A efectos de análisis contable, mediante el estudio de su estructura de activo (por ejemplo, inversiones financieras) podría establecerse si la entidad conserva recursos para hacer efectivas las mencionadas obligaciones, o por el contrario las salidas de tesorería deberán de traerse de ejercicios futuros.

1.1. Reconocimiento de las obligaciones de pago.

Con carácter general, el reconocimiento de una obligación se supedita a la aceptación de la misma por parte del órgano de la entidad habilitado para ello. El criterio básico es el «servicio hecho» o, en su caso, cuando la obligación no sea recíproca, cuando nazca el derecho del acreedor, de acuerdo con la legislación vigente que lo otorgue.

Al igual que lo previsto para el reconocimiento de los derechos de cobro, el acto crucial viene definido por el momento en que se realicen los correspondientes actos de reconocimiento y liquidación. Si bien, al cierre del ejercicio se contabilizarán aquellas obligaciones de pago, que sin haberse efectuado el acto formal de liquidación, cumplan con los requisitos establecidos para el reconocimiento de la misma.

Asimismo se recogerán como obligaciones de pago y gasto los intereses devengados y no vencidos provenientes de pasivos financieros. Cuando las obligaciones surjan como consecuencia de la ejecución del presupuesto de gastos, la imputación temporal se realizará al presupuesto en vigor.

1.2. Cuantificación.

El criterio general de cuantificación es el valor de reembolso, entendiendo como tal, el principal de la deuda más los intereses implícitos. Los intereses explícitos devengados se recogerán como obligación de pago, suponiendo gasto financiero del ejercicio.

1.2.1. Intereses implícitos.

El borrador del documento n.º 3 no deja claro en algunos casos, qué debe entenderse por intereses implícitos en los casos de compra de inmovilizado, ya que señala que: «vendrán determinados por la diferencia entre el precio de adquisición del bien o servicio recibido (valor entregado) y el valor de reembolso....». Si el valor entregado es inferior al principal de la deuda, los rendimientos implícitos serán considerados, en su caso, como gastos del ejercicio o activo ficticio. Si el valor entregado es igual al principal de la deuda, el saldo representativo de los rendimientos implícitos que pudieran existir, deberán considerarse como una cuenta compensatoria de la correspondiente obligación. No obstante, la calificación conceptual de estos supuestos deberá atender a las características concretas de cada operación». En cualquier caso, su imputación a resultados del ejercicio se realizará de acuerdo con un plan financiero establecido, no superando el plazo de devolución de la deuda.

El borrador no contempla el tratamiento que deberán recibir los intereses implícitos mencionados en la contabilidad presupuestaria. Si los mismos se recogen en el capítulo tres sobre gastos financieros o se imputan al capítulo seis del presupuesto de gastos relativo a la compra de inmovilizado.

Cuando los intereses implícitos derivan de una operación monetaria de endeudamiento, los mismos vienen representados por la diferencia entre la cantidad percibida o con derecho a percibir menos la cantidad a reembolsar, siguiendo el documento un criterio de cuantificación, contabilización e imputación a resultados igual al vigente para el sector privado. Sin embargo, cuando la contrapartida es la compra de un bien o prestación de un servicio, de hecho, el precio de adquisición formal coincide con el nominal de la deuda, de ahí la calificación de implícitos. Lo habitual es tomar como punto de referencia el valor de mercado de una operación semejante pagada al contado, y por diferencia obtener los intereses implícitos que subyacen, de otra forma siempre coincidirán y no existirían intereses implícitos.

El borrador contempla, asimismo, la posibilidad, en operaciones netamente financieras, de que el valor entregado coincida con el principal de la deuda, situación en la que los intereses implícitos deberán considerarse como una cuenta compensatoria de la correspondiente obligación. Esto quiere decir que, en el caso de que en la operación no se haya incorporado ningún tipo de interés real, por coincidir el valor de mercado o cantidad percibida con el de la deuda, el mero aplazamiento del pago supone un ahorro financiero que se pretende registrar compensando al nominal de la misma.

La contabilización separada de los intereses implícitos, en operaciones financieras, en que la cantidad percibida es inferior al valor de reembolso de la deuda, nos parece necesaria y fuera de toda discusión. En las compras de activos nos parece acertada, cuando el valor de mercado del bien es inferior al nominal de la deuda, ya que de otra manera los intereses implícitos se asumirían como precio de adquisición llevando un ritmo de saneamiento similar a la amortización económica del bien, y por tanto, distinto a la imputación que les correspondería, si se hubiera elaborado un plan financiero aplicando el criterio de devengo.

Sin embargo, cuando el valor de mercado o entregado coincide con el principal de la deuda, el cálculo de los intereses implícitos se lleva a cabo por métodos indirectos, tales como, aplicar un tipo de descuento similar al que rige para esa clase de operaciones en el mercado, tipo medio del mercado de capitales, etc., que introduce, una vez más, elementos subjetivos en las cuentas anuales de las entidades públicas.

La consideración de estos intereses implícitos, en la cuenta de resultados, supone la incorporación a la misma de unos gastos financieros generados por el coste de oportunidad positivo que representa el disponer o aplazar el pago de una cantidad de dinero sin recargo alguno. En el sector privado los costes de oportunidad, positivos o negativos, no se registran en la contabilidad financiera, ni mucho menos serían fiscalmente admitidos. Su consideración en las entidades públicas, si bien pondría de manifiesto vías de financiación indirectas, y el buen hacer del gestor, nos parece excesivo. Más aún, si tenemos en cuenta que tendrían carácter de no presupuestarios, y no consumirían recurso (ingreso) alguno de la entidad. Su inclusión en la cuenta de resultados distorsionaría más que informaría sobre el equilibrio entre los gastos devengados en el ejercicio y los ingresos dispuestos para su financiación.

2. Tratamiento de los gastos.

El gasto viene definido como «aquellos flujos que configuran el componente negativo del resultado, producidos a lo largo del ejercicio económico por las operaciones conocidas de naturaleza presupuestaria o no presupuestaria, como consecuencia de la variación de activos o

el surgimiento de obligaciones, que implican un decremento en el patrimonio neto de la entidad». Aquí se contemplan tanto los que surgen como consecuencia del ejercicio de las actividades, como las pérdidas habidas en el mismo.

Define las pérdidas como aquellas partidas que disminuyen el patrimonio neto de la entidad de manera inmediata. Estas disminuciones de patrimonio pueden materializarse por venta, siendo pérdidas realizadas, cuantificándose de la misma manera que en el sector privado, o como corrección valorativa. El carácter de este gasto es, evidentemente, no presupuestario, y por tanto no tendría sentido su comparación con ingresos dispuestos para su financiación.

2.1. Gastos calculados.

2.1.1. Las amortizaciones y provisiones de inmovilizado.

En este apartado se introduce el concepto de amortización como gasto del ejercicio para el inmovilizado patrimonial y demanial afecto a servicios públicos.

De acuerdo con el borrador del documento n.º 3 las dotaciones pueden tener uno de los siguientes orígenes:

- Depreciación efectiva sufrida por elementos patrimoniales del inmovilizado material e inmaterial.
- Depreciación duradera que no se considere definitiva.
- Depreciación irreversible y distinta de la amortización sistemática.

La inclusión de provisiones y amortizaciones en las cuentas anuales ha sido y es actualmente muy discutida en la contabilidad pública. El propio borrador recoge las referencias bibliográficas que tradicionalmente se han utilizado a favor y en contra de las mismas, y que han servido de orientación a la comisión. No recoge, sin embargo, el razonamiento lógico que ha llevado a la comisión a inclinarse por una determinada opción. Si bien, puntualiza que, únicamente acuerda aplicar la amortización a los bienes patrimoniales y demaniales afectos a servicios públicos.

- Argumentos en contra (3):

(3) En contra de la depreciación en la contabilidad pública se han manifestado entre otros: E. HENDRIKSEN (1977), D. PHIPPS (1977), W. PATTON (1971) y G. GUSTAFSON (1977).

1. No es necesario conocer los valores depreciados o de reemplazamiento de inmovilizado porque éste no puede utilizarse como garantía de crédito.
2. La ausencia de ánimo de lucro quita sentido a la amortización.
3. El principio contable que subyace tras el concepto de amortización es el de correlación de ingresos y gastos y éste no es aplicable a entidades públicas de carácter administrativo.

A éstas podríamos añadir (M. GROSS y S. JABLONSKY 1979):

- La financiación de las inversiones en inmovilizado se lleva a cabo con cargo a fondos especiales, y no al gasto corriente. La renovación de los mismos se efectúa por idéntica vía, por lo que no es necesario recuperar el coste de los activos con cargo a los ingresos en forma de depreciación.
- La inflación incrementa, en ocasiones, el valor de mercado de los activos más rápido que su depreciación.
- Argumentos a favor (4):
 - La contabilización del gasto en inmovilizado es necesaria para una mejor determinación del coste de funcionamiento, y realización de los programas y prestaciones de servicios.
 - Las amortizaciones proporcionan una valoración más exacta del inmovilizado.
 - La exclusión de las amortizaciones de la contabilidad pública invalida e imposibilita cualquier intento de comparación entre el coste de la prestación propia de los servicios por parte de las instituciones y su cesión a organizaciones privadas.
 - El registro de las amortizaciones facilita información sobre el valor del inmovilizado depreciado, que no ha sido recuperado por prestación de servicios, con la consiguiente aparición de su déficit, como base para la solicitud de los fondos necesarios para la reposición de estos activos.

(4) La inclusión de las depreciaciones ha sido defendida por diversos autores tales como: R. ANTHONY (1978), M. GROSS y S. JABLONSKY (1979), E. HENKE (1965) y W. VATTER (1974).

2.1.2. El reconocimiento de las amortizaciones en las entidades públicas.

Recientemente, como consecuencia de la publicación del SFAS n.º 93 que prevé la dotación de amortizaciones en las Universidades, la polémica sobre la incorporación de las mismas a la contabilidad pública se ha reavivado enormemente, habiendo identificado más de treinta referencias que han tratado el tema en los últimos tres años (5). Polémica que no ha quedado limitada a los círculos de literatura especializada, sino que además, ha provocado un fuerte enfrentamiento, a favor y en contra, entre el FASB y GASB (6), que se resolvió, en principio, a favor de este último, al abrir la Financial Accounting Foundation (FAF) una moratoria a la entrada en vigor del SFAS n.º 93. Mientras que el Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) (7) se pronunciaba a favor de su contabilización, sobre la base de una cuenta de resultados funcional.

Volviendo al contenido del borrador del documento n.º 3, los argumentos en contra citados hacen hincapié en razones totalmente distintas a las señaladas por los argumentos a favor, en ocasiones, no demasiado consistentes. El hecho de que no representen garantía para los acreedores, y no exista una correlación entre ingresos y gastos similar al sector privado, no invalida su incorporación por otras razones, como pueda ser el caso del cálculo de costes o comparabilidad de la información.

Los argumentos a favor hacen referencia a tres puntos:

- a) Valoración más exacta del inmovilizado,
 - b) Cálculos de los costes de la prestación de servicios, y
 - c) Comparabilidad con el sector privado.
- a) Respecto al primero, cabe señalar que en el sector privado entre las razones que justifican la amortización del inmovilizado, «su necesidad para una valoración exacta» del mismo nunca se ha manejado seriamente como argumento a favor de su existencia. La amortización es un sistema de asignación del gasto, no de valoración. Tiene un sentido financiero y económico indudable, pero la valoración exacta de los

(5) A este respecto cabe destacar los de: R. EPPS y A. BAILEY (1991), S. PELFREY y S. THEISEN (1990a) (1990b), D. PATTEN (1990) y J. BYINGTON y P. MUNTER (1989), entre otros.

(6) El GASB a través del SGAS n.º 8 desautorizaba públicamente al FASB al pronunciarse explícitamente por la no obligatoriedad de incluir las amortizaciones de inmovilizado en las cuentas anuales de las Universidades y Colleges.

(7) J. MOORE (1991).

mismos no puede ser otra que la que dicte el mercado. A no ser que nos refiramos al valor de uso, en lugar del valor de realización, en cuyo caso, debería valorarse por los flujos de caja descontados que se prevé proporcionarán en el futuro.

El coste histórico no permite una buena valoración del inmovilizado. La amortización lineal no es un criterio económico de cálculo e imputación de la depreciación efectiva del inmovilizado a la cuenta de resultados. Básicamente es un criterio objetivo, sensato, de repartir el coste de las inversiones entre los accionistas que disfrutarán los beneficios que proporcione la explotación de las mismas, y de imputación del gasto a efectos fiscales. Además, consideraciones de objetividad y de coste-beneficio informativo hacen difíciles aplicaciones alternativas.

- b) El segundo argumento tiene indudablemente mayor consistencia «las amortizaciones son necesarias para el cálculo del coste de los servicios prestados». Si pretendemos un adecuado control del gasto y una mejor asignación de recursos de las entidades públicas, el cálculo de los consumos de inmovilizado no puede faltar: pero en el contexto de una contabilidad de costes, que permita la evaluación del coste del servicio prestado, con respecto al beneficio social que reporta. No debemos olvidar que el mencionado documento del CICA hace referencia a la incorporación al resultado de los «consumos» de inmovilizado habido en el ejercicio, como vía para calcular los costes de los servicios prestados.

La imputación de las amortizaciones a una cuenta de resultados con una clasificación de gastos por naturaleza, tal como se viene haciendo en el sector privado, sin una contabilidad de costes desarrollada, hacen que las mismas pierdan buena parte de su utilidad.

- c) Finalmente, con respecto a la comparabilidad con el sector privado, sólo tiene utilidad en servicios muy concretos generalmente con contraprestación. Este es el caso, por ejemplo, del servicio de transporte urbano, recogida de basuras, suministro de agua, etc., junto con educación, sanidad, etc. En el resto, que son otros muchos: Bomberos, policía, asistencia social, programas de salud, y servicios en general que se prestan al ciudadano, o bien no existe elemento de comparación con el sector privado, o son intransmisibles al mismo, por ser competencia del poder público o por razones de bienestar social.

En cualquier caso, dado que se agrupan por naturaleza los gastos e ingresos en lugar de hacerlo por función, la comparabilidad con el sector privado carece de utilidad y de interés, al ser imposible saber el coste de los servicios prestados, así como el de cualquier otra actividad de forma individualizada. Y desde una perspectiva global, no tiene ningún sentido comparar la cuenta de resultados de un Ayuntamiento, por ejemplo, con la de cualquier empresa del sector privado. La comparabilidad exigiría una cuenta de resultados funcional e información por servicios, que no está previsto facilitar.

2.1.3. Consideraciones finales.

A pesar de toda la subjetividad, inconvenientes y dificultades que conlleva la introducción de las amortizaciones en el sector público, conceptos, tales como, la obsolescencia y el coste de los medios utilizados en la prestación de servicios, influyen en la calidad de los mismos, así como en la capacidad de la entidad para prestarlos de forma oportuna, eficaz y eficiente. Esta información no la recoge ningún otro concepto. Como tampoco se recoge el esfuerzo inversor en renovación del inmovilizado que habrá de hacer la entidad en los próximos años para mantener el nivel de calidad y cantidad de servicios que presta y la implantación de otros nuevos, que se traducirá en la necesidad de captar fondos, bien a través de transferencias de otras entidades, bien detrayéndolos de su propio presupuesto, a costa de disminuir los gastos corrientes o incrementando el nivel de recaudación.

El disponer de esta información, tanto para el gestor como para el usuario externo, organizaciones políticas y sociales, acreedores, organismos de Economía y Hacienda implicados, es fundamental. Su presentación a través de un sistema de amortizaciones y una cuenta de resultados funcional, o de cualquier otra vía: Estados financieros anexos etc., estimamos que es de todo punto necesaria. Sin embargo, la incorporación de un sistema de amortización lineal a una cuenta de resultados clasificada por naturaleza, no aporta la información señalada, ejerciendo por el contrario una visión «distorsionada» de las operaciones de la entidad. Es difícil suponer que las necesidades de inversión por renovación de activos puedan anticiparse a partir del análisis de la composición de las amortizaciones, si éstas se dotan linealmente.

En todo caso, sería de gran utilidad el facilitar información, sobre los planes de inversión en renovación del inmovilizado de la entidad, que pondría de manifiesto las necesidades futuras de recursos de la entidad, así como sus posibles fuentes de financiación. La antigüedad del inmovilizado es, asimismo, otro dato relevante para establecer la obsolescencia del mismo. Esta información contribuiría en gran medida a incrementar la utilidad de las mismas (8).

Por otra parte, consideramos que la controversia es fundamentalmente teórica y formal, sin demasiadas consecuencias prácticas, a efectos de presentación de las cuentas anuales. El cálculo e imputación de la amortización del inmovilizado es un mero apunte contable sin coste alguno, si la entidad dispone de un inventario actualizado de sus bienes. Para el analista de estados financieros de las entidades públicas, la levedad de las amortizaciones formales (lineales) no tiene mayor trascendencia, ya que, al estar recogidas en cuentas claramente identificadas (por naturaleza), bastaría con ignorarlas. Sin embargo, también es cierto que, a efectos de rendición de cuentas, control de legalidad y usuario no especializado, su inclusión puede conducir a una interpretación errónea del resultado de la entidad.

(8) El borrador del PGCP prevé presentar este tipo de información en la memoria.

2.2. Provisiones de inmovilizado.

Los borradores de los documentos núms. 2, 3 y 6 prevén el reconocimiento de ingresos y gastos por la realización de correcciones valorativas en activos inmovilizados, cuando se identifiquen pérdidas en su valor de carácter reversible. Las mismas se practicarán cuando el valor contable neto sea inferior al de mercado. Evidentemente, tanto la imputación de la pérdida como su posible reversión a la cuenta de resultados será no presupuestaria, sin repercusión alguna sobre el presupuesto actual, y a menudo futuro de la entidad.

Las correcciones valorativas en el inmovilizado material son por definición pérdidas de valor reversibles, que con criterio de prudencia reflejan una pérdida del valor de mercado del bien. Su registro está orientado a mantener el neto patrimonial, de manera que la pérdida potencial la soporte el ejercicio -y por tanto los accionistas-, en que se ha producido. Al llevar la pérdida no realizada a la cuenta de resultados se detrae del excedente económico, base del reparto de dividendos, la pérdida potencial que sufriría la entidad si enajenase el bien.

Este concepto, plenamente justificado en el sector privado, pierde buena parte de su utilidad en las entidades públicas. Las provisiones se practican cuando el valor neto contable es superior al valor de mercado del bien. En inmovilizados de dominio público (9) destinados a la realización de un servicio que habitualmente se utilizan hasta su completa amortización, como es el caso del parque móvil, o que tienen una vida útil prolongada, como son los edificios, la pérdida de valor reversible no definitiva no tiene consecuencias económicas ni monetarias para la entidad ni aporta información alguna al concepto de resultado que mencionábamos anteriormente. Y por el contrario, incorpora a la cuenta de resultados conceptos de gasto que no tienen nada que ver con los servicios que la entidad presta a la comunidad, no consume recursos en el presente ni los va consumir en el futuro, puesto que este dato es irrelevante a efectos de su reposición, si no se va a enajenar.

Además, si los activos no se espera, razonablemente, que puedan ser vendidos, éstos no representan garantía alguna para los acreedores de la entidad, como posible fuente de ingresos que respalden la recuperación de las cantidades que les son adeudadas por las entidades públicas. Sólo deberían considerarse las correcciones valorativas en activos de rápida rotación por enajenación habitual, en los que la pérdida de valor pueda traducirse en un plazo razonable en una disminución de los ingresos de la entidad.

(9) En las entidades públicas pueden distinguirse tres tipos básicos de inmovilizado: Inmovilizado patrimonial, aquél propiedad de la entidad no destinado a prestar servicios públicos; Inmovilizado de dominio público, aquél propiedad de la entidad que está destinado a la prestación de servicios públicos; e Inmovilizado de uso público, aquél destinado al disfrute directo por los ciudadanos, por ejemplo, parques, etc.

En gran medida, lo comentado respecto a las amortizaciones es de aplicación al caso que nos ocupa. En las entidades públicas es más importante el valor de uso, que el valor de mercado de los bienes. Lo relevante es conocer si la capacidad del inmovilizado para prestar servicios con calidad y eficiencia suficiente, se ha visto disminuida por algún acontecimiento externo.

Al igual que en el caso de las amortizaciones, el coste de su cálculo y registro es prácticamente nulo. Y a efectos de análisis contable, bastaría con ignorar las mismas en la cuenta de resultados. Si bien, las distorsiones producidas por su dotación y aplicación en los estados financieros podrían ser mal interpretadas por el usuario no especializado.

2.3. Reconocimiento de gastos.

Para su reconocimiento contable los gastos deben cumplir los siguientes requisitos: Que se haya producido un hecho contable que implique un decremento en el patrimonio neto de la entidad asociado a una variación de activos o surgimiento de obligaciones, y que la partida tenga un coste que pueda ser medido con fiabilidad.

La imputación temporal de los gastos se hará en función de la corriente real de bienes y servicios. Si ésta no puede identificarse claramente, cuando se reconozcan las obligaciones. Los gastos que surjan de la ejecución del presupuesto se reconocerán cuando se dicte el acto administrativo o cuando se hayan efectivamente realizado al cierre del ejercicio.

Las pérdidas que surjan como consecuencia de ventas de activos se reconocerán cuando se transfiera su titularidad, por extinción de derechos, o cuando se dicte el correspondiente acto administrativo. Los gastos que suponen coste de existencias, cuando se registre el ingreso por venta de las mismas.

La dotación de amortizaciones se realizará por procedimientos racionales y sistemáticos. La dotación de provisiones se imputarán al ejercicio en que se registre la pérdida de valor del activo o el incremento de la obligación.

2.4. Cuantificación.

Los criterios de cuantificación son en todos los casos iguales a los del sector privado. Se llevará a cabo a través de un método de medición fiable, entendiendo como tal, aquel que asegure la bondad de la cuantificación razonablemente, aunque la misma sea estimada.

Las dotaciones de provisiones y amortizaciones prevé que se cuantifiquen con criterios similares al sector privado, en función de la vida útil del bien y de acuerdo con su pérdida de valor efectiva.

V. MAGNITUDES RELEVANTES DE LA ACTIVIDAD ECONOMICO-FINANCIERA PUBLICA

1. Magnitudes de carácter económico.

1.1. Resultado económico-patrimonial.

El resultado económico-patrimonial de un ejercicio viene definido en el borrador del documento n.º 7 como «la variación de los Fondos Propios de la entidad producida en dicho período como consecuencia de sus operaciones de naturaleza presupuestaria y no presupuestaria». Y debe interpretarse como el ahorro para consumo futuro habido en la entidad, o por el contrario el desahorro, y por tanto, consumo presente de los recursos que aportarán los ciudadanos en el futuro.

No se considera resultado:

- Las aportaciones de bienes que no impliquen cambio de titularidad de los mismos.
- Las aportaciones de bienes afectos a fines que conlleven el traspaso de competencias a otros entes.
- Incrementos patrimoniales derivados de actualizaciones de activos.

El resultado económico-patrimonial se calcula por diferencia entre ingresos y gastos, incluyendo como tales las ganancias y las pérdidas, por participar ambos de las mismas características que los anteriores. Los gastos y pérdidas representan el componente negativo y se clasifican en:

- Consumo de existencias.
- Gastos de personal.
- Gastos financieros.

- Tributos.
- Suministros y servicios exteriores.
- Subvenciones y transferencias.
- Dotaciones a las amortizaciones y variaciones de las provisiones.
- Pérdidas y gastos extraordinarios.

Tal como anticipaba el borrador del documento n.º 3, se ha optado por una clasificación de gastos por naturaleza en lugar de hacerlo por funciones. La clasificación de gastos por naturaleza en la cuenta de resultados de las entidades públicas tiene mucha menos utilidad que la clasificación funcional. La primera facilita la información necesaria para evaluar la viabilidad financiera de la entidad, mientras que una clasificación funcional hubiera permitido establecer, además, la eficiencia y rendimiento de los servicios prestados, y las realizaciones de la gerencia, a través de la eficacia en el cumplimiento de los objetivos a alcanzar en los servicios que se prestan.

Básicamente los conceptos de gasto propuestos responden a la tradicional clasificación por naturaleza prevista en el PGC y en el PGCP. Y con respecto a la clasificación económica del presupuesto no ofrecen importantes diferencias. Los gastos de personal, gastos financieros, subvenciones y transferencias tienen un capítulo equivalente en el presupuesto, y los tributos, suministros y servicios exteriores aparecen todos ellos recogidos, con el oportuno detalle, en el capítulo dos, relativo a la compra de bienes y servicios.

Asimismo, los conceptos de gastos de personal, tributos, suministros y servicios exteriores y subvenciones y transferencias, no presentan diferencias en la contabilidad financiera y presupuestaria, dada su naturaleza de gasto corriente del ejercicio con una marcada proximidad temporal entre el momento del devengo y su vencimiento.

En los gastos financieros se produce una diferencia informativa importante entre ambos sistemas contables, al incorporarse al resultado la parte devengada de los gastos financieros diferidos. En la contabilidad presupuestaria este concepto sigue recogiendo únicamente aquellos que vencerán en el ejercicio. Por tanto, de los gastos financieros imputados a resultados, coincidirán con los presupuestarios en lo que respecta a los devengados y vencidos, pero no en aquellos que, por ejemplo, siendo de vencimiento único, se vayan imputando al resultado económico en función de los años de pervivencia de la deuda.

Teniendo en cuenta la diversidad de instrumentos financieros existentes en el mercado, el criterio de contabilización por su vencimiento no refleja la carga financiera que soporta cada

ejercicio la entidad como consecuencia de la elección de una forma de endeudamiento determinada. Su registro en la contabilidad financiera servirá para reflejar el gasto financiero real de la entidad. Información esta, que no puede encontrarse en ningún otro estado financiero público y de indudable utilidad.

Las dotaciones a las amortizaciones y variaciones de las provisiones, por no consumir recursos financieros, no son reflejadas por la contabilidad presupuestaria. Su contenido informativo hubiera podido incrementarse sustancialmente con una ubicación distinta en la cuenta de resultados, como tendremos ocasión de ver más adelante.

Los ingresos y ganancias son clasificados también por su naturaleza económica en:

- Ventas e ingresos por prestaciones de servicios.
- Tributos y cotizaciones sociales.
- Trabajos realizados por la entidad para el inmovilizado.
- Subvenciones y transferencias.
- Ingresos derivados del uso o cesión del capital de la entidad.
- Ingresos financieros.
- Excesos de provisiones para riesgos y gastos.
- Beneficios e ingresos extraordinarios.

La clasificación por naturaleza de los ingresos está plenamente justificada, ya que refleja las fuentes de ingresos de la entidad según su procedencia. Esta forma de presentación no estaría en contradicción con una clasificación funcional del gasto, debido a que entre ambos apenas existe correlación alguna.

Básicamente los importes de los ingresos devengados coincidirán con los vencidos, dada la naturaleza de los mismos y los criterios de reconocimiento previstos por el borrador del documento n.º 2, que toman el acto de liquidación como hecho crucial en los ingresos de contraído previo y de declaración-autoliquidación -criterio de caja- para los que tengan esta naturaleza. Esto es así para los ingresos que suponen fuente de recursos para el ejercicio, no para los calculados, que no tienen correspondencia presupuestaria.

Asimismo, puede haber importantes diferencias entre los ingresos financieros presupuestarios y los reflejados en la cuenta de resultados como consecuencia de su imputación con criterio de devengo a la cuenta de resultados. Los intereses a largo plazo de valores de renta fija y de créditos (cuentas 256 y 257) representarán las principales diferencias entre la contabilidad financiera y la presupuestaria, la primera los irá imputando a los resultados de los diferentes ejercicios, y la última al presupuesto del ejercicio en que venzan los mismos.

1.1.1. Contenido informativo de la cuenta de resultados.

La cuenta de resultados tradicionalmente se ha elaborado en base a los principios de devengo, correlación de ingresos y gastos y prudencia (J.A. GONZALO 1989). En las entidades públicas, el principio de correlación de ingresos y gastos apenas tiene sentido, y el de prudencia mantiene una cierta aplicación, pero sin la importancia que reviste en el sector privado.

El principio de correlación de ingresos y gastos es de difícil justificación en las entidades públicas, puesto que, como es sabido, entre los gastos e ingresos de las mismas no existe correlación alguna, y todos los ingresos se destinan genéricamente a financiar la totalidad de los gastos; salvo en el caso de los gastos con financiación afectada. En este tipo de gastos, sí existe correlación con los ingresos necesarios para su financiación, pero sin embargo, no respetan el principio de desafectación.

En línea con lo recogido por el GASB (1987), consideramos que tiene muy poca base económica y financiera el intentar relacionar los ingresos de las entidades públicas con los servicios prestados, ya que el importe pagado por el contribuyente tiene poco que ver con los servicios que recibe. Los contribuyentes somos aportadores involuntarios de recursos: Debemos contribuir aunque no recibamos servicios. No existe relación de intercambio, como sucede en la empresa privada, entre los recursos aportados y los servicios recibidos. La correlación, en todo caso, es temporal, transcurre en el mismo ejercicio fiscal.

El principio de prudencia establece que «De los ingresos sólo deben contabilizarse los efectivamente realizados a la fecha de cierre del ejercicio; no deben contabilizarse aquellos que sean potenciales o se encuentren sometidos a condición alguna. 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, con origen en el ejercicio o en otro anterior; a estos efectos deben distinguirse las pérdidas potenciales o reversibles de las realizadas o irreversibles».

El principio de prudencia en el sector privado tiene como finalidad evitar que pueda descapitalizarse la empresa como consecuencia de la distribución de beneficios no realizados e insuficientemente fundamentados. Esto justifica -o pretende justificar- el tratamiento asimétrico, en muchas ocasiones, de gastos e ingresos no realizados como es el caso de las diferencias de cambio y obligaciones estimadas, entre otros. Sin embargo, las entidades públicas no dis-

tribuyen beneficios, ni existe riesgo de descapitalización. Errores cometidos en estimaciones estadísticamente objetivas, pueden corregirse al ejercicio siguiente sin repercusión alguna sobre el patrimonio de la entidad, ni quebranto a terceros. Esta circunstancia reduce sensiblemente la oportunidad de aplicar este principio en la misma medida que en el sector privado. Podría ser útil su consideración, cuando se trate de ingresos devengados y vencidos, que la experiencia demuestre especial dificultad en su cobro. La aplicación del principio de prudencia haría más realista, en este caso, la cuenta de resultados.

Este parece ser el criterio adoptado por la IGAE al tratar las diferencias de cambio en el borrador del documento n.º 6 que se ha inclinado por imputarlas todas a la cuenta de resultados, en línea con lo establecido por el FASB n.º 8. Opción que nos parece bastante apropiada para las entidades públicas, por las razones anteriormente señaladas.

Por tanto será el principio de devengo el que informe y marque la diferencia entre el contenido informativo de la cuenta de resultados con respecto a otras magnitudes presupuestarias.

Por una parte el borrador del documento n.º 7 (pág.16) señala que la cuenta de resultados deberá proporcionar información sobre «los gastos e ingresos económicos y en qué medida éstos han sido suficientes para cubrir aquéllos y si en el futuro los ciudadanos deberán soportar cargas por servicios previamente administrados». Mientras que en su página 17 define el resultado como «la variación de los Fondos Propios. . . como consecuencia de sus operaciones. . .».

La lectura de la primera de las dos interpretaciones del resultado económico-patrimonial es similar a la propuesta por el GASB n.º 11, pero para referirse a algo muy distinto: La diferencia entre ingresos que representan aportación de recursos financieros para el ejercicio y gastos que han consumido recursos en el ejercicio. No incluye ingresos o gastos calculados como amortizaciones, provisiones, etc.

La segunda interpretación define el resultado en términos de variación de fondos, concepto este ya de por sí suficientemente ambiguo, cuando debería haberlo definido en términos de variación de la riqueza de la entidad, o si se quiere desde el concepto más clásico de variación patrimonial, ya que el concepto de fondo se puede interpretar de diversas maneras (10), y en algunas de ellas no tienen cabida ni las amortizaciones ni las provisiones.

Volviendo a la primera de las acepciones, el GASB n.º 11 se refiere a él en términos de «intergenerational equity», lo que traducido libremente podría ser «solidaridad o equidad intergeneracional». Pretende facilitar información sobre si los ingresos han sido suficientes para financiar los gastos del ejercicio, o bien estamos gastando ahora las aportaciones que harán en el futuro los ciudadanos, hipotecando a las generaciones siguientes, que tendrán que pagar los déficit públicos. Algo completamente cierto si estamos comparando entrada y salida de recursos: Los gastos que no se paguen en el presente, deberán pagarse en el futuro.

(10) Véase G. STAUBUS (1966).

Esta interpretación pierde buena parte de su sentido si a los ingresos realizados y gastos devengados desembolsables le incorporamos las amortizaciones, y sobre todo las provisiones de inmovilizado. Es más que discutible pretender que un déficit económico originado por una pérdida de valor reversible (provisión) en un activo inmovilizado material o inmaterial, suponga «vivir» a costa del esfuerzo de las generaciones futuras. Si no está prevista su venta para financiar otras inversiones o es un bien no realizable, ni se ve mermado su valor de uso -como es lo habitual- es difícil interpretar el déficit como un consumo de recursos que en el futuro deberá ser pagado por los ciudadanos. Si el bien continúa prestando servicio hasta el final de su vida útil, como es lo usual, la pérdida de valor de venta no ha tenido ninguna consecuencia económica sobre la entidad.

Si el déficit lo provocan las amortizaciones, al margen de su indudable utilidad para el cálculo de los costes de los servicios prestados, sólo se podría evitar el transferir las cargas de renovar la inversión consumida a las generaciones futuras, si se habilitara el capítulo quinto del presupuesto de gastos para recoger las dotaciones del ejercicio a la amortización, de forma que se reserve una parte de los ingresos del ejercicio para la renovación de inversiones. O si se estableciera algún tipo de limitación a las modificaciones de créditos contra el remanente de tesorería, destinándolo, cuando lo haya, a financiar inversiones hasta igualar el importe de la amortización acumulada, de forma que se garantizase la no disminución del nivel de inversión. Sin disposiciones complementarias de este tipo, las amortizaciones no dejan de ser meros apuntes formales sin consecuencias económicas reales sobre la entidad, sobre todo si tenemos en cuenta que los gobiernos de las Administraciones Públicas se renuevan cada cuatro años, hecho este que motiva al gestor político a pensar en un horizonte de corto plazo, posponiendo los problemas de largo plazo -reversión entre otros- que se puedan presentar derivados de la obsolescencia y renovación de las inversiones.

La introducción de las amortizaciones en el sistema contable público, no soluciona ningún problema pendiente, ni incrementa sustancialmente el contenido informativo de las cuentas anuales públicas, si no se acompaña de otras medidas como son la señalada cuenta de resultados funcional, y/o su incorporación como un crédito presupuestario más. Si las amortizaciones se justifican por su necesidad para calcular el coste de los servicios prestados, una vez las tenemos calculemos esos costes, pero por servicios, no globalmente como se propone en el borrador del documento n.º 7 y en el del PGCP. Los costes globales de la entidad tienen escasa relevancia informativa, hecho este que parece ser compartido por la comisión ponente del borrador al afirmar en el anexo explicativo del análisis efectuado que se han decidido por un modelo de cuenta de resultados sin estructurar por considerarlo para el Estado poco relevante. Es de esperar que cuando se elaboren las adaptaciones del PGCP a las Corporaciones Locales, Comunidades Autónomas, y Entes Autónomos, se reconsidere la estructuración de la mencionada cuenta.

Si por otra parte, nos preocupa medir la variación de los fondos propios como consecuencia del funcionamiento y prestación de servicios de la entidad, una vez calculada, pongamos los instrumentos legales oportunos para que esta variación no sea sistemáticamente

negativa; en un presupuesto equilibrado en que gastamos sólo lo que ingresamos, las amortizaciones no quedarían financiadas, y por tanto, provocarían un déficit sistemático.

El formato de presentación de la cuenta de resultados, estimamos, que debería responder al tipo de información que queremos facilitar. A efectos de contenido informativo, la última línea de la misma, tal vez sea la menos importante, habida cuenta que ésta puede encontrarse reflejada en el balance de situación, por representar el resultado la variación neta de los activos de la empresa en el ejercicio. La verdadera utilidad de la cuenta de resultados reside en que nos permite conocer la forma en que se ha generado el resultado a través de sus diversos componentes, de ahí que el formato elegido para presentar esta información sea fundamental. De él dependerá, en buena medida, la utilidad que para la toma de decisiones pueda tener la misma.

Así por ejemplo, para la medición de la economía, eficacia y eficiencia de las entidades públicas, la clasificación por naturaleza de los gastos, es totalmente insuficiente, ya que permite establecer la eficiencia global de la entidad, pero no la de los diferentes servicios que presta. La medición de la eficiencia en la prestación de servicios, precisaría de información adicional que, a efectos de análisis externo, sólo proporciona la cuenta de resultados funcional por servicios.

En entidades públicas como puedan ser las Diputaciones Provinciales, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, existe una semejanza en los programas y servicios que prestan, mientras que en otras entidades públicas hay una mayor diversidad. En cualquier caso hubiera sido de gran utilidad, a efectos de comparación de los costes de los servicios prestados, y eficacia y eficiencia en la gestión, el haber podido disponer de esta información. Sin embargo, somos conscientes de la dificultad de elaboración de una cuenta de resultados funcional, dado el grado de implantación que tiene en estos momentos la contabilidad de costes en las entidades públicas. Objetivo este, al que no se debería renunciar en un futuro. Tal vez, se podrían haber previsto los dos tipos de formatos, obligando a presentarla por funciones a aquellas entidades que dispusieran de información para su elaboración.

En cuanto a la presentación prevista en el borrador del PGCP y en el del documento n.º 7, estimamos, que es más importante para el lector -analista- de la cuenta de resultados, saber de dónde procede el resultado que el importe total del mismo. En el resultado de cualquier entidad, factores tales como, si los resultados son operativos, recurrentes, económicos o financieros, tienen más importancia para evaluar la trayectoria futura de la entidad, que el importe final mismo. Hubiera sido más útil, al menos a efectos de análisis contable, una ordenación distinta, con el cálculo del resultado por tramos, en la que se pusiera de manifiesto cómo ha ido surgiendo el déficit o superávit de la entidad.

El **cuadro n.º 1** pretende recoger un cálculo del resultado por tramos que facilite al analista información relevante sobre la marcha de la entidad, ayude a diagnosticar las posibles carencias de su estructura económico-financiera, y contribuya a una mejor planificación del presupuesto y actividades de la entidad.

CUADRO N.º 1

Tramos del Resultado económico en las entidades públicas

CUENTA DE RESULTADOS ECONOMICO-FINANCIEROS

DEBE	HABER
<p>A) GASTOS</p> <p>1. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales.</p> <p>a) Gastos de personal.</p> <p>a1) Sueldos, salarios y asimilados.</p> <p>a2) Cargas sociales.</p> <p>b) Prestaciones sociales.</p> <p>c) Otros gastos de gestión.</p> <p>c1) Servicios exteriores.</p> <p>c2) Tributos.</p> <p>c3) Otros gastos de gestión corrientes.</p> <p>I. Superávit bruto de funcionamiento.</p> <p>2. Correcciones valorativas.</p> <p>d) Dotación para amortizaciones de inmovilizado.</p> <p>e) Variación de provisiones de tráfico.</p> <p>e1) Variación de provisiones y pérdidas de créditos incobrables.</p> <p>II. Total incrementos correcciones valorativas.</p> <p>III. Superávit neto de funcionamiento.</p> <p>(A1 + A2 - B1 - B2)</p> <p>3. Subvenciones y transferencias ordinarias.</p> <p>a) Subvenciones corrientes.</p> <p>b) Transferencias corrientes.</p> <p>c) Subvenciones de capital.</p> <p>d) Transferencias de capital.</p> <p>IV. Superávit de las operaciones corrientes.</p> <p>(A1 + A2 + A3 - B1 - B2 - B3)</p> <p>4. Gastos financieros y asimilables.</p> <p>a) Por deudas.</p> <p>b) Pérdidas de inversiones financieras.</p> <p>c) Variación de las provisiones de inversiones financieras.</p> <p>d) Diferencias negativas de cambio.</p>	<p>B) INGRESOS</p> <p>1. Ingresos de gestión ordinaria.</p> <p>a) Ingresos tributarios.</p> <p>b) Cotizaciones sociales.</p> <p>c) Prestación de Servicios.</p> <p>2. Otros ingresos de gestión ordinaria.</p> <p>a) Reintegros.</p> <p>b) Trabajos realizados por el ente.</p> <p>c) Otros ingresos de gestión.</p> <p>c1) Ingresos accesorios y otros de gestión corriente.</p> <p>c2) Exceso de provisiones de riesgos y gastos.</p> <p>I. Déficit bruto de funcionamiento.</p> <p>2. Aplicación de correcciones valorativas.</p> <p>II. Total aplicaciones correcciones valorativas.</p> <p>III. Déficit neto de funcionamiento.</p> <p>(B1 + B2 - A1 - A2)</p> <p>3. Subvenciones y transferencias ordinarias.</p> <p>a) Subvenciones corrientes.</p> <p>b) Transferencias corrientes.</p> <p>c) Subvenciones de capital.</p> <p>d) Transferencias de capital.</p> <p>IV. Déficit de las operaciones corrientes.</p> <p>(B1 + B2 + B3 - A1 - A2 - A3)</p> <p>a) Ingresos de participaciones en capital.</p> <p>b) Ingresos de otros valores negociables y de créditos del activo inmovilizado.</p> <p>c) Otros intereses e ingresos asimilados.</p> <p>c1) Otros intereses.</p> <p>c2) Beneficios en inversiones financieras.</p> <p>d) Diferencias positivas de cambio.</p>

V. Superávit financiero.**VI. Superávit de la actividad ordinaria.**

$$(A1 + A2 + A3 + A4 - B1 - B2 - B3 - B4)$$

5. Subvenciones y transferencias extraordinarias.

- a) Subvenciones corrientes.
- b) Transferencias corrientes.
- c) Subvenciones de capital.
- d) Transferencias de capital.

6. Pérdidas y gastos extraordinarios.

- a) Pérdidas procedentes de inmovilizado.
- b) Pérdidas por operaciones de endeudamiento.
- c) Gastos extraordinarios.
- d) Gastos y pérdidas de otros ejercicios.

VII. Superávit del ejercicio.

$$(A1 + A2 + A3 + A4 + A5 + A6 - B1 - B2 - B3 - B4 - B5 - B6)$$

V. Déficit financiero.**VI. Déficit de la actividad ordinaria.**

$$(B1 + B2 + B3 + B4 - A1 - A2 - A3 - A4)$$

5. Subvenciones y transferencias extraordinarias.

- a) Subvenciones corrientes.
- b) Transferencias corrientes.
- c) Subvenciones de capital.
- d) Transferencias de capital.

6. Ganancias e ingresos extraordinarios.

- a) Beneficios procedentes de inmovilizado.
- b) Beneficios por operaciones de endeudamiento.
- c) Ingresos extraordinarios.
- d) Ingresos y beneficios de otros ejercicios.

VII. Déficit del ejercicio.

$$(B1 + B2 + B3 + B4 + B5 + B6 - A1 - A2 - A3 - A4 - A5 - A6)$$

El primer tramo representa la variación bruta del neto patrimonial surgida como consecuencia de la prestación de servicios, facilitando información sobre la viabilidad financiera de las actividades a corto y largo plazo. En caso de presentar déficit, las actividades de la entidad no serían viables a corto plazo sin transferencias y subvenciones. Este tramo debería presentar siempre superávit, esto es, recursos financieros no consumidos. En otro caso la entidad estaría financiando su actividad corriente con endeudamiento, que inexorablemente tendería a crecer, sin posibilidad material de devolver el principal ni de pagar los intereses. El déficit implicaría la disminución drástica de las actividades y prestaciones de la entidad, hasta un nivel de gasto financiable con sus propios ingresos.

También podría compararse este nivel de gasto con el total de ingresos por operaciones y/o actividades ordinarias. Un superávit del mismo implicaría que la entidad está financiando sus gastos corrientes desembolsables, bien en base a transferencias y subvenciones corrientes, bien por una afortunada inversión financiera, circunstancia poco frecuente. De cualquier forma el equilibrio sería precario, dada la dependencia tan pronunciada de ingresos que no tienen por qué ser recurrentes, si bien es cierto que es bastante frecuente en algunas entidades públicas la recepción sistemática de transferencias y subvenciones para financiar el ejercicio de su función social. Por tanto, serán las circunstancias concretas de cada entidad las que proporcionen mayor o menor relevancia a estos primeros tramos de la cuenta de resultados.

El tercer tramo compara los ingresos corrientes de gestión con los costes de los servicios prestados. La diferencia supone la relación existente entre la aportación de la comunidad para

sufragar los servicios prestados y el coste de los mismos. El superávit neto de funcionamiento es un exponente de la viabilidad económica de la entidad, siendo suficientes los ingresos recaudados para financiar el coste de los servicios que presta, es decir, para hacer frente a los gastos que consumen recursos y además, mantener el nivel de inversión.

Los partidarios de incluir las amortizaciones en la contabilidad pública destacan como uno de sus argumentos básicos, y así es recogido en el borrador del documento n.º 3 relativo a gastos, la necesidad de dotarlas para el cálculo de los costes de los servicios prestados. Esto es así, no sólo por razones de comparación de los mismos con el sector privado, ya que en muchas ocasiones no existe equivalente en el sector privado por ser las Administraciones Públicas las encargadas de prestarlos; sino porque es conveniente en sí mismo conocer lo que cuestan estos servicios.

El cuarto tramo incorpora al anterior las transferencias y subvenciones que con carácter habitual recibe y entrega a otras entidades. Por tener éstas una continuidad en el tiempo representan entradas y salidas de fondos recurrentes, de ahí su tratamiento de operaciones corrientes del ejercicio. Su contenido informativo es similar al anterior. En muchas ocasiones la concesión de transferencias y subvenciones forma parte de la función social de la entidad, y por tanto son gastos de funcionamiento; si bien pretendíamos diferenciar los aspectos económicos de los financieros en la actividad de la entidad pública.

Desde una perspectiva económica, este tramo nos indica si la entidad está viviendo por encima de sus posibilidades. Recoge los gastos ordinarios no financieros de funcionamiento; es decir, los que genera su propia actividad al margen de cómo esté financiada, y los recursos recurrentes de que dispone anualmente.

El tramo sexto recoge el déficit o superávit por la actividad ordinaria de la empresa. Hemos creído aconsejable desvincular los gastos financieros del resto, ya que derivan de la forma en que en el pasado financió la entidad sus operaciones, y no por el ejercicio propiamente dicho de sus responsabilidades y competencias en la prestación de servicios. El resultado de la actividad ordinaria compara ingresos y gastos recurrentes-repetibles. El superávit indica que la entidad es capaz de financiar con los ingresos del ejercicio el funcionamiento de sus servicios y atender el gasto de su endeudamiento de una forma estable. Implica una disponibilidad media de recursos para financiar nuevas inversiones o devolver el principal de los préstamos recibidos, ya que los resultados extraordinarios, como su nombre indica, no son recurrentes y por ello, presentan escasa incidencia para evaluar la vida económica de la entidad.

Finalmente el último tramo recoge el déficit o superávit total del ejercicio, que supondrá un incremento o disminución del neto patrimonial de la entidad. Incorpora las pérdidas y beneficios extraordinarios por operaciones con el inmovilizado, modificaciones de derechos y obligaciones procedentes de ejercicios cerrados, etc. Si bien este concepto tiene su importancia

para valorar la viabilidad financiera de la entidad, hemos de recordar que el neto patrimonial puede, además, variar por otras muchas razones, como son las cesiones, adscripciones, inmovilizado traspasado al uso público, etc.

Es de destacar la ausencia de las provisiones para el inmovilizado material e inmaterial en la cuenta de resultados y en el grupo dos del PGCP, a pesar de estar previstas en el borrador del documento n.º 6 relativo al Inmovilizado no financiero. Por las razones expuestas en apartados precedentes, consideramos un acierto su exclusión. Salvo en el caso de activos en que esté prevista su enajenación, no tiene demasiado sentido dotarlas.

A efectos de análisis contable el contenido informativo de la cuenta de resultados es mucho más rico que el reflejado sucintamente por su última línea. Es posible que la última línea sea la menos importante desde el punto de vista informativo. La información elaborada con criterio de devengo sobre los gastos desembolsados e ingresos de gestión corriente es importante para valorar la viabilidad financiera a corto y largo plazo de la entidad. No olvidemos que en el sector privado es la que mejor predice los flujos de caja futuros de las empresas. La comparación de estos ingresos con el coste de los servicios prestados es un exponente, entre otros, de solvencia a largo, a pesar de que hubiera sido deseable conocer el coste por funciones. Y finalmente, el superávit de las actividades ordinarias nos marca el límite de la entidad para atender su carga financiera.

También es cierto, que estas magnitudes no tienen el mismo sentido que en el sector privado. Las entidades públicas no recuperan la inversión realizada a través de los servicios que prestan. Los ingresos sólo representan el esfuerzo contributivo de los ciudadanos y la eficacia en su recaudación. La incorporación de las amortizaciones al presupuesto, o su vinculación al remanente de tesorería, podría contribuir a dar pleno sentido financiero a las mismas.

La introducción de tramos de cálculo del déficit o superávit es imprescindible, con el fin de normalizar los conceptos más comúnmente utilizados en análisis contable. Evidentemente, podrían manejarse sus homónimos del sector privado, sin embargo, las características específicas del sector público hacen aconsejable que se definan sobre la cuenta de resultados del PGCP las distintas clases de déficit o superávit que puedan tener relevancia para el usuario de la información.

La utilidad de una cuenta de resultados no funcional para evaluar los costes de los servicios prestados y las realizaciones del gerente, es más bien escasa. Sin embargo, para evaluar la viabilidad financiera de la entidad, una distribución como la que proponemos en el **cuadro n.º 1**, sirve para facilitar información inmediata con la que elaborar los siguientes ratios que, junto con otros del balance, y otros estados financieros, son los más comunes en la literatura especializada sobre análisis contable en las entidades no lucrativas.

INDICADORES DE RIESGO. Pretenden recoger información sobre la capacidad de la entidad para pagar el principal y el servicio de sus deudas. Las deudas o buena parte de ellas habrán de pagarse con ingresos recurrentes de ejercicios futuros. Implican una anticipación del gasto que, por tanto, no estará disponible para la financiación de servicios en el futuro.

- a) Superávit bruto de funcionamiento/Gastos financieros.
- b) Superávit bruto de funcionamiento/Gastos financieros + vencimiento anual de la deuda.
- c) Superávit de las operaciones corrientes/Gastos financieros + vencimiento anual de la deuda.

Son indicadores de cobertura financiera que miden la capacidad de la entidad para atender el pago de la deuda y sus intereses correspondientes. El numerador variará en función de las características de las transferencias y subvenciones corrientes. Al numerador del tercer ratio se le podrían descontar los gastos calculados, para darle un significado más financiero. Básicamente, si los ratios presentan un valor inferior a uno, sus ingresos recurrentes no son suficientes para cumplir con los gastos de funcionamiento y las obligaciones derivadas de su nivel de endeudamiento. La entidad deberá reducir sus gastos de funcionamiento hasta conseguir el equilibrio financiero.

- d) Ingresos de gestión ordinaria+transferencias y subvenciones corrientes/PIB o PNB o RN, etc.

Pretende poner en relación los ingresos corrientes de la entidad con respecto a su entorno económico. Mide la sensibilidad de los ingresos ante los cambios económicos.

- e) Costes de gestión ordinaria+transferencias y subvenciones corrientes/PIB o PNB o RN.

Junto con el anterior, relaciona la evolución del entorno económico con respecto a la demanda de servicios y posibilidades de financiación. En épocas de recesión, por ejemplo, sería razonable esperar una disminución de la recaudación y un incremento de la demanda de los servicios prestados por la Administración Pública. Lo que persiguen los indicadores de este tipo es medir la sensibilidad de gastos e ingresos ante variaciones del entorno económico.

- f) Deuda total/ Ingresos por actividades ordinarias o número de habitantes.

Es un indicador del tamaño de la deuda respecto al de la entidad. Consideramos preferible trabajar mejor con los ingresos, ya que así se relaciona el endeudamiento con su capacidad recaudatoria, y de devolver el mismo.

g) Gasto en actividades ordinarias/n.º habitantes.

Recoge el gasto per cápita. Evidentemente, no es un indicador del nivel de servicios prestados, puesto que la calidad y la satisfacción del ciudadano son componentes importantes de este concepto, pero comparado con entidades de similares características, puede dar idea del esfuerzo en gasto que suponen determinadas alternativas de gestión.

h) Impuestos directos/Ingresos totales, o n.º de habitantes, o renta.

Pone de manifiesto el esfuerzo fiscal de la comunidad. Los impuestos es un factor de ingresos sobre el que puede operar directamente la entidad, hasta un límite razonable que viene marcado por el nivel de impuestos que estén pagando ya los ciudadanos. Tanto para impuestos directos como indirectos, la contribución de cada ingreso al importe total puede ayudar a detectar los conceptos que pueden incrementar la disponibilidad de recursos de la entidad.

i) Gastos por prestaciones no discrecionales (policía, sanidad, educación, etc.)/Gasto total ordinario.

Facilita información sobre la elasticidad del gasto en caso de recesión o crisis económica en que se produzca una disminución de ingresos. Los gastos señalados en este ratio muestran una rigidez a la baja. En épocas de dificultades económicas, por el contrario, es de esperar que tiendan a crecer.

j) Ingresos corrientes o por actividades ordinarias/Gasto por actividades ordinarias.

Muestra el grado de cobertura de los gastos recurrentes. Para valores inferiores a uno, la entidad tenderá a endeudarse hasta llegar a un límite en el que deberá reducir sus prestaciones.

k) Incremento del coste de los servicios prestados y de funcionamiento/Incremento de los ingresos de la actividad ordinaria.

Es un indicador de la capacidad de la entidad para captar recursos que financien el funcionamiento y la prestación de servicios a la comunidad.

l) Transferencias y subvenciones recibidas/Gasto de la actividad ordinaria.

Es un indicador de la incertidumbre de la entidad respecto a su financiación. Un valor cercano a uno supondría que el gasto de la entidad se financia con recursos procedentes de otras entidades. Es un exponente de vulnerabilidad e independencia financiera.

m) Deuda a corto/Ingresos de la actividad ordinaria.

Pretende reflejar dificultades de tesorería de la entidad por desfases entre cobros y pagos en función de los ingresos que gestiona.

n) Compromisos de ingresos (finalistas)/Ingresos de actividades ordinarias.

Representa la capacidad de asignación de recursos de la entidad. Resulta interesante su comparación con el ratio «I». Las subvenciones van a financiar una determinada finalidad. Una elevada participación de éstas en los ingresos de la entidad, además de vulnerabilidad, implican escasa capacidad para reasignar recursos, por ser buena parte de los disponibles finalistas. Complementariamente a este indicador podríamos definir:

n1) Gastos con financiación afectada/Gastos de actividades ordinarias.

Representaría la capacidad de la entidad para decidir sobre sus propios programas de gasto.

o) Ingresos sin contraprestación/Recaudación prevista por ingresos sin contraprestación.

o1) Provisión para insolvencias. Ingresos sin contraprestación/Insolventes por ingresos sin contraprestación.

Ambas magnitudes ponen de manifiesto la realidad de las previsiones de ingresos coactivos, así como la capacidad de gestión del ente en la captación de recursos.

p) Déficit bruto de funcionamiento, o neto de funcionamiento, o por actividades ordinarias/Ingresos totales.

Nos recoge a distintos niveles y contenidos informativos el tamaño del «agujero» presupuestario en términos de capacidad financiera de la entidad. Es un indicador del esfuerzo necesario, en materia de restricción del gasto o incremento de los ingresos, para acometer un hipotético plan de saneamiento.

q) Amortización anual/Inmovilizado bruto.

r) Amortización acumulada/Inmovilizado bruto.

Facilitan información sobre la política de amortización de la entidad, así como del grado de envejecimiento del inmovilizado de la entidad.

s) Gastos por mantenimiento, reparaciones, ampliaciones y mejoras/Inmovilizado neto.

Su significado está ligado al anterior; pone de manifiesto la tasa de gasto necesario para mantener en condiciones de prestar servicios al inmovilizado.

- t) Coste de los servicios prestados/Coste de los servicios prestados por entidades de similares características.

Es un modesto indicador de eficiencia de la entidad en la prestación de servicios.

Con los ratios presentados no hemos pretendido en ningún momento ser exhaustivos. Únicamente hemos querido ilustrar la utilidad de los tramos de información de la cuenta de resultados, distintos a la última línea de déficit o superávit global (el concepto elegido por la comisión «ahorro o desahorro» estimamos que no ha sido el más afortunado).

En el sector privado la última línea (el beneficio neto), a pesar de ser más importante y con mayor contenido informativo que en el sector público, no es tampoco la magnitud más relevante. Tan importante como conocer el beneficio final, es saber si la empresa puede repetirlo en años sucesivos. En el sector público lo importante es saber si el déficit o superávit se va a repetir por deberse a causas estructurales que requieran el replanteamiento de la política de endeudamiento, de prestación de servicios, o de recaudación, etc. O por el contrario estamos ante circunstancias meramente coyunturales.

Por último consideramos que sería de gran interés incluir en la memoria un estadillo de conciliación entre el déficit o superávit económico-financiero y el resultado presupuestario que explicase las diferencias entre ambos. Estas se deberán a diferencias temporales por imputación con criterio de devengo y caja (11) en la contabilidad financiera y la presupuestaria, respectivamente. Este es el caso, por ejemplo, de los gastos financieros, en la contabilidad financiera y en la presupuestaria se contabilizarán por el mismo importe, pero en distinto ejercicio si el devengo y vencimiento de los mismos no coincide.

Asimismo pueden surgir diferencias permanentes procedentes de los distintos conceptos que engloba el gasto e ingreso presupuestario y el gasto e ingreso devengado. Por ejemplo la devolución de préstamos es un gasto presupuestario que nunca será gasto devengado y las provisiones son gastos devengados que nunca se convertirán en gastos presupuestarios.

(11) A pesar de que el resultado presupuestario se calcule con criterio de devengo sobre la corriente financiera, la elaboración del mismo se realiza en base al vencimiento previsto de gastos y liquidación de ingresos, criterios muy próximos al de caja.

CUADRO N.º 2

Conciliación del Resultado Económico y Déficit o Superávit Presupuestario

RESULTADO ECONOMICO			
	Diferencias Temporales		Diferencias
	Del ejercicio	Anteriores	Permanentes
Más			
• Créditos financiados con remanente de tesorería	No aplicable	No aplicable	
• Acreedores por periodificación de gastos presupuestarios		(...)	No aplicable
• Gastos financieros		(...)	No aplicable
Gastos calculados	No aplicable	No aplicable	
• Amortizaciones	No aplicable	No aplicable	
• Provisiones	No aplicable	No aplicable	
• Pérdidas	No aplicable	No aplicable	
• Diferencias negativas de cambio	No aplicable	No aplicable	
• Otros	No aplicable	No aplicable	
Menos			
• Aplazamientos y fraccionamientos de impuestos a corto plazo	(...)		No aplicable
• Aplazamientos y fraccionamientos de impuestos a largo plazo	(...)		No aplicable
• Ingresos financieros	(...)		No aplicable
Ingresos calculados			
• Beneficios	No aplicable	No aplicable	
• Excesos de provisiones	No aplicable	No aplicable	
• Trabajos realizados para la entidad	No aplicable	No aplicable	
• Diferencias positivas de cambio	No aplicable	No aplicable	
• Otros	No aplicable	No aplicable	
Según signo			
• Diferencias temporales por gastos con financiación afectada			No aplicable
• Variación de inversiones reales	No aplicable	No aplicable	
• Variación de activos financieros	No aplicable	No aplicable	
• Variación de pasivos financieros	No aplicable	No aplicable	
DEFICIT O SUPERAVIT PRESUPUESTARIO			

2. Magnitudes de carácter presupuestario.

En el sector público, el resultado económico como exponente de la variación patrimonial entre dos ejercicios reviste muy poca utilidad para valorar el éxito o el fracaso en la gestión. Para evaluar la viabilidad financiera, la actuación de la gerencia y llevar a cabo el control de legalidad, tres de los cuatro objetivos propuestos por ANTHONY, es necesario considerar, además, otro tipo de información que recoja aspectos diferentes, íntimamente ligados al funcionamiento de las entidades públicas, como es, entre otros, el resultado presupuestario, ya que el presupuesto es la columna vertebral de la actividad económico-financiera de estas entidades.

Como señalábamos en la introducción un rasgo distintivo de las entidades públicas es su sometimiento al régimen presupuestario, que para los gastos reviste un carácter limitativo y vinculante. Y cuya ejecución es controlada a través de diversos mecanismos legales previsto al efecto -control de legalidad-.

El resultado presupuestario es el indicador financiero de la liquidación del mismo, que pone en relación los derechos y obligaciones reconocidas por la entidad por este concepto, a lo largo del ejercicio.

Otro indicador básico, propio de las entidades públicas, que se encuentra a medio camino entre los indicadores financieros y los presupuestarios es el remanente de tesorería. Esta magnitud, a la que nos referiremos más adelante, no pretende reflejar aspecto alguno relacionado con la liquidación del presupuesto, sino que es un exponente de la liquidez de la entidad a corto plazo disponible para financiar incrementos de gasto presupuestario. Esta es una figura nueva en las entidades públicas, que es introducida por primera vez por el Real Decreto 500/1990 que desarrolla la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

2.1. El resultado presupuestario del ejercicio.

El presupuesto se elabora, desde el punto de vista contable, con criterio de caja, al figurar en él los gastos presupuestarios que vencerán en el ejercicio y los ingresos que espera recaudar para su financiación. Sin embargo, la liquidación del mismo se realiza con criterio de devengo, ya que sólo se traspasan al ejercicio siguiente los derechos y obligaciones reconocidas -vencidas-, eliminándose los créditos que no tengan esta condición (fases A y D de ejecución del presupuesto). Un crédito se considera aplicado cuando surge la obligación de pagarlo, y no cuando el pago se hace efectivo. Análogamente, un ingreso es registrado como tal, cuando surge el acto de liquidación correspondiente y no en el momento de la recaudación; a pesar de que en algunos tipos de ingresos, dadas sus características, se contabilicen en el momento de la recaudación.

El gasto e ingreso presupuestario es un concepto netamente financiero, identificado con la entrada y salida de recursos de la entidad que tiene poco que ver con el concepto de gasto e ingreso manejado en la contabilidad financiera del sector privado. El gasto presupuestario representa el consumo (aplicación) de fondos de la entidad (12) habido en el ejercicio, y el ingreso presupuestario los fondos dispuestos (origen) para su financiación. Por tanto, el resultado presupuestario del ejercicio es un concepto netamente financiero que representa, en forma de conceptos de gasto, la prestación de servicios realizada por la entidad a lo largo del ejercicio, cómo han sido éstos financiados, y si la entidad ha incrementado o disminuido sus recursos como consecuencia de la actividad del ejercicio.

El resultado presupuestario viene definido en los artículos 96 y 97 del Real Decreto 500/1990 que desarrolla el Capítulo Primero del Título VI de la Ley 39/1988. Configura el resultado presupuestario como la diferencia entre los derechos presupuestarios liquidados netos (13) durante el ejercicio y las obligaciones presupuestarias reconocidas netas durante el mismo período. Es una de las magnitudes que deben calcularse como consecuencia de la liquidación del presupuesto [art. 93.2 b) del mencionado R.D.]

El borrador del documento n.º 7 define el resultado presupuestario de manera ligeramente distinta, siendo «... la diferencia entre la totalidad de ingresos presupuestarios realizados durante el ejercicio, excluidos los derivados de la emisión y creación de pasivos financieros, y la totalidad de gastos presupuestarios del mismo ejercicio, excluidos los derivados de la amortización y reembolso de pasivos financieros». Para su cálculo quedarán excluidos los derechos de cobro y obligaciones de pago presupuestarios con origen en el capítulo nueve de ingresos y gastos, respectivamente.

(12) Para aquellas entidades públicas en cuyo presupuesto no aparece el capítulo 5 de gasto relativo a amortizaciones.

(13) El término neto hace referencia exclusivamente a derechos y obligaciones reconocidas menos posibles bajas o anulaciones que se hayan podido producir a lo largo del ejercicio, y no a la incorporación de correcciones de valor, que sólo se contemplan en el remanente de tesorería.

CUADRO N.º 3

Cálculo del Resultado presupuestario (IGAE 1991)

1. Total derechos reconocidos netos	+	Debe 430 – Haber 433	Datos obtenidos de Contabilidad antes de operaciones de regularización
2. Total obligaciones reconocidas netas	-	Haber 400	
3. Resultado presupuestario (1 - 2)		Sdo. + Superávit Sdo. - Déficit	
Ajustes (Regla 347.1 ICAL)			
a) Desviaciones de financiación en gastos con financiación afectada	-	Desviaciones positivas	Datos deducidos de Contabilidad (no se obtienen directamente del Plan de Cuentas)
	+	Desviaciones negativas	
b) Créditos gastados financiados con remanente líquido de Tesorería		Rte. de Tesorería utilizado para la financiación de obligaciones	
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO		Sdo. + Superávit Sdo. - Déficit	

Esta definición modifica la existente en el Real Decreto 500/1990, al excluir las variaciones de pasivos financieros del concepto de resultado presupuestario. Si bien, es una diferencia de presentación, ya que éstas se consideran al calcular el saldo presupuestario (véase ANEXO I). El déficit o superávit indicará si el ingreso presupuestario ha sido suficiente para financiar el gasto presupuestario, excluidas las variaciones de pasivos financieros. Y por tanto, si ha crecido o no el endeudamiento de la entidad a lo largo del ejercicio, como consecuencia de los movimientos de fondos que ha generado la realización de su actividad.

Para interpretar correctamente el significado de esta magnitud debemos considerar que las entidades públicas sólo pueden aplicar recursos -gastar- en aquellos conceptos que estén previamente consignados en los presupuestos. El gasto presupuestario representará la salida de fondos habida en la entidad a lo largo del ejercicio por este motivo. Igualmente ocurre con respecto a los derechos de cobro presupuestarios, que recogerán los fondos de que ha dispuesto la entidad para financiar su gasto presupuestario. Por tanto, la liquidación del presupuesto representará el origen y aplicación de fondos presupuestarios del ejercicio. Y el saldo presupuestario el incremento o disminución de los recursos financieros de la entidad por motivos presupuestarios. Todo ello con un criterio de reconocimiento más próximo al de caja que su equivalente en el sector privado (EOAF), ya que para su imputación al saldo presupuestario, los derechos y obligaciones, además de devengarse, deben vencer en el ejercicio.

El cálculo del resultado presupuestario viene regulado por la regla 346 de la ICAL, señalando que se determina por diferencia entre el debe de la cuenta 430 deudores por derechos reconocidos menos los derechos anulados del ejercicio (haber de la cuenta 433) obteniendo los derechos reconocidos netos. Análogamente el haber de la cuenta 400 recogerá el sumatorio de las obligaciones reconocidas, en este caso netas debido a que las anulaciones se han ido abonando a esta cuenta a lo largo del ejercicio con signo negativo. De esta forma obtenemos el resultado presupuestario que podrá ser positivo, negativo o nulo.

Las cuentas señaladas son cuentas de control presupuestario, contrapartida obligada de los gastos e ingresos presupuestarios, que ejercen una función de enlace entre las cuentas de tesorería y el resto de las cuentas del PGCP. Se registra en ellas, por tanto, todo el movimiento de fondos de origen presupuestario que se produce entre la entidad y el mundo exterior.

Tal como anteriormente señalábamos, el borrador del documento n.º 7 prevé un tratamiento ligeramente distinto para esta magnitud. El término recogido en la ICAL como resultado presupuestario pasa a denominarse «Saldo Presupuestario», mientras que el resultado presupuestario es definido como el saldo presupuestario menos las variaciones de pasivos financieros.

El resultado presupuestario se calcula por diferencia entre:

- Los derechos presupuestarios netos liquidados durante el ejercicio con cargo al presupuesto en vigor.
- Y las obligaciones presupuestarias netas reconocidas durante el mismo período e imputadas a dicho presupuesto (excluyendo en ambos casos las variaciones de pasivos financieros).

- Un resultado presupuestario -de acuerdo con el borrador mencionado- positivo indica que los recursos generados en el ejercicio han sido suficientes para financiar el gasto presupuestario, sin recurrir a operaciones de endeudamiento. La diferencia entre el resultado y el saldo presupuestario final vendrá explicado por la variación de pasivos financieros. Si el resultado presupuestario es mayor que el saldo presupuestario, ello significa que el superávit, o parte de él, ha sido destinado a operaciones de amortización o cancelación de endeudamiento, porque se observará una variación negativa -disminución- de pasivos financieros. Un saldo presupuestario final positivo representará un incremento de recursos financieros en la entidad procedente de sus operaciones presupuestarias. Incremento que se reflejará a su vez como tal en el remanente de tesorería de la entidad.
- Un resultado presupuestario negativo indicará que los recursos generados en el ejercicio no han sido suficientes para financiar el gasto presupuestario. La entidad ha consumido más recursos de los generados. Su diferencia con respecto al saldo presupuestario, indicará si este déficit se ha financiado endeudándose la entidad -incremento de pasivos financieros- , o si se está liquidando el presupuesto con déficit: Saldo presupuestario negativo. En este caso el mismo deberá ser financiado, bien con remanente de tesorería positivo, o bien con cargo al presupuesto del ejercicio siguiente que deberá ser aprobado con el superávit suficiente como para absorber el saldo presupuestario negativo señalado.
- Un resultado presupuestario nulo indica equilibrio entre recursos generados y aplicados en el ejercicio, los posibles signos del saldo presupuestario, vendrán justificados por las variaciones de pasivos financieros.

2.2. Variación neta de pasivos financieros presupuestarios.

«Es la diferencia entre la totalidad de ingresos presupuestarios consecuencia de la emisión o creación de pasivos financieros y la totalidad de gastos presupuestarios consecuencia de la amortización o reembolso de pasivos financieros» (IGAE-BD n.º 7 pág. 26).

Se calcula por diferencia entre los derechos y obligaciones presupuestarias netas con origen en el capítulo nueve de variación de pasivos financieros de ingresos y gastos presupuestarios.

La existencia de superávit o déficit significa que la entidad ha incrementado o disminuido su nivel de endeudamiento.

2.3. Saldo presupuestario del ejercicio.

Se obtiene sumando al resultado presupuestario la variación neta de pasivos financieros presupuestarios. Esto nos determina el superávit o déficit financiero del ejercicio. Este concepto responde al anterior resultado presupuestario que se calculaba por diferencia entre los derechos de cobro netos y las obligaciones de pago netas presupuestarias. La diferenciación en el borrador entre resultado presupuestario y variación de pasivos financieros ofrece una información mucho más interesante que la que recoge el saldo presupuestario del ejercicio -antiguo resultado presupuestario-, ya que la definición propuesta de resultado presupuestario explica mejor la variación de pasivos financieros. La entidad tiende a endeudarse cuando el resultado presupuestario es deficitario, y trata de devolver la deuda cuando es excedentario. Si ha habido superávit de financiación, éste supone el incremento neto por operaciones presupuestarias del remanente de tesorería.

La finalidad del saldo presupuestario es la de comparar el gasto presupuestario del ejercicio, es decir, los empleos de recursos realizados por la entidad, con respecto a los recursos de que ha dispuesto la misma para su financiación. Y si efectivamente todos los recursos empleados han encontrado su correspondiente fuente de financiación, o por el contrario, parte de ellos permanecen todavía pendientes de ser financiados. En este caso, el Real Decreto 500/1990 obliga a emplear para su financiación excedentes financieros de ejercicios anteriores -remanente de tesorería- o bien recursos procedentes del ejercicio siguiente -aprobación del presupuesto próximo con superávit-.

Sin embargo, puede ocurrir que determinados ingresos presupuestarios considerados en el cálculo del saldo presupuestario no estén destinados a financiar el gasto presupuestario del ejercicio, o que algunos gastos presupuestarios hayan sido financiados con fondos no consignados en el mismo. Este es el caso de los gastos con financiación afectada y de las modificaciones de créditos financiadas con remanente de tesorería. Estos factores determinan la realización de ajustes en el saldo presupuestario con el fin de poder comparar efectivamente los empleos con respecto a los recursos disponibles para su financiación.

En esta línea, el borrador del documento n.º 7 prevé la realización de ajustes al saldo presupuestario, con el fin de recoger el superávit o déficit financiero real del ejercicio, cuando:

- Se haya financiado gasto presupuestario con remanente de tesorería. En este caso deberá aumentarse en el importe de la parte del remanente efectivamente gastada.

La Ley 39/1988 permite a las entidades públicas el incrementar el gasto del ejercicio una vez aprobado el presupuesto a través de modificaciones de créditos financiadas con remanentes de tesorería no afectado. Este ajuste es necesario debido a que a lo

largo del ejercicio se pueden introducir modificaciones en los créditos presupuestarios, si la entidad puede financiarlos con el excedente financiero de otros ejercicios (remanente de tesorería no afectado). Si efectivamente el importe de los créditos aumenta por esta razón, el saldo presupuestario recogerá las obligaciones de pago reconocidas procedentes de la ejecución del presupuesto aprobado más las de las modificaciones introducidas, mientras que los derechos de cobro reflejarán la realización de los ingresos presupuestados para financiar el gasto antes de las modificaciones, ya que los fondos procedentes del remanente de tesorería no originan derechos de cobro presupuestarios, y por tanto, no se registran como derechos de cobro reconocidos (cuenta 430). Para mantener el significado financiero del saldo presupuestario, es necesario sumar el remanente de tesorería no afectado empleado en la financiación de las modificaciones de créditos, de forma que se restablezca el equilibrio presupuestario inicial entre ingresos y gastos.

- O existan desviaciones de financiación producidas por gastos con financiación afectada (14). Se producen como consecuencia del desfase entre el ritmo de gasto e ingreso de los mismos.

Los gastos con financiación afectada constituyen un caso especial de gasto que dispone de financiación específica que no puede ser destinada a otro fin. Tanto el gasto como la financiación pueden tener un carácter plurianual, y surgir desviaciones como consecuencia de recibir los ingresos a un ritmo distinto al que se realiza el gasto. Estas desviaciones pueden ser positivas o negativas. En el primer caso, nos encontraríamos en una situación en la que los ingresos afectados han superado a los gastos, y por consiguiente, su contabilización como derechos de cobro presupuestarios, implica la incorporación al saldo presupuestario de unos ingresos que deberán financiar necesariamente un gasto concreto en ejercicios futuros. Representan un tipo especial de «ingresos presupuestarios anticipados» que es preciso descontar del saldo presupuestario para recoger adecuadamente el excedente financiero del ejercicio.

Dado que los ingresos son finalistas, y consisten en una cantidad fija o en un porcentaje sobre el gasto afectado realizado, las desviaciones siempre revierten en los ejercicios siguientes, de forma que finalizado el proceso la suma de desviaciones es igual a cero. El ajuste del saldo presupuestario pretende eliminar la distorsión, positiva o negativa, que produce el incluir en el ejercicio unos derechos de cobro que están de antemano destinados a financiar créditos futuros específicos y no los presentes. O unas obligaciones de pago destinadas a ser financiadas con toda certeza, con recursos a recibir en ejercicios futuros.

(14) Su cálculo viene regulado por las reglas 379 y 380 de la ICAL.

2.4. El estado del resultado presupuestario.

El estado del resultado presupuestario, tal como ha sido desarrollado por el borrador n.º 7, facilita información sobre el superávit o déficit de financiación del ejercicio, desglosando el mismo en diferentes tramos con contenido informativo perfectamente diferenciado.

- I El resultado presupuestario. Se calcula por diferencia entre gastos e ingresos presupuestarios, excluidas las variaciones de pasivos financieros. Supone, por tanto, un primer indicador de equilibrio presupuestario del ejercicio, ya que facilita información sobre si los ingresos presupuestarios han sido suficientes para financiar los gastos presupuestarios, o por el contrario se han financiado éstos incrementando el endeudamiento de la entidad, habiendo gastado la misma por encima de sus posibilidades.

Dentro del resultado presupuestario se podría, a su vez, distinguir entre operaciones ordinarias (capítulos 1 a 4 de gastos y 1 a 5 de ingresos) y de capital, con lo que obtendríamos una magnitud representativa del déficit o superávit bruto por este motivo (J.L. MENOYO y J.C. DE CASO 1990). Encontraría su equivalente en el beneficio ordinario del resultado económico de la entidad.

- II Variación neta de pasivos financieros. Recoge el incremento o disminución del endeudamiento de la entidad en el ejercicio presupuestario. El borrador n.º 7 propone calcular esta magnitud por separado del resultado presupuestario, a diferencia de lo previsto por la regla 346 de la ICAL, diferenciando de esta manera el resultado por operaciones no financieras de las específicamente orientadas a cubrir los desequilibrios financieros de la entidad.

- III Saldo presupuestario del ejercicio. Recoge la diferencia entre los flujos financieros que se han producido en la entidad por motivos presupuestarios -la inmensa mayoría-. El saldo presupuestario explicará la variación del remanente tesorería por operaciones entre períodos.

- IV Superávit o déficit de financiación del ejercicio. Incorpora al saldo presupuestario los créditos gastados con cargo al remanente de tesorería no afectado y las desviaciones de financiación en gastos con financiación afectada. Es, por tanto, un saldo presupuestario ajustado que facilita información sobre si los ingresos presupuestarios del ejercicio han sido suficientes para financiar el gasto presupuestario del mismo, o por el contrario presenta descubiertos que deberán ser financiados trayendo recursos disponibles para financiar el gasto presupuestario de ejercicios futuros.

Este estado, que facilita información exclusivamente de carácter financiero, no debe interpretarse como un indicador del éxito o fracaso en la gestión del presupuesto, sino únicamente de equilibrio entre gastos e ingresos. Factores tan importantes como el grado de eje-

cución del presupuesto de gastos e ingresos o el ritmo temporal de actuaciones son esenciales para valorar la capacidad para gestionar recursos y prestar servicios de la entidad. La valoración global de la gestión la deberemos establecer complementando éste, con otro tipo de indicadores presupuestarios, tales como (15):

- a) Índice de liquidación de derechos. Proporción de los derechos liquidados con relación a la previsión definitiva.

Este indicador aporta importante información sobre la evolución de los ingresos presupuestarios de la entidad. Dado que por ley a las Entidades locales se les exige presentar un presupuesto equilibrado de gastos e ingresos previstos, actuaciones tendentes a presentar un presupuesto de ingresos excesivamente optimista que financie formalmente el gasto presupuestario del ejercicio, pueden resultar en auténticos déficit reales que, de hecho, comprometan ingresos futuros. Por tanto, la magnitud señalada, si se complementa con un análisis de su evolución histórica, podría interpretarse como un indicador de verosimilitud de los presupuestos preventivos de ingresos.

- b) Índice de derechos (vencidos) pendientes de cobro. Proporción de derechos liquidados que han dejado de ser recaudados.

Este es un indicador de la capacidad de la entidad para recaudar derechos de cobro devengados y vencidos. Esta magnitud se encuentra fuertemente correlacionada con la anterior, ya que presupuestos de ingresos poco realistas traen como consecuencia dificultades para ejecutarlos, y para cobrar los ingresos que finalmente se consiguieran liquidar.

Estas dos primeras magnitudes son indicadores de la calidad financiera de los presupuestos.

- c) Índice de reconocimiento de obligaciones. Proporción de las obligaciones reconocidas en relación con los créditos definitivos.

Si el gasto de las entidades públicas se justifica por la prestación de servicios que realizan a la colectividad, esta magnitud pone de manifiesto, en relación con el grado de consecución de los objetivos previstos, el nivel alcanzado en la prestación de servicios por la entidad y de las actuaciones llevadas a cabo en el ejercicio. Asimismo, es un exponente de la capacidad de la entidad para gestionar su propio presupuesto y proponer iniciativas que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

(15) Los indicadores han sido tomados de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana 1991 (V. MONTESINOS 1992).

- d) Índice de obligaciones (vencidas) pendientes de pago. Proporción en que las obligaciones reconocidas han dejado de ser pagadas.

Pone de manifiesto posibles tensiones de tesorería existentes en la entidad. Es un indicador de capacidad de la entidad para hacer frente a sus obligaciones, así como de la planificación y gestión de sus flujos de tesorería. Facilita información sobre la solvencia observada de la entidad al final del ejercicio que se encontrará correlacionada con la obtención de recursos por parte de la entidad (indicadores «a» y «b»).

- e) Índice de modificaciones presupuestarias. Proporción de los expedientes de modificación de crédito aprobados con respecto a las previsiones presupuestarias iniciales.

Un valor demasiado alto significaría que una parte importante del gasto presupuestario se había financiado con remanentes de tesorería, lo que implicaría: que la entidad disponía de exceso de liquidez, que aplicó a financiar el gasto de presupuesto siguiente, que no se incorporaron al presupuesto gastos necesarios -errores de planificación-, o que a lo largo del ejercicio se produjeron necesidades imprevistas.

- f) Índice de financiación de los gastos corrientes. Proporción de los gastos corrientes sobre los ingresos corrientes, en cuanto a las previsiones definitivas.

Se podría considerar un indicador del resultado presupuestario ordinario. Excluidas las operaciones de capital, relaciona los gastos presupuestarios por prestación de servicios con respecto a las fuentes de financiación recurrentes, y por tanto, estables de la entidad. Esta magnitud pone de manifiesto en qué medida resulta financiado el gasto de funcionamiento por prestación de servicios. Un valor temporalmente sostenido superior a uno indicaría que la entidad presta servicios por encima de sus posibilidades, lo que anticiparía problemas financieros y de endeudamiento a medio plazo, ya que su gasto corriente vendría financiado con operaciones de capital, desequilibrio que se vería acentuado progresivamente. Esto forzaría a la entidad a incrementar su esfuerzo recaudatorio, o a reducir el nivel de prestación de servicios que mantiene.

- g) Índice de personal. Proporción que guarda el capítulo de remuneraciones del personal sobre el total del presupuesto de gastos, en cuanto a créditos definitivos.

Interpretado junto con el indicador anterior, pone de manifiesto el margen de maniobra de la entidad para reducir gasto corriente. Los gastos de personal en las entidades públicas conservan una rigidez mayor que la observada en el sector privado, razón por la cual en caso de dificultades financieras mantienen cautivo una parte importante del ingreso presupuestario sobre el que no es posible operar con resultados apreciables.

- h) Índice de inversiones. Proporción que guardan conjuntamente los capítulos de inversiones reales y transferencias de capital (realizadas) sobre el total de gastos presupuestarios, en cuanto a créditos definitivos.

Facilita información sobre el esfuerzo de inversión realizado por la entidad en el ejercicio. Dado que los proyectos de inversión de las entidades públicas a menudo revisten un carácter plurianual, este indicador, junto con las previsiones de ejercicios sucesivos, pone de manifiesto el volumen de ingresos futuros actualmente comprometidos. Analizado con los dos anteriores, permite anticipar tensiones de tesorería y necesidades de financiación adicional con respecto al importe de ingresos previsto.

- i) Índice de transferencias (y subvenciones). Proporción entre las transferencias, tanto corrientes como de capital, recibidas y concedidas, en cuanto al presupuesto definitivo.

En las entidades públicas son frecuentes las transferencias y subvenciones corrientes y de capital, como vía ordinaria para financiar las inversiones y prestación de servicios, razón por la cual se pueden considerar fuentes estables de gasto e ingreso. Su volumen dependerá de las competencias asumidas y del grado de descentralización de las mismas en un determinado entorno económico. Para su evaluación deberán considerarse, por tanto, los factores anteriormente señalados.

- j) Índice de presión fiscal. Proporción de los capítulos de ingresos sobre impuestos directos, indirectos y tasas y precios públicos con respecto a los derechos liquidados, así como sobre el número de habitantes.

Este es un indicador que relaciona, a un primer nivel, las fuentes de financiación propia con respecto a las totales; pone de manifiesto la autonomía financiera de la entidad. Si la comparamos con el número de habitantes, facilita información sobre la presión fiscal a que se encuentra sometido su entorno, y por tanto, la posibilidad de incrementar el mismo como fuente potencial de financiación disponible de incrementos en el gasto o del saneamiento de la deuda de la entidad.

- k) Índice de inversión por habitante. Proporción de los capítulos de inversiones reales y transferencias de capital con respecto a las obligaciones liquidadas, así como el número de habitantes.

Facilita información sobre el porcentaje de participación de las inversiones reales en el gasto liquidado total. Es un exponente del esfuerzo inversor realizado por la entidad. Relacionado con los ingresos y la variación de pasivos financieros permite valorar si la entidad es capaz de mantener los proyectos en curso, o por el contrario actúa por encima de sus posibilidades.

- l) Índice de gasto público por habitante. Proporción del presupuesto de gastos, en cuanto a previsiones definitivas, sobre el número de habitantes.

Este es un indicador de la actividad de la entidad y del nivel de servicios que presta a los ciudadanos.

- m) Índice de situación económica. Proporción del saldo presupuestario sobre el presupuesto de gastos, en cuanto a previsiones definitivas.

Permite cuantificar de forma relativa el resultado de la entidad al ponerlo en relación con el volumen de su actividad.

Algunos de los indicadores comentados son semejantes a los elaborados a partir del resultado económico de la entidad, pero calculados sobre bases distintas, devengo y caja, respectivamente. Tal como señalan J.L. MENOYO y J.C. DE CASO (1990) el resultado económico introduce en el sector público un nuevo concepto de déficit público, al calcular el resultado del ejercicio en términos de variación de riqueza de la entidad, es decir, sobre la base de la diferencia entre flujos económicos en lugar de hacerlo a partir de flujos financieros.

Asimismo los indicadores presupuestarios recogidos están referidos a la liquidación del presupuesto. Resultaría del mayor interés informativo el comparar algunas de las magnitudes señaladas con sus equivalentes elaboradas sobre el presupuesto inicial. En esta línea sería altamente significativo el cálculo del déficit inicial por diferencia entre el presupuesto de gastos y el de ingresos excluyendo el capítulo nueve de este último, referido a incrementos en el endeudamiento, por diferencia obtendríamos el déficit inicial real. La comparación de información preventiva y presupuestaria indicaría en qué medida se ha cumplido lo previsto, la evolución del déficit y su financiación.

3. Magnitudes de carácter financiero.

3.1. El remanente de tesorería (16).

A diferencia del saldo presupuestario, variable dinámica -de resultado-, que mide la diferencia entre flujos financieros de signo opuesto producidos en el ejercicio, el remanente de tesorería es una variable de fondos que mide el estado de la liquidez de la entidad en un momento determinado.

(16) Viene regulado en el Real Decreto 500/1990, artículos 101 a 105, y en las reglas 349 a 352 de la ICAL.

Está integrado por los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago acumulados, sean presupuestarios o no, a 31 de diciembre, junto con los fondos líquidos de la entidad: Tesorería, cuentas bancarias e inversiones no presupuestarias de suficiente liquidez, etc. Y vendría a representar los déficit y superávit acumulados producidos a lo largo de los distintos ejercicios. Es decir un excedente financiero acumulado disponible para financiar, cumpliendo ciertos requisitos, gastos de ejercicios futuros de la entidad. Si bien, por ser una variable de fondos, podría calcularse en cualquier momento del ejercicio, dado que su principal función es cuantificar el excedente financiero disponible para financiar incrementos del gasto presupuestario del próximo ejercicio, lo habitual será que se calcule a partir de los datos del Balance de Situación final.

Tal como recoge el ANEXO I, a los derechos pendientes de cobro se les deducirá los de dudoso cobro y los ingresos realizados pendientes de aplicación definitiva, ya que los derechos de cobro asociados a estos ingresos no están realmente pendientes de cobrar, se han cobrado pero se encuentran pendientes de asignación.

Las obligaciones ciertas pendientes de pago a corto plazo, incorporan: Las del presupuesto corriente y presupuestos cerrados y aquellas de acreedores no presupuestarios y que tampoco lo serán en el momento de su vencimiento. Asimismo, las cantidades pagadas pendientes de aplicación identificables con obligaciones reconocidas pendientes de pago, deberán disminuirse a efectos de calcular el remanente de tesorería.

Sin embargo, al igual que sucediera con el saldo presupuestario, existe una parte de los derechos de cobro y obligaciones de pago que se han generado por gastos con financiación afectada, encontrándose una parte del remanente de tesorería vinculado a los mismos. Por tanto, una parte del remanente de tesorería (excedente líquido) se ha producido como consecuencia de la financiación anticipada de determinados gastos, constituyendo un remanente de tesorería que necesariamente deberá aplicarse a financiar dichos gastos, razón por la cual no supone financiación disponible. Esta parte recibe el nombre de remanente de tesorería afectado. El resto, el remanente de tesorería no afectado, es el efectivamente disponible para financiar modificaciones de créditos de próximos ejercicios.

El remanente de tesorería afectado se calcula por diferencia entre los derechos de cobro acumulados ligados a gastos con financiación afectada con respecto a la financiación que correspondería al nivel de gasto realizado. La desviación puede resultar tanto positiva como negativa. Si resulta positiva, representa la parte del remanente de tesorería total no disponible para financiar gasto distinto al afectado -modificaciones de créditos, por ejemplo-, puesto que deberá financiar necesariamente en el futuro gasto afectado, tiene por tanto un destino perfectamente determinado. Si resulta negativo, significa que parte del gasto afectado se ha financiado con fondos no afectados; en este caso no se efectúa ajuste alguno, correspondiendo el remanente total al remanente no afectado.

Si el remanente de tesorería total fuera negativo, de acuerdo con el artículo 174 de la Ley 39/1988, el mismo deberá financiarse con cargo al presupuesto del año siguiente, por lo que se deberá aprobar con superávit o endeudarse, siempre que se den las condiciones previstas en artículo 158.8 de la mencionada Ley.

3.1.1. Significado del remanente de tesorería.

Esta magnitud pretende reflejar la liquidez acumulada total de la entidad en un momento dado que se encuentra disponible para financiar gasto futuro. Esta característica la convierte, a nuestro juicio, en exponente importante de la salud financiera de la entidad, que despertará fuertes tentaciones en los gestores de la entidades públicas para proceder a su manipulación con el doble fin de poner de manifiesto que la entidad disfruta de una posición financiera a corto plazo holgada, y de disponer de recursos para financiar incrementos del gasto presupuestario inicialmente aprobado (17). Es, por tanto, una variable especialmente vulnerable, razón por la cual, a efectos de analizar su significado y contenido informativo real, deberemos tener en cuenta los puntos fuertes -datos objetivos-, y débiles -fácilmente manipulables- de su proceso de elaboración.

El remanente de tesorería total es el resultado de la suma y diferencia de tres componentes: Los fondos líquidos de tesorería (regla 352), los derechos pendientes de cobro al final del ejercicio (regla 350), y las obligaciones pendientes de pago al final del ejercicio (regla 351).

Los fondos líquidos de tesorería están formados, de acuerdo con la regla 352 de la ICAL por los fondos de caja y entidades bancarias, más otros excedentes temporales de tesorería (art. 180.2 Ley 39/1988). Este último concepto vendría reflejado en el Balance de Situación propuesto en el borrador n.º 7 en el epígrafe VI Inversiones financieras temporales. En todo caso, podría cuestionarse la consideración de las fianzas y depósitos constituidos a corto plazo, sin embargo, el hecho de su realización en el ejercicio siguiente, permite que dichos fondos queden disponibles a lo largo del ejercicio para financiar potenciales modificaciones de créditos.

Los derechos pendientes de cobro al final del ejercicio, están formados de acuerdo con la regla 350 de la ICAL, por los procedentes del presupuesto de ingresos corriente y de presupuestos cerrados, de operaciones comerciales (18), de recursos de otros entes públicos y de otras operaciones no presupuestarias.

(17) En el presupuesto del ejercicio, que debe aprobarse equilibrado, no puede introducirse el remanente de tesorería como fuente de financiación del gasto presupuestario. Su introducción en el presupuesto se lleva a cabo, una vez aprobado éste, a través de modificaciones de créditos del presupuesto previamente aprobado.

(18) Sólo en Organismos Autónomos no administrativos.

Esta relación, junto con la referida para los fondos líquidos representa el activo circulante de la entidad, excluidas las existencias, concepto que no tiene aplicación en las entidades públicas administrativas. (Véase ANEXO I).

Dado que el activo circulante representa el conjunto de bienes y servicios que se transformarán en efectivo a lo largo del ejercicio, y que una vez deducidas las obligaciones de pago pendientes, el resto quedará disponible para financiar gasto en el ejercicio siguiente, del mismo deberán deducirse (regla 350 ICAL) los saldos de dudoso cobro y los ingresos pendientes de aplicación, por estar ya incorporados en tesorería, y todavía no haberse detraído del volumen de derechos de cobro por estar el ingreso pendiente de aplicación concreta.

Requiere especial consideración el concepto de «deudor no presupuestario» que introducen los borradores del nuevo PGCP y de los documentos núms. 2 y 3 de la IGAE, para referirse a aquellos derechos de cobro legalmente presupuestarios, pero que por vencer en un ejercicio posterior se les considera, a efectos de contabilidad financiera, como no presupuestarios.

Así el borrador n.º 2 define el ingreso presupuestario como «aquellos flujos que determinan recursos para financiar los gastos presupuestarios de la entidad. Generan derechos de cobro presupuestarios, que deben imputarse al correspondiente presupuesto, con origen en ingresos, en otros recursos o en el vencimiento de derechos de cobro no presupuestarios». Mientras que los derechos de cobro son definidos como presupuestarios cuando «se derivan de ingresos y de otros recursos destinados a financiar el gasto presupuestario de la entidad»; y como no presupuestarios cuando «deban ser no presupuestarios de acuerdo con la normativa vigente, ni lo serán en el momento de su vencimiento. .. (y los) no vencidos en fin de ejercicio derivados de ingresos devengados; estos derechos son no presupuestarios hasta la fecha de vencimiento».

La sección 5.ª, reglas 160 a 163 relativas al reconocimiento de los derechos a cobrar de la ICAL no diferencia a los derechos de cobro por el concepto señalado, como tampoco lo hace el PGCP de 1984, entendiéndose, que tanto unos como otros resultan componentes del remanente de tesorería y del resultado presupuestario. El borrador n.º 7 pág. 32, al definir los componentes del remanente de tesorería, señala como operaciones no presupuestarias «...(las) correspondientes a cuentas de deudores que, de acuerdo con la normativa vigente, son no presupuestarias y tampoco lo serán en el momento de su vencimiento». Esta matización excluye del cálculo del remanente de tesorería y del resultado presupuestario a los deudores no presupuestarios por aplazamientos y fraccionamientos a corto y largo plazo (cuentas 453 y 454 del borrador del nuevo PGCP), así como a los acreedores no presupuestarios por obligaciones no vencidas en fin de ejercicio pendientes de expedición del acto formal administrativo de reconocimiento y liquidación de la obligación (cuenta 411 del borrador del nuevo PGCP). Conceptos estos contemplados en la redacción actual de la ICAL y del PGCP. Puesto que el remanente de tesorería es un indicador de liquidez a corto, los mismos deberían haberse excluido de su cálculo desde un principio en la Ley 39/1988, ya que no representan recursos disponibles para financiar incrementos de gasto futuro, sino ingreso y gasto presupuestario propiamente dicho del próximo ejercicio.

Los puntos débiles del activo circulante calculado de acuerdo con las reglas mencionadas de la ICAL, se encuentran en la indefinición de qué se entiende por saldos de dudoso cobro y el concepto de deudores no presupuestarios anteriormente mencionado; si bien este último podría corregirse fácilmente incorporando dos ajustes más al cálculo de remanente de tesorería actual, tal como puede apreciarse en el **cuadro n.º 4**.

Por otra parte, consideramos que es un indicador del excedente de liquidez relativamente poco fiable, ya que los derechos de cobro todavía no se han realizado, y el mecanismo de dotación de provisiones para insolvencias no garantiza mínimamente que las mismas vayan a dotarse con un cierto realismo.

La parte negativa del remanente de tesorería está formada, por conceptos simétricos a los comentados para la parte referida a los derechos de cobro. Esta parte del remanente de tesorería, con respecto al pasivo circulante de la entidad, no incorpora a los acreedores a corto plazo por emisión de obligaciones y otros valores negociables ni las deudas con entidades de crédito. Esto es así porque las obligaciones de pago que generen estos pasivos, por vencer en el ejercicio siguiente, serán pagadas con cargo a ingresos de dicho presupuesto.

Algunos autores (19) han pretendido establecer paralelismos entre este concepto y el fondo de maniobra de la empresa. A nuestro juicio, si bien es cierto que existe bastante similitud entre los elementos que integran ambos conceptos, la misma no es total. Y a efectos de análisis contable podemos encontrar aparentemente analogías, pero sin verdadero contenido informativo para la toma de decisiones.

El circulante de la empresa es un indicador de liquidez a corto plazo, ya que compara las obligaciones a cuyo pago se deberá hacer frente en el ejercicio siguiente con los cobros que prevé realizar en el mismo período. El análisis de su estructura y composición permite formarse una opinión sobre si la capacidad de la empresa para generar efectivo es suficiente para hacer frente a las obligaciones de pago de todo tipo que vencerán a lo largo del ejercicio. Es por tanto, un indicador de la posición financiera de la empresa a corto plazo.

El remanente de tesorería excluye de su cálculo todo el pasivo financiero a corto, entendemos que por vencer en el ejercicio siguiente y ser, por tanto, un gasto que deberá soportar el próximo presupuesto. La finalidad, pues, del remanente de tesorería no es la de comparar entradas y salidas de fondos a corto plazo, sino comprobar que las obligaciones de pago sin dotación presupuestaria futura pueden ser pagadas sin emplear ingresos procedentes de los ejercicios siguientes. El saldo del mismo pone de manifiesto el ahorro acumulado no invertido y, por tanto, disponible para financiar gasto futuro.

(19) Véase a este respecto E. SANZ MONGE (1992) y J. BOLUFER PASCUAL (1992).

CUADRO N.º 4

(Adaptado de IGAE 1991) Remanente de tesorería (Título III, Capítulo 14.º, ICAL)

CUANTIFICACION DE DERECHOS PENDIENTES DE COBRO EN FIN DE EJERCICIO (REGLA 350)

	PGCP
1. De presupuesto de ingresos. Presupuesto corriente	Saldo 430
2. De presupuesto de ingresos. Presupuestos cerrados	Saldo 431
3. De operaciones comerciales (Sólo en Organismos Autónomos no administrativos)	Saldo 455
4. De recursos de otros entes públicos	Saldo 466
5. De otras operaciones no presupuestarias	Saldos cuentas Subgrupo 56 Saldo 472 Saldo 473 Saldo 474
6. Menos: Saldos de dudoso cobro (Art. 103 del R.D. 500/1990)	Dato contable
7. Menos: Ingresos pendientes de aplicación Parte correspondiente del saldo acreedor de las cuentas	554 y 555
8. Menos: Deudores a corto y largo plazo por aplazamiento y fraccionamiento	Saldo 453 y 454 cuentas borrador nuevo PGCP
TOTAL DERECHOS PENDIENTES DE COBRO	1 + 2 + 3 + 4 + + 5 - 6 - 7 - 8

CUANTIFICACION DE OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO EN FIN DE EJERCICIO (REGLA 351)

	PGCP
1. De presupuestos de gastos. Presupuesto corriente	Saldo 400-410
2. De presupuestos de gastos. Presupuestos cerrados	Saldo 401-411
3. De presupuestos de ingresos	Saldo 420
4. De operaciones comerciales (Sólo en Organismos Autónomos no administrativos)	Saldo 450-454
5. De recursos de otros entes públicos (Incrementado en ingresos pendientes de aplicación)	Saldo 463

	PGCP
6. De otras operaciones no presupuestarias	Saldos cuentas Subgrupo 51 Saldo 475 Saldo 477 Saldo 478 Saldo 479
7. Menos: Pagos pendientes de aplicación Parte correspondiente del saldo deudor de la cuenta	550
8. Menos: Acreedores por periodificación de gastos presupuestarios	Saldo 411 cuenta borrador nuevo PGCP
TOTAL OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO	1 + 2 + 3 + 4 + + 5 - 6 - 7 - 8
CUANTIFICACION DE FONDOS LIQUIDOS DE TESORERIA EN FIN DE EJERCICIO (REGLA 352)	
	PGCP
1. Fondos de caja y entidades bancarias	Saldos cuentas Subgrupo 57
2. Otros excedentes temporales de tesorería (Art. 180.2 Ley 39/1988)	
TOTAL FONDOS LIQUIDOS DE TESORERIA	1 + 2

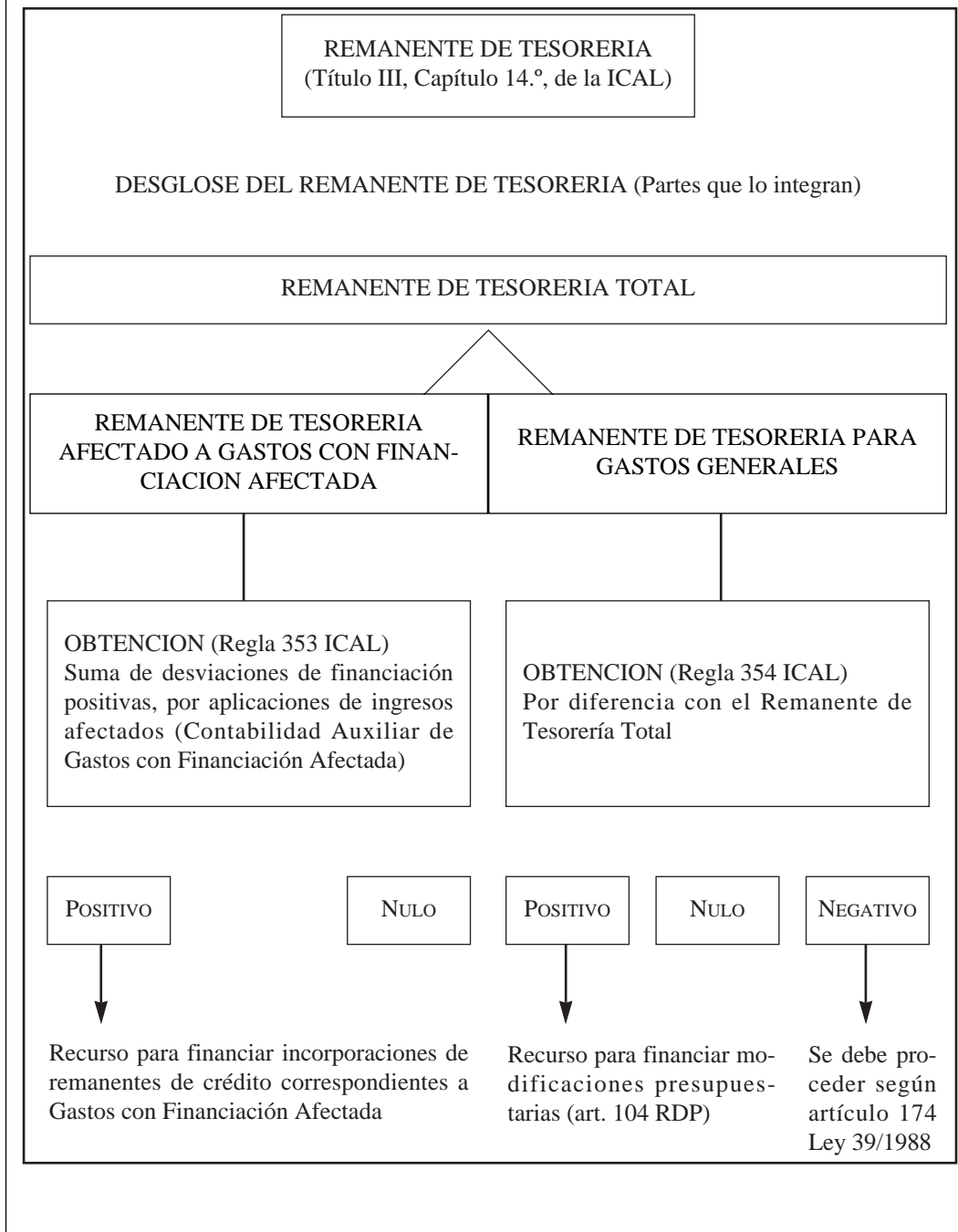
El remanente de tesorería afectado sólo es tomado en consideración si es positivo, recibiendo un tratamiento asimétrico y distinto al comentado para el cálculo del saldo presupuestario. Ello se debe a que el remanente de tesorería es, como decíamos, un indicador de liquidez disponible para financiar gasto futuro. Si el remanente de tesorería afectado es positivo -no se han gastado en el ejercicio todos los ingresos afectados- existe materialmente un excedente, pero éste no se encuentra disponible para financiar gasto futuro, de ahí que no se permita utilizarlo para financiar modificaciones de crédito. Si es negativo quiere decir que parte del gasto afectado se ha financiado con recursos no afectados y por tanto, materialmente no disponibles de forma efectiva para financiar ningún tipo de gasto presupuestario. En el

ejercicio en que revierta una parte del ingreso afectado, éste se destinará a financiar gasto no afectado restableciéndose el equilibrio, de manera que al final de todo proceso de gasto con financiación afectada la suma de las desviaciones es siempre nula. Por ello, hasta que no se produce la reversión, la consideración de remanentes afectados negativos implicaría incrementar un remanente de tesorería total utilizable para financiar incrementos en el gasto que sólo se podría materializar acudiendo al endeudamiento, que a su vez debería consignarse en el presupuesto, con lo que el gasto correspondiente tendría que financiarse sin acudir a modificaciones de crédito. De ello se deduce que el remanente afectado negativo no se toma en consideración para el cálculo del remanente total porque no representa disponibilidad efectiva de fondos, sino su consumo anticipado.

3.2. Déficit o superávit de tesorería del ejercicio.

El déficit o superávit de tesorería viene marcado por la diferencia entre la totalidad de cobros y pagos realizados durante el mismo por operaciones presupuestarias y no presupuestarias. Por tanto, representa, para las Administraciones Públicas, la diferencia entre los cobros procedentes de derechos de cobro del presupuesto corriente, presupuestos cerrados y no presupuestarios y los pagos procedentes de obligaciones de pago del presupuesto corriente, presupuestos cerrados y no presupuestarios.

CUADRO N.º 5
Desglose del remanente de tesorería (IGAE 1991)



Con respecto a indicadores referidos a este concepto cabe señalar (20):

- a) Índice de tesorería. Proporción de las existencias de tesorería obtenida por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias, con respecto al presupuesto definitivo.
- b) Índice de tesorería por operaciones del presupuesto. Proporción de las existencias de tesorería obtenida por operaciones presupuestarias, con respecto al presupuesto definitivo.

La comparación de estas magnitudes con el remanente de tesorería de la entidad facilita información sobre la disponibilidad real, presente y futura, de fondos para financiar modificaciones de créditos sin riesgo de incurrir, de hecho, en déficit presupuestario al liquidar el ejercicio.

VI. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos abordado la problemática que rodea la evaluación del resultado en las entidades públicas que presenta notables diferencias con respecto a las fórmulas tradicionales de valoración utilizadas en el sector privado. Las diferencias más importantes surgen de las especiales características de este tipo de entidades en las que la prestación de servicios a la sociedad es su objetivo fundamental, en lugar de perseguir la creación de riqueza.

Por financiarse con fondos públicos, aportados de forma coactiva por los ciudadanos, vienen obligadas a presentar un nivel de información sobre su actividad y gestión de sus recursos mucho más amplia y detallada de lo que es razonable exigir al sector privado. Estas entidades facilitan información sobre sus objetivos, proyectos de inversión, programas de actuación para la prestación de servicios, presupuestos preventivos y la realización de los mismos, que no tiene equivalente en el sector privado; lo que permite un análisis más profundo de su situación económico-financiera, de la eficiencia y eficacia de la gestión realizada, así como de la viabilidad futura de sus actuaciones.

Por otra parte, es necesario considerar las peculiares características de las entidades públicas, el entorno económico y social en que operan, los objetivos que persiguen con su ac-

(20) Los indicadores han sido tomados de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana 1991 (V. MONTESINOS 1992).

tividad, el origen de sus fuentes de financiación y las razones por las que se generan los flujos económicos y financieros que recoge el sistema contable público -en ocasiones distintos al sector privado-, para interpretar correctamente la información que se pretende analizar.

Así por ejemplo, los bienes y servicios no son adquiridos para extraer de ellos rentabilidad, sino para prestar servicios; los ingresos no provienen del rendimiento de sus activos, sino de exacciones coactivas; y el éxito o fracaso no se mide por los incrementos de riqueza que generan, sino por los incrementos en el bienestar social que producen.

Asimismo, el sistema contable público está formado por la contabilidad financiera y la presupuestaria, con criterios y técnicas contables diferentes, imbricadas en un sistema integrado con múltiples elementos de interrelación y conexión que, en ocasiones, ha obligado a redefinir y matizar conceptos con el fin de captar aceptablemente los contenidos informativos de las transacciones que a nivel contable y presupuestario acontecen en este tipo de entidades.

En los dos primeros apartados hemos realizado una descripción crítica de los elementos que sirven de base para calcular los distintos resultados en las entidades públicas como son: Los derechos de cobro, las obligaciones de pago, ingresos y gastos presupuestarios y no presupuestarios.

Uno de los principios que tradicionalmente informa en el sector privado el cálculo del resultado es el de correlación entre ingresos y gastos. En el sector público, los ingresos se recaudan para atender los gastos que ocasionan los servicios que prestan a la comunidad, entre ambos no existe correlación alguna, puesto que los flujos económicos y financieros se producen a nivel de comunidad social globalmente considerada y no entre entidades contables o individuos. La salida de servicios producida en la entidad, (corriente económica) no conlleva una corriente financiera de sentido contrario, su contrapartida es un incremento del bienestar social. La corriente financiera se produce en otro momento, por cauces distintos, sin poderse relacionar el servicio prestado con el flujo financiero anterior o posterior al mismo.

En general, parece bastante acertada la dotación de provisiones para los derechos de cobro que resulten impagados o exista riesgo fundado de que lo sean. Su presentación en el balance minorando los derechos de cobro correspondientes, en la cuenta de resultados compensando el ingreso registrado, y en el remanente de tesorería reduciendo el importe del mismo, facilita información sobre la capacidad de gestión de una entidad sobre sus propios ingresos y sobre la posibilidad de su realización efectiva.

Sin embargo, es imprescindible saber la antigüedad de los saldos, así como los criterios seguidos para su imputación y aplicación al resultado del ejercicio, información que podría facilitarse en la memoria. Si bien la falta de confianza en la información facilitada vendrá de la

ausencia de incentivos en estas entidades para dotar las mencionadas provisiones, quedándose en la mayor parte de los casos, en imputaciones simbólicas destinadas a cubrir bajo mínimos el riesgo de impagados del ejercicio. El analista de estados financieros públicos necesariamente deberá tener en cuenta la naturaleza de este tipo de gastos e ingresos por funcionamiento de las provisiones, para realizar los ajustes pertinentes.

Las amortizaciones se justifican en el sector público porque son necesarias para el cálculo del coste de los servicios prestados. Si pretendemos un adecuado control del gasto y una mejor asignación de recursos de las entidades públicas, el cálculo de los consumos de inmovilizado no puede faltar: pero en el contexto de una contabilidad de costes, que permita la evaluación del coste del servicio prestado, con respecto al beneficio social que reporta. No debemos olvidar que, el mencionado documento del CICA hace referencia a la incorporación al resultado de los «consumos» de inmovilizado habidos en el ejercicio, como vía para calcular los costes de los servicios prestados.

El concepto de provisión para el inmovilizado, plenamente justificado en el sector privado, pierde buena parte de su utilidad en las entidades públicas. Las provisiones se practican cuando el valor neto contable es superior al valor de mercado del bien. En inmovilizados de dominio público destinados a la realización de un servicio que habitualmente se utilizan hasta su completa amortización, como es el caso del parque móvil, o que tienen una vida útil prolongada, como son los edificios, la pérdida de valor reversible no definitiva, no tiene consecuencias económicas ni monetarias para la entidad ni aporta información alguna al concepto de resultado que mencionábamos anteriormente. Y por el contrario, incorpora a la cuenta de resultados conceptos de gasto que no tienen nada que ver con los servicios que la entidad presta a la comunidad, no consume recursos en el presente ni los va consumir en el futuro, puesto que este dato es irrelevante a efectos de su reposición, si no se va a enajenar.

Tradicionalmente se ha señalado que la cuenta de resultados facilita información sobre si los ingresos han sido suficientes para financiar los gastos del ejercicio, o bien estamos gastando ahora las aportaciones que harán en el futuro los ciudadanos, hipotecando a las generaciones siguientes, que tendrán que pagar los déficit públicos. Algo completamente cierto si estamos comparando entrada y salida de recursos, los gastos que no se paguen en el presente, deberán pagarse en el futuro. Esta interpretación pierde buena parte de su sentido si a los ingresos realizados y gastos devengados desembolsables le incorporamos las amortizaciones, y sobre todo las provisiones de inmovilizado. Es más que discutible pretender que un déficit presupuestario originado por una pérdida de valor reversible (provisión) en un activo inmovilizado material o inmaterial, suponga «vivir» a costa del esfuerzo de las generaciones futuras.

Si el déficit lo provocan las amortizaciones, al margen de su indudable utilidad para el cálculo de los costes de los servicios prestados, sólo se podría evitar el transferir las cargas de renovar la inversión consumida a las generaciones futuras, si se habilitara el capítulo quinto

del presupuesto de gastos para recoger las dotaciones del ejercicio a la amortización, de forma que se reserve una parte de los ingresos del ejercicio para la renovación de inversiones. O si se estableciera algún tipo de limitación a las modificaciones de créditos contra el remanente de tesorería, destinándolo, cuando lo haya, a financiar inversiones hasta igualar el importe de la amortización acumulada, de forma que se garantizase la no disminución del nivel de inversión. Sin disposiciones complementarias de este tipo, las amortizaciones no dejan de ser meros apuntes formales sin consecuencias económicas reales sobre la entidad.

El formato de presentación de la cuenta de resultados, estimamos que debería responder al tipo de información que queremos facilitar. A efectos de contenido informativo, la última línea de la misma, tal vez sea la menos importante, habida cuenta que la misma puede encontrarse reflejada en el balance de situación, por representar el resultado la variación neta de los activos de la empresa en el ejercicio. Para conocer el resultado final, ésta, en un sentido estricto, no es necesaria. La verdadera utilidad de la cuenta de resultados, reside en que nos permite conocer la forma en que se ha generado el resultado a través de sus diversos componentes, de ahí que el formato elegido para presentar esta información sea fundamental. De él dependerá, en buena medida, la utilidad que para la toma de decisiones pueda tener la misma, por lo que es de esperar que cuando se elaboren las adaptaciones del PGCP a las Corporaciones Locales, Comunidades Autónomas, y entes autónomos, se reconsidere la estructuración de la mencionada cuenta.

El análisis de la cuenta de resultados es útil para conocer: Los costes de los servicios prestados, la viabilidad financiera de la entidad, realizaciones del gerente en cuanto a cumplimiento de objetivos y cumplimiento de la legalidad. Para la consecución de cualquiera de estos cuatro objetivos, hubiera sido más útil una cuenta de resultados por funciones en la que se reflejasen los costes de los servicios o programas que mantiene la entidad.

Para la medición de la economía, eficacia y eficiencia de las entidades públicas, la clasificación por naturaleza de los gastos, es totalmente insuficiente, ya que permite establecer la eficiencia global de la entidad, pero no la de los diferentes servicios que presta. La medición de la eficiencia en la prestación de servicios, precisaría de información adicional que, a efectos de análisis externo, sólo proporciona la cuenta de resultados funcional por servicios.

La introducción de tramos de cálculo del déficit o superávit es imprescindible, con el fin de normalizar los conceptos más comúnmente utilizados en análisis contable. Evidentemente, podrían manejarse sus homónimos del sector privado, sin embargo, las características específicas del sector público hacen aconsejable que se definan sobre la cuenta de resultados del PGCP, las distintas clases de déficit o superávit que puedan tener relevancia para el usuario de la información.

Para evaluar la viabilidad financiera, la actuación de la gerencia y llevar a cabo el control de legalidad es necesario considerar, además, otro tipo de información que recoja as-

pectos diferentes, íntimamente ligados al funcionamiento de las entidades públicas, como es, entre otros, el resultado presupuestario, ya que el presupuesto es la columna vertebral de la actividad económico-financiera de estas entidades.

El resultado presupuestario es el indicador financiero de la liquidación del mismo, que pone en relación los derechos y obligaciones reconocidas por la entidad por este concepto, a lo largo del ejercicio. Otro indicador básico, propio de las entidades públicas, que se encuentra a medio camino entre los indicadores financieros y los presupuestarios es el remanente de tesorería.

La finalidad del saldo presupuestario es la de comparar el gasto presupuestario del ejercicio, es decir, los empleos de recursos realizados por la entidad, con respecto a los recursos de que ha dispuesto la misma para su financiación. Y si efectivamente todos los recursos empleados han encontrado su correspondiente fuente de financiación, o por el contrario, parte de ellos permanecen todavía pendientes de ser financiados.

Asimismo, resultaría del mayor interés informativo el comparar algunas de las magnitudes señaladas con sus equivalentes elaboradas sobre el presupuesto inicial. En esta línea sería altamente significativo el cálculo del déficit inicial por diferencia entre el presupuesto de gastos y el de ingresos excluyendo el capítulo nuevo de este último referido a incrementos en el endeudamiento, por diferencia obtendríamos el déficit inicial real. La comparación de información preventiva y presupuestaria indicaría en qué medida se ha cumplido lo previsto, la evolución del déficit previsto y su financiación.

Con respecto al remanente de tesorería, esta magnitud pretende reflejar la liquidez acumulada total de la entidad en un momento dado que se encuentra disponible para financiar gasto futuro. Esta característica la convierte, a nuestro juicio, en exponente importante de la salud financiera de la entidad.

Finalmente, los estados contables y financieros que deberán publicar estas entidades nos van a permitir utilizar información económica, financiera, presupuestaria y previsional, que estudiada conjuntamente, abre un conjunto de posibilidades al análisis de estados financieros que obliga a definir nuevos indicadores que recojan toda la riqueza informativa que puede extraerse de la utilización combinada de los diversos aspectos contenidos en los mismos.

La aplicación de las técnicas del análisis contable a la información facilitada por las entidades públicas, deberá llevarse a cabo teniendo en cuenta las peculiaridades propias de las mismas, con el fin de evitar interpretaciones erróneas producto de fijaciones funcionales con respecto al significado de los indicadores económicos y financieros utilizados más comúnmente en el sector privado. Circunstancia que obligará a los analistas a reinterpretar conceptos clásicos en análisis contable para dotarlos de verdadero sentido en el campo de la Administración Pública.

VII. BIBLIOGRAFIA

- AMERICAN INSTITUTE OF CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS (AICPA): Accounting Principles Board Statement n.º 4 «*Basic Concepts and Accounting Principles Underlying Financial Statements of Business Enterprise*». New York, AICPA, 1970.
- ANTHONY, R.: «*Financial Accounting in Nonbusiness Organisation*». Financial Accounting Standard Board Stamford Connecticut, 1978.
- ASOCIACION ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACION DE EMPRESAS (AECA): «*Principios y normas de contabilidad en España*». AECA DOC n.º 1, Madrid, 1991.
- BYINGTON, J.; MUNTER, P.: «Depreciations by not-for-profit organisations». *Practical Accountant*, vol. 22, jul. 1989, págs. 65-67.
- EPPS, R.; BAILEY, A.: «The impact of SFAS n.º 93 on Colleges and Universities». *CPA Journal* vol. 61, jul. 91, págs. 54-56.
- BOLUFER, J.J.: «Análisis comparado de los resultados contables económico-patrimoniales, presupuestarios y financieros». *Partida Doble* n.º 25, julio-agosto 1992, págs. 51-58.
- FINANCIAL ACCOUNTING STANDARD BOARD: Statement of Financial Accounting Concepts n.º 3. *Elements of Financial Statements of Business Enterprises*. FASB Stamford Connecticut, december 1980.
- GONZALO, J.A.: «*Tipos de resultados en la empresa*». La contabilidad en España en la segunda mitad del siglo XX. Ed. Técnica Contable, Madrid 1989.
- GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARD BOARD (GASB): «Concepts statement n.º 1 -Objectives of Financial Reporting». *Journal of Accountancy*, sept. 1987, págs. 196-205.
- GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARD BOARD: «*Measurement and basis of Accounting-Governmental Fund Operating Statements*». Statement n.º 11 of the Governmental Accounting Standards Board GASB, 1990.
- HENDRIKSEN, E.: «*Accounting Theory*». Richard Irwin Homewood, 1982.
- HENKE, E.O.: «Accounting for nonprofit organisations: An exploratory study». *Indiana Business Information Bulletin* n.º 53 (Bureau of Business Research, Graduate School of Business, Indiana University, 1965).

- INGRAM, R.W.; RUSSELL, J.P. y MARTIN,S.: «*Accounting and Financial Reporting for Governmental and Nonprofit Organisations: Basic Concepts*». McGraw-Hill, Inc. 1991.
- INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO (IGAE): Documento n.º 1 *Principios Contables Públicos*. Madrid 1992.
- INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO (IGAE): Borrador Documento n.º 2 *Principios Contables Públicos, Derechos de Cobro e Ingresos*. Madrid 1992.
- INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO (IGAE): Borrador Documento n.º 3 *Principios Contables Públicos, Obligaciones de Pago y Gastos*. Madrid 1992.
- INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO (IGAE): Borrador Documento n.º 4 *Principios Contables Públicos, Transferencias y Subvenciones*. Madrid 1992.
- INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO (IGAE): Borrador Documento n.º 5 *Principios Contables Públicos, Endeudamiento Público*. Madrid 1992.
- INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO (IGAE): Borrador Documento n.º 6 *Principios Contables Públicos, Inmovilizado no Financiero*. Madrid 1992.
- INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO (IGAE): Borrador Documento n.º 7 *Principios Contables Públicos, Información Económico-Financiera*. Madrid 1992.
- INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO (IGAE): Borrador del Plan General de Contabilidad Pública. Madrid, marzo 1993.
- LEY 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (BOE n.º 313 de 30 de diciembre).
- MENOYO, J.L. y DE CASO, J.C.: «El concepto de resultado en las Administraciones Públicas». *Partida Doble* n.º 7. Diciembre 1990, págs. 57-61.
- MONTESINOS, V.: «*Análisis Contable. Su utilidad para la información de las Entidades Públicas*». III Seminario de Análisis de Estados Económico-Financieros. Alicante, septiembre 1992.

- MOORE, D.: «Accounting and reporting Physical assets by the Governments: The CICA Research Study». *Government Finance Review*, aug. 1991, págs. 35-36.
- ORDEN de 17 de julio de 1990, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL) (BOE n.º 175 de 23 de julio).
- PATTEN D.: «Battle of the Boards: Identifying the political nature of the standard setting controversies». *Government Accountant Journal*, vol. 38 Fall 1989, págs. 3-6.
- PATTON, W.: «Let's recognise depreciation in Governmental operations». *General Accounting Office Review*, Winter 1977, págs. 38-44.
- PELFREY, S.; THEISEN, B.: «Depreciation by non-for-profit organisations». *Ohio CPA Journal*, vol. 49, Summer 1990 (a), págs. 28-32.
- PELFREY, S.; THEISEN, B.: «The impact of SFAS n.º 93». *Internal Auditor*, vol. 47, aug. 1990, págs. 59-65.
- PHIPPS, D.: «Facilities wear out- but do they depreciate?». *National Association of College and University Business Officers* 1977.
- PINA, V.: «Efectos Económicos de las normas contables». *AECA*, Madrid 1988.
- REAL DECRETO 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales en materia de presupuestos (BOE n.º 101 de 27 de abril).
- STAUBUS, G.J.: «Alternative Assets Flow Concepts». *The Accounting Review*, vol. XLI n.º 3, July 1966, págs. 397-412.
- SANZ, E.: «Resultado presupuestario y remanente de tesorería» incluido en *Plan de Contabilidad para la Administración Local*. *Lex Nova*, Valladolid 1992.
- VATTER, W.J.: «The fund theory of accounting and its implications for financial reports». Chicago: The University of Chicago Press 1947, Midway reprint 1974.
- WAMBSGANSS, J. y OLSON, S.: «How Colleges and University officers view depreciations». *Government Accountant Journal*, vol. 37, spring 1988, págs. 31-42.

ANEXO I**BALANCE****EJERCICIO ...**

N.º Cuentas	Activo	Ej. N	Ej. N-1
	A) INMOVILIZADO		
	I. Inversiones destinadas al uso general.		
200	1. Terrenos y bienes naturales.		
201	2. Infraestructuras y bienes destinados al uso general.		
202	3. Bienes comunales.		
208	4. Bienes del Patrimonio histórico, artístico y cultural.		
	II. Inmovilizaciones inmateriales.		
210	1. Gastos de investigación y desarrollo.		
212	2. Propiedad industrial.		
215	3. Aplicaciones informáticas.		
216	4. Propiedad intelectual.		
217	5. Derechos sobre bienes en régimen de arrendamiento financiero.		
(281)	6. Amortizaciones.		
	III. Inmovilizaciones materiales.		
220, 221	1. Terrenos y construcciones.		
222, 223	2. Instalaciones técnicas y maquinaria.		
224, 226	3. Utillaje y mobiliario.		
227, 228, 229	4. Otro inmovilizado.		
(282)	5. Amortizaciones.		
23	IV. Inversiones gestionadas.		
	V. Inversiones financieras permanentes.		
250, 251, 256	1. Cartera de valores a largo plazo.		
252, 253, 257	2. Otras inversiones y créditos a largo plazo.		
260, 265	3. Fianzas y depósitos constituidos a largo plazo.		
(207)	4. Provisiones.		
27	B) GASTOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS		

N.º Cuentas	Activo	Ej. N	Ej. N-1
	C) ACTIVO CIRCULANTE		
	I. Existencias.		
30	1. Comerciales.		
31, 32	2. Materias primas y otros aprovisionamientos.		
33, 34	3. Productos en curso y semiterminados.		
35	4. Productos terminados.		
36	5. Subproductos, residuos y materiales recuperados.		
(39)	6. Provisiones.		
	II. Deudores.		
43	1. Deudores presupuestarios.		
44	2. Deudores no presupuestarios.		
45	3. Deudores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos.		
470, 471	4. Administraciones Públicas.		
550, 555, 558	5. Otros deudores.		
(490)	6. Provisiones.		
	III. Inversiones financieras temporales.		
540, 541, 546, (549)	1. Cartera de valores a corto plazo.		
542, 543, 544, 545, 547, 548	2. Otras inversiones y créditos a corto plazo.		
565, 566	3. Fianzas y depósitos constituidos a corto plazo.		
(597), (598)	4. Provisiones.		
57	IV. Tesorería.		
480, 580	V. Ajustes por periodificación.		
	TOTAL GENERAL (A + B + C)		

BALANCE**EJERCICIO ...**

N.º Cuentas	Pasivo	Ej. N	Ej. N-1
	A) FONDOS PROPIOS		
	I. Patrimonio.		
100	1. Patrimonio.		
101	2. Patrimonio recibido en adscripción.		
103	3. Patrimonio recibido en cesión.		
(107)	4. Patrimonio entregado en adscripción.		
(108)	5. Patrimonio entregado en cesión.		
(109)	6. Patrimonio entregado al uso general.		
11	II. Reservas.		
	III. Resultados de ejercicios anteriores.		
120	1. Resultados positivos de ejercicios anteriores.		
(121)	2. Resultados negativos de ejercicios anteriores.		
129	IV. Resultados del ejercicio.		
14	B) PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS		
	C) ACREEDORES A LARGO PLAZO		
	I. Emisiones de obligaciones y otros valores negociables.		
150	1. Obligaciones y bonos.		
155	2. Deudas representadas en otros valores negociables.		
158	3. Intereses de obligaciones y otros valores.		
158, 159	4. Deudas en moneda extranjera.		
	II. Otras deudas a largo plazo.		
170, 176	1. Deudas con entidades de crédito.		
171, 173, 177	2. Otras deudas.		
178, 179	3. Deudas en moneda extranjera.		
180, 185	4. Fianzas y depósitos recibidos a largo plazo.		
259	III. Desembolsos pendientes sobre acciones no exigidos.		

N.º Cuentas	Pasivo	Ej. N	Ej. N-1
	D) ACREEDORES A CORTO PLAZO		
	I. Emisiones de obligaciones y otros valores negociables.		
500	1. Obligaciones y bonos a corto plazo.		
505	2. Deudas representadas en otros valores negociables.		
506	3. Intereses de obligaciones y otros valores.		
508, 509	4. Deudas en moneda extranjera.		
	II. Deudas con entidades de crédito.		
520	1. Préstamos y otras deudas.		
526	2. Deudas por intereses.		
	III. Acreedores.		
40	1. Acreedores presupuestarios.		
41	2. Acreedores no presupuestarios.		
45	3. Acreedores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos.		
475, 476	4. Administraciones Públicas.		
521, 523, 527, 528, 529, 550, 554, 559	5. Otros acreedores.		
560, 561	6. Fianzas y depósitos recibidos a corto plazo.		
485, 585	IV. Ajustes por periodificación.		
	E) PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS A CORTO PLAZO		
495	Provisión para devolución de impuestos.		
	TOTAL GENERAL (A + B + C + D + E) ...		

CUENTA DEL RESULTADO ECONOMICO-PATRIMONIAL

EJERCICIO ...

N.º Cuentas	Debe	Ej. N	Ej. N-1
	A) GASTOS		
	1. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales.		
	a) Gastos de personal:		
640, 641	a.1) Sueldos, salarios y asimilados.		
642, 644	a.2) Cargas sociales.		
645	b) Prestaciones sociales.		
68	c) Dotaciones para amortizaciones de inmovilizado.		
	d) Variación de provisiones de tráfico.		
675, 694, (794)	d.1) Variación de provisiones y pérdidas de créditos incobrables.		
	e) Otros gastos de gestión.		
62	e.1) Servicios exteriores.		
63	e.2) Tributos.		
676	e.3) Otros gastos de gestión corriente.		
	f) Gastos financieros y asimilables.		
661, 662, 663,	f.1) Por deudas.		
665, 669			
666, 667	f.2) Pérdidas de inversiones financieras.		
696, 698, 699, (796),	g) Variación de las provisiones de inversiones financieras.		
(798), (799)			
688	h) Diferencias negativas de cambio.		
	2. Transferencias y subvenciones.		
650	a) Transferencias corrientes.		
651	b) Subvenciones corrientes.		
656	c) Transferencias de capital.		
658	d) Subvenciones de capital.		
	3. Pérdidas y gastos extraordinarios.		
670,671	a) Pérdidas procedentes de inmovilizado.		
674	b) Pérdidas por operaciones de endeudamiento.		
678	c) Gastos extraordinarios.		
679	d) Gastos y pérdidas de otros ejercicios.		
	AHORRO		

CUENTA DEL RESULTADO ECONOMICO-PATRIMONIAL

EJERCICIO ...

N.º Cuentas	Haber	Ej. N	Ej. N-1
	B) INGRESOS		
	1. Ingresos de gestión ordinaria.		
	a) Ingresos tributarios.		
720	a.1) Impuesto sobre el valor añadido.		
721	a.2) Impuestos especiales.		
722	a.3) Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.		
723	a.4) Impuesto sobre actividades económicas.		
724	a.5) Impuesto sobre bienes inmuebles.		
725	a.6) Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras.		
726	a.7) Tributos ligados a la importación.		
740	a.8) Impuesto sobre la renta de las personas físicas.		
741	a.9) Impuesto sobre sociedades.		
742	a.10) Impuesto sobre el patrimonio.		
743	a.11) Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.		
700	a.12) Impuesto sobre sucesiones y donaciones.		
781	a.13) Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana.		
729, 744, 789	a.14) Otros tributos.		
745	b) Cotizaciones sociales.		
705	c) Prestaciones de servicios.		
	2. Otros ingresos de gestión ordinaria.		
773	a) Reintegros.		
73	b) Trabajos realizados para la entidad.		
	c) Otros ingresos de gestión.		
775, 776, 777	c.1) Ingresos accesorios y otros de gestión corriente.		
790	c.2) Exceso de provisiones de riesgos y gastos.		
780	d) Ingresos de participaciones en capital.		
781, 782	e) Ingresos de otros valores negociables y de créditos del activo inmovilizado.		
	f) Otros intereses e ingresos asimilados.		
763, 765, 769	f.1) Otros intereses.		
766	f.2) Beneficios en inversiones financieras.		
768	g) Diferencias positivas de cambio.		

N.º Cuentas	Haber	Ej. N	Ej. N-1
750 751 755 758 770, 771 774 778 779	3. Transferencias y subvenciones. a) Transferencias corrientes. b) Subvenciones corrientes. c) Transferencias de capital. d) Subvenciones de capital. 4. Ganancias e ingresos extraordinarios. a) Beneficios procedentes del inmovilizado. b) Beneficios por operaciones de endeudamiento. c) Ingresos extraordinarios. d) Ingresos y beneficios de otros ejercicios. DESAHORRO		

ESTADO DE LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO**EJERCICIO ...****IV. RESULTADO PRESUPUESTARIO**

Conceptos	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	Importes
1. (+) Operaciones no financieras
2. (+) Operaciones con activos financieros
3. (+) Operaciones comerciales
I. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (1 + 2 + 3)
II. VARIACION NETA DE PASIVOS FINANCIEROS
III. SALDO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (I + II)
4. (+) Créditos gastos financiados con remanente de tesorería
5. (-) Desviaciones de financiación positivas por recursos del ejercicio en gastos con financiación afectada
6. (+) Desviaciones de financiación negativas en gastos con financiación afectada
IV. SUPERAVIT O DEFICIT DE FINANCIACION DEL EJERCICIO (III + 4 - 5 + 6)

ESTADO DEL REMANENTE DE TESORERIA

Conceptos	Importes	
1. (+) Derechos Pendientes de cobro
- (+) del Presupuesto corriente	
- (+) de Presupuestos cerrados	
- (+) de operaciones no presupuestarias	
- (+) de operaciones comerciales	
- (-) de dudoso cobro	
- (-) ingresos realizados pendientes de aplicación definitiva	
2. (-) Obligaciones pendientes de pago
- (+) del Presupuesto corriente	
- (+) de Presupuestos cerrados	
- (+) de operaciones no presupuestarias	
- (+) de operaciones comerciales	
- (-) pagos realizados pendientes de aplicación definitiva	
3. (+) Fondos líquidos
I. REMANENTE DE TESORERIA AFECTADO
II. REMANENTE DE TESORERIA NO AFECTADO
III. REMANENTE DE TESORERIA TOTAL (1 - 2 + 3) = (I + II)