

Reflexiones sobre la crisis económica y el papel de la auditoría pública

A Paco Sesma, *in memoriam*

El presente artículo plantea los nuevos retos de la auditoría de las administraciones públicas ante la actual crisis económica y financiera internacional y de España, en particular.

Se inicia con una descripción de los factores principales que han originado tal crisis y de sus efectos en el conjunto de la economía internacional; igualmente se exponen las principales medidas adoptadas por los gobiernos para mitigar, en la medida de lo posible, tales efectos. Dentro de esta descripción se analiza especialmente la repercusión en las cuentas de las administraciones públicas españolas, tanto en su vertiente de gastos e ingresos como en la determinación del déficit y la cuantía de deuda pública.

En este contexto y ante los nuevos riesgos planteados, la auditoría pública debe dar una respuesta oportuna y adecuada a los parlamentos y a los ciudadanos sobre el coste real del conjunto de ayudas y estímulos fiscales concedidas por las administraciones públicas, qué sectores han sido los principales beneficiarios y sus efectos reales en la economía española.

En definitiva, las instituciones públicas de control tienen que estar a la altura de lo que demandan tanto los ciudadanos como financiadores directos de las haciendas públicas como las exigencias de una complicada coyuntura económica.

The present article puts forward new challenges for the auditing of public administrations within the current international and, in particular, Spanish economic and financial crisis.

The main factors causing the crisis are first of all described along with their impact on the entire international economy and the main measures adopted by governments to alleviate, as far as possible, such effects. The description contains an analysis of the repercussions for Spanish public administrations, both in terms of income and expenses and in determining the deficit and amount of public debt.

Within this context and given the new risks put forward, public audits must provide citizens and parliaments with an appropriate and adequate idea of the real cost of all the aid and tax incentives granted by public administrations, which sectors have been the main beneficiaries and the real effect on the Spanish economy.

In short, public audit institutions must respond to what citizens and those directly financing the public finances want, as well as the demands of a complicated financial climate.

Palabras claves: CRISIS ECONÓMICA, SECTOR PÚBLICO, CONTABILIDAD PÚBLICA, FISCALIZACIÓN/AUDITORÍA PÚBLICA, TRIBUNALES DE CUENTAS.

Keywords: ECONOMIC CRISIS, PUBLIC SECTOR, PUBLIC ACCOUNTING, PUBLIC AUDITING, COURTS OF AUDITORS.

I. INTRODUCCIÓN

La actual situación de crisis económica y financiera que están experimentando todos los países y España en particular, nos plantea una serie de reflexiones sobre el papel a desarrollar por los auditores públicos en el ejercicio de su labor de fiscalización.

En los últimos meses, los gobiernos, partidos políticos, sectores empresariales y medios de comunicación están “bombardeando” a los ciudadanos con actuaciones y noticias más o menos alarmantes sobre esa crisis y sus efectos. Efectos palpables, entre otros muchos, en el mercado financiero, en el sector bancario, inmobiliario y automoción, en la recesión económica más o menos profunda y duradera, en el aumento del paro, en el crecimiento de la morosidad, en la incidencia negativa sobre el consumo de las familias y sobre las cuentas de las administraciones públicas.

En este contexto, ¿cómo afectará la actual situación a los trabajos de fiscalización sobre el sector público?, ¿deben modificarse/adaptarse los programas de trabajo de auditoría para responder adecuadamente a la nueva realidad económica?, ¿deben determinarse nuevas áreas de riesgo, además de las tradicionales?

Las siguientes líneas pretenden poner de relieve un conjunto de factores y circunstancias derivados de la crisis económica que ya están afectando a la gestión y cuentas de las administraciones y que exigirá, por tanto, a los auditores públicos pronunciarse sobre los mismos y sus efectos, obviamente desde su estricto ámbito competencial.

Todo ello dirigido a que las instituciones de control promuevan la confianza y la transparencia en la información y gestión pública y, particularmente, opinen sobre la repercusión en los fondos públicos y el impacto social y económico de las

medidas gubernamentales adoptadas para paliar la vigente crisis.

II. DIAGNÓSTICO Y EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA¹

No se pretende en este apartado ni su autor es la persona adecuada para analizar en profundidad las causas y efectos de la actual situación económica. Sólo nos limitaremos a exponer los grandes rasgos que diagnostican a la misma, incidiendo posteriormente en los que ofrecen una mayor repercusión sobre la gestión y cuentas públicas.

Así, de acuerdo con la opinión mayoritaria, esta crisis tiene su *origen* básicamente en:

- Largo periodo de crecimiento mundial financiado con una gran inyección de liquidez a bajo tipo de interés. Esta situación provocó un sobreendeudamiento de las empresas y de las familias.
- “Boom” del mercado inmobiliario en Estados Unidos y concesión de créditos hipotecarios con elevado riesgo y sin las suficientes garantías².
- “Alquimias” financieras para colocar masivamente en el mercado internacional nuevos productos financieros muy complejos y sustentados básicamente en hipotecas de alto riesgo y rentabilidad a corto plazo (titulización de las hipotecas) y en fondos de inversión especulativos sin prácticamente control alguno.
- Falta de especialización técnica en muchos consejos de administración de las entidades financieras para comprender el riesgo real que asumían con los productos “tóxicos”.
- Ausencia o fallos de regulación y supervisión por las autoridades gubernamentales e internacionales sobre esos productos financieros y el mercado financiero en general.

¹ Los datos e importes que se reflejan en este artículo son valores y estimaciones que van siendo anunciadas por los distintos organismos y responsables de la economía española e internacional y recogidas por los medios de comunicación. Sin embargo, los valores anteriores, por la “velocidad” de la crisis y la incertidumbre económica que de la misma se deriva, son sólo explicativos de una situación a corto plazo.

² Sobre las prácticas de la banca americana, resulta interesante el artículo de Menéndez Alonso, E. (2008): “Crisis *subprime* y la política de crédito de la banca americana”. Revista *AECA*, 84, págs. 6-8



- Discutible papel, bien por conflicto de intereses o por negligencia, jugado por las agencias de rating o de calificación de riesgos de los productos financieros en función de su solvencia y riesgo.
- Creatividad contable y legal para registrar fuera del balance de las entidades financieras las operaciones realizadas.
- Retribuciones variables significativas para altos directivos en función de rentabilidades a corto plazo.
- En España, además de los aspectos anteriores, presenta un relevante crecimiento de su economía en los últimos años, apoyado fundamentalmente en el sector de la construcción. Por ello, tal y como afirma García Crespo³ “la crisis financiera internacional y el anunciado final de un ritmo insostenible de construcción de viviendas son los fenómenos que están en

el origen de la desaceleración de la economía española”.

Esta situación, surgida en el fondo por la codicia humana, por una visión “corto-placista” de la economía y por una falta de ética⁴ en los negocios, empieza a desquebrajarse cuando a principios de 2007 la economía norteamericana entra en crisis por la caída de los precios de las viviendas y las dificultades de cobro sobre las hipotecas de alto riesgo. Como consecuencia de la globalización financiera, se observa un efecto contagio de esa crisis que alcanza a todos los países y a todos los actores económicos (prestamistas, inversores, empresas y consumidores) y que presenta como principales *efectos* los siguientes:

- Falta de confianza en los mercados internacionales y en los consumidores⁵.
- Desconocimiento del importe real en circulación de las hipotecas de alto riesgo y demás productos financieros derivados de las mismas

³ García Crespo, M. (2008): “La economía española en la Unión Monetaria Europea. Situación actual” *Revista Española de Control Externo*, 29, pág. 142.

⁴ La relación entre la ética y el progreso económico ha sido analizada por diversos autores, destacando Buchanan, J.M. (1996): *Ética y Progreso Económico* Ed. Ariel.

⁵ El indicador de confianza económica de empresarios y consumidores en la Unión Europea cayó en diciembre de 2008 a su mínimo histórico, situándose en el 63,5.

así como de las entidades financieras principalmente afectadas.

- Generación de crisis, quiebras⁶ y fusiones de entidades financieras así como estafas con productos financieros⁷.
- Problemas graves de liquidez interbancaria: las entidades financieras no se fían entre sí al desconocer su nivel de solvencia, contrayéndose la concesión de créditos o concediéndose a un mayor coste. Este problema de liquidez tiene una especial relevancia en España por su dependencia de la financiación exterior (en torno a 100.000 millones de euros anuales).
- Esa falta de liquidez en el mercado también está impidiendo la financiación de circulante de las empresas, paralizando sus planes de inversión y limitando la creación de nuevas empresas; en definitiva, afecta a la economía productiva⁸.
- Indicios y/o constataciones de recesión económica en la mayoría de los países⁹. En determinados círculos, se habla del inicio de una fase de deflación de la economía mundial, es decir, recesión en la demanda con caída de los índices de precios¹⁰. Incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI) habla del riesgo de

que la economía mundial se dirija hacia una Gran Depresión como la de los años 30. Esta recesión implicará una reducción del PIB por habitante en la mayoría de los países¹¹.

- Bajadas generalizadas de las bolsas¹² y de los beneficios empresariales.
- Cierta tendencia hacia el proteccionismo en el mercado del comercio internacional.
- Riesgo de colapso en los sistemas públicos de jubilación por el sistema de capitalización, que exigirá la intervención directa de los poderes públicos para evitar su quiebra.
- Restricción y alta volatilidad en el precio de las materias primas en 2008, especialmente del petróleo. Así, a lo largo de dicho año, el precio del barril de crudo “brent” ha pasado de los 100 dólares de enero a los 147 dólares de julio, situándose, en diciembre, en 40-43 dólares.
- Descenso de la demanda interna y desaceleración del consumo doméstico.
- Impacto especialmente relevante en el sector financiero, construcción, automoción y pymes.
- Deslocalización industrial.
- Incremento de los expedientes de regulación de empleo, aumento de paro —con especial in-

⁶ En 2008 se ha conocido la mayor quiebra de la historia de un banco, la de Lehman Brothers, con un pasivo en torno a los 500.000 millones de euros.

⁷ Destacando, en diciembre de 2008, la estafa de esquema piramidal del caso Madoff, con una repercusión estimada de 37.500 millones de euros.

⁸ Según el Instituto Nacional de Estadística, la producción industrial en España ha caído en 2008 un 6,8 por ciento en relación con el año anterior; y el número de nuevas sociedades mercantiles se ha reducido en un 27,8 por ciento.

⁹ Así, España ha entrado técnicamente en recesión económica, por primera vez desde 1993, al producirse dos contracciones consecutivas del PIB en el tercer y cuarto trimestre de 2008 por valores de 0,3 y 0,7 por ciento interanual, respectivamente; esta contracción se explica fundamentalmente por la caída del consumo interno y de la inversión. Igualmente, han entrado en recesión las economías de los Estados Unidos, de la Unión Europea en su conjunto y de Japón.

¹⁰ El IPC de diciembre de 2008 en España, ha cerrado con una subida anual del 1,4 por ciento, la menor en una década. En enero de 2009, el IPC ha descendido 1,2 puntos con relación al tasa de diciembre, situándose el nivel de precios en el 0,8 por ciento, el nivel más bajo desde hace cuatro décadas; este descenso se explica tanto por una bajada del consumo como por los efectos estadísticos derivados de la caída del precio de las materias primas, especialmente del petróleo.

¹¹ En España, el PIB por habitante se ha reducido en 2008 en 2,5 puntos, lo que implica un descenso de la riqueza de los ciudadanos de 613 euros, el triple que la media de la Unión Europea.

¹² Se calcula que en 2008 las bolsas mundiales han perdido 21,7 billones de euros de capitalización; en las bolsas españolas, esas pérdidas han sido de 338.000 millones de euros. Este ejercicio de 2008 ha sido el peor año de su historia para las bolsas mundiales, hecho que se refleja en la bajada generalizada de todos los índices selectivos (por ejemplo, el IBEX, ha perdido en dicho año, un 39,43 por ciento).

cidencia en España— y destrucción de empleo, acompañados de políticas de congelación-moderación salarial de los trabajadores y de fomento de retorno de los emigrantes.

- Incremento de la morosidad¹³, de las situaciones concursales¹⁴ y de las ejecuciones hipotecarias¹⁵.
- Descenso del precio de la vivienda, de las compraventas¹⁶ y paralización de la construcción de nuevas viviendas¹⁷, con importante repercusión en nuestro país.
- Reducción de los ingresos públicos vinculados con la construcción y el consumo.
- Iniciales restricciones en el gasto público que pueden afectar, en función de las prioridades políticas, a una congelación de las ofertas públicas de empleo, a las inversiones en infraestructuras, a determinados aspectos del gasto social no vinculados con la prestación por desempleo, a la lucha contra el cambio climático o a la ayuda a países en vías de desarrollo.
- Repunte de la economía sumergida, tanto en términos de actividad como de empleo.
- En España, ausencia de un relevo al sector de la construcción como locomotora de la economía.

En definitiva, la situación está provocando, según Fernández Ordóñez¹⁸, un círculo vicioso peligroso ya que “que los consumidores no consumen, los em-

presarios no contratan, los inversores no invierten y los bancos no prestan”.

Sin olvidar, además, el replanteamiento que a todos los niveles se está fraguando en la actualidad sobre los principios y reglas de funcionamiento de la economía de mercado y, especialmente, sobre el papel a ejercer por los poderes públicos en la misma. En palabras de Estefanía Moreira¹⁹, la búsqueda de “un nuevo equilibrio entre el Estado y el Mercado, sin que ninguna de las partes del binomio trate de ahogar a la otra...” o, tal como indica Aldecoa Luzárraga²⁰, es necesario alcanzar “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario, y tanto bienestar para la mayoría de la sociedad global como las condiciones económicas lo permitan”.

Para hacer frente a esta situación, los distintos países han adoptado un conjunto de *medidas* que podemos resumir en:

- Inyección de liquidez en los mercados, fundamentalmente a través de los bancos centrales y mediante adquisiciones públicas a las entidades financieras de participaciones de su capital y/o de activos financieros más o menos “contaminados”. No obstante, el crédito aún no llega en adecuadas condiciones a las empresas y las familias.
- Bajada generalizada por los bancos centrales de los tipos de interés oficiales del dinero, des-

¹³ En diciembre de 2008, y según información del Banco de España, los créditos de dudosa recuperación en el sector financiero español alcanzan la cifra de 59.160 millones de euros, un 3,29 por ciento sobre el total de créditos concedidos, porcentaje cuatro veces más alto que hace sólo un año; en torno al 37 por ciento de esos préstamos dudosos proceden del sector inmobiliario y de la construcción. En 2008, el Instituto Nacional de Estadística indica que el importe de los efectos de comercio devueltos impagados fue de 21.130 millones de euros, un 83,9 por ciento superior al ejercicio anterior.

¹⁴ Según el INE, en 2008, se declararon en concurso de acreedores un total 2.902 empresas y familias, frente a 976 registrados en 2007.

¹⁵ Según el Consejo General del Poder Judicial, hasta el tercer trimestre de 2008 se han ejecutado en España un total de 46.300 hipotecas sobre viviendas.

¹⁶ En 2008, la compraventa de viviendas se ha reducido en un tasa del 28,6 por ciento, es decir, unas 560.000 viviendas menos; reducción más acusada en las de segunda mano, un 39,3 por ciento, frente a una bajada para la vivienda nueva del 14,1 por ciento.

¹⁷ Así, en 2008, se estima que el número de viviendas iniciadas en España estará en torno a las 340.000, es decir, un 45 por ciento menos que en el año anterior; en 2006, se iniciaron 800.000 viviendas. Igualmente se estima que el número de viviendas nuevas sin vender asciende a un millón de unidades.

¹⁸ Fernández Ordóñez, M.A. (2008). Entrevista en el Diario *EL PAÍS*, 21 de diciembre de 2008.

¹⁹ Estefanía Moreira, J (2008): “Al borde del precipicio” Diario *EL PAÍS*, 17 de noviembre de 2008.

²⁰ Aldecoa Luzárraga, F. (2008): “La refundación del capitalismo”. Diario *EL PAÍS*, 22 de noviembre de 2008.

tacando el aplicado a partir de diciembre de 2008 en Estados Unidos, un rango entre 0 y 0,25 por ciento para el mercado interbancario. En la Unión Europea, el Banco Central lo ha fijado, en enero de 2009, en un 2 por ciento.

- Concesión de avales públicos a operaciones de financiación.
- Garantía pública sobre los depósitos bancarios, en nuestro país, hasta 100.000 euros.
- Ayudas a otros sectores económicos afectados, especialmente el de automoción²¹.
- Limitación de las retribuciones e indemnizaciones por despido a los directivos de empresas con ayudas públicas.
- Aplicación rigurosa de mecanismos de regulación y supervisión sobre el sector y el mercado financiero, especialmente en el ámbito internacional. Al respecto, se está poniendo internacionalmente como ejemplo el papel regulador ejercido por el Banco de España en los últimos treinta años, a pesar de que en su momento fue criticado por su prudencia y excesiva restricción en la provisión de fondos de garantía; no obstante, conviene reseñar que en torno al 60 por ciento del total de préstamos concedidos por las entidades financieras españolas –1,5 billones de euros– están concentrados en el sector de la construcción e inmobiliario, constituyendo este hecho, según algunos, el auténtico “*subprime*” de la economía española.
- Adopción de estímulos fiscales para favorecer la reactivación económica y la demanda, tales como, por ejemplo, en España: supresión del impuesto de patrimonio, deducción de 400 euros en el IRPF, reducción del tipo del impuesto sobre sociedades, devoluciones anticipadas de IVA, incentivos fiscales a la rehabilitación de viviendas, beneficios fiscales para las sociedades cotizadas de inversión inmobiliaria, ampliación de plazos en las cuentas vivienda, etc.
- Facilidades y mejores condiciones en los aplazamientos y fraccionamientos sobre el pago de impuestos y de cuotas sociales.
- Moratorias en los pagos de hipotecas para determinados colectivos.
- Aumento del gasto público para financiar las nuevas necesidades derivadas de la protección social por desempleo, para fomentar el empleo y para planes masivos de inversiones productivas, especialmente en obra pública²².
- Cierta flexibilidad en la aplicación de las leyes de estabilidad presupuestaria para permitir mayores márgenes de déficit y deuda pública.
- El Fondo Monetario Internacional (FMI)²³ ha estimado que para superar la actual crisis es preciso destinar el 2 por ciento del PIB mundial (en torno a 900.000 millones de euros) a grandes proyectos de infraestructuras, a rebajas selectivas de impuestos y a ampliar el subsidio de paro y demás ayudas sociales.
- Dentro de la Unión Europea, se ha planteado un paquete de medidas –cuantificado en 200.000 millones de euros, equivalente al 1,5 por ciento del PIB de la Unión– tendente a incrementar el consumo y la inversión pública, procurando coordinar la acción de todos los países de la Unión para reactivar la economía. Dentro de las mismas, se contempla la posibilidad de re-

²¹ Así, Estados Unidos ha concedido a este sector un conjunto de ayudas por valor de 12.600 millones de euros. En España, las ventas de vehículos ha experimentado en 2008 una bajada del 28,1 por ciento –medio millón de unidades– y en torno a 70.000 trabajadores del sector están afectados por suspensiones temporales de empleo y extinciones de contratos; ente esta situación, la patronal del sector reclama la concesión de 10.000 millones de euros en créditos públicos para animar las ventas. Igualmente, se estima que entre 2008 y 2009 se dejarán de producir en España un total de 680.000 vehículos, es decir, una cuarta parte de la producción total de 2007.

²² Por ejemplo en España, para el 2009, el Gobierno tiene previsto una inversión en obra pública de 33.500 millones de euros. Se estima que se crea un puesto de trabajo por cada 40.000 euros invertidos en obra pública.

²³ Fondo Monetario Internacional (FMI) (2008): *Perspectivas de la economía mundial* en www.imf.org.

ducir temporalmente tanto el tipo de IVA para ciertos sectores como las cotizaciones sociales a cargo de la empresa y el impuesto sobre la renta de personas con menos ingresos, el adelanto del pago de los fondos sociales para políticas de empleo y la concesión de créditos preferentes particularmente dirigido al sector de la automoción. Se deja plena libertad a cada país para que, de las anteriores medidas, opte por aquéllas que mejor se ajusten a su situación económica.

Todo este conjunto de medidas están dirigidas a recuperar la confianza y seguridad en los mercados y en la información financiera, pero con una importante repercusión en las cuentas públicas y en la aplicación del principio de transparencia a la gestión pública, como posteriormente analizaremos.

Con esta misma finalidad de recuperación y reactivación económica, en la cumbre de Washington del G-20 de noviembre de 2008, los países participantes se comprometieron a llevar a cabo una reforma de los mercados financieros para dotarlos de mayor

transparencia y favorecer el crecimiento global. Los principales acuerdos de intenciones²⁴ se resumen en:

- Aplicación de planes fiscales para reactivar la economía.
- Búsqueda de un acuerdo internacional sobre la libertad de comercio.
- Mejora de la regulación y coordinación internacional sobre los actores y mercados financieros.
- Mayor vigilancia sobre las agencias de calificación de riesgos y sus posibles conflicto de intereses.
- Creación de un colegio de supervisores para controlar a las instituciones financieras.
- Armonización y revisión de las normas contables internacionales, especialmente sobre la aplicación del criterio del valor razonable.
- Reforma del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

Para concluir este apartado, reseñamos –en el cuadro 1– las *perspectivas macroeconómicas* aprobadas por el Gobierno de España²⁵ en enero de 2009:

Indicador	2008	2009	2010	2011
PIB real	1,2 (*)	-1,6	1,2	2,6
Déficit de las AAPP	-3,4	-5,8	-4,8	-3,9
Consumo privado	0,5	-1,5	0,7	1,3
Consumo de las AAPP	5,1	2,1	1,5	1,7
Formación Bruta de Capital Fijo	-1,8	-9,3	-1,2	4,4
Creación de empleo	-0,4	-3,6	0,2	1,4
Tasa de paro	11,1	15,9	15,7	14,9

(*) En febrero de 2009, el INE confirma ese porcentaje, que supone 2,5 puntos menos que en 2007.

Los datos anteriores ponen de relieve el fin de la expansión de la economía española después de 14 años de crecimiento, entrando en 2009 en una etapa de recesión profunda. No obstante, para 2010 puede empezar a recuperarse la economía española, si bien la tasa de paro será el indicador que presente valores más preocupantes. Como indicadores posi-

tivos, se prevé una moderación tanto del índice de precios como de los tipos de interés.

La Comisión Europea, sin embargo, ofrece una visión más negativa sobre la evolución de la economía española, indicando que hasta el 2011 no aparecerán los primeros síntomas de recuperación. Así, la contracción del PIB se estima que será del 2 y del

²⁴ El documento completo de *La Declaración de la cumbre sobre los mercados financieros y la economía mundial* puede leerse en www.elpais.es o en www.elmundo.es

²⁵ Gobierno de España (2009) : *Actualización del Programa de Estabilidad 2008-2011*; en www.meh.es.



0,2 por ciento en 2009 y 2010, respectivamente; en cuanto a la tasa de paro, ésta alcanzará el 16,1 y el 18,7 por ciento, en los citados años. Sobre el déficit público, la Comisión estima que se situará en el 6,2 y el 5,7 por ciento sobre el PIB en dichos años.

No obstante, conviene poner de relieve que, con las actuales incertidumbres que afectan a la economía internacional, resulta muy difícil predecir a medio plazo el alcance, efectos reales y duración de la actual crisis económica y financiera.

En cuanto a la situación del paro en España, la Encuesta de Población Activa del cuarto trimestre de 2008 ha confirmado las peores estimaciones. Así:

- El número de parados ha ascendido a 3,21 millones de personas, un 66,4 por ciento más que el año anterior.
- La tasa de paro es del 13,91 por ciento, superior en cinco puntos al ejercicio anterior. Esta tasa es prácticamente el doble que la media de la Eurozona.
- El número de ocupados es de 19,86 millones de personas, un 3 por ciento inferior con respecto a los valores de 2007.

Resultado de los datos anteriores, el gasto presupuestario de las prestaciones por desempleo ha ascendido en 2008 a 20.500 millones de euros, 5.000

millones más que las previsiones presupuestarias. En el presupuesto de 2009 se ha previsto un gasto por este concepto de 19.300 millones que resultará, a la vista de los datos de paro, totalmente insuficiente; así, se estima que esa cifra se incrementará en torno a 10.000 millones de euros.

III. REPERCUSIÓN DE LA CRISIS EN LAS CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

El conjunto de efectos provocados por la vigente crisis junto con las medidas gubernamentales adoptadas para su resolución, van a tener una especial incidencia en las cuentas públicas, dado que las administraciones españolas han asumido un papel protagonista en su resolución. Para ello, han optado por la vía de planes de incentivos fiscales para reanimar la demanda interna, de ayudas para favorecer la liquidez del sistema y de fomento del despegue de sectores estratégicos mediante la inversión pública y la generación de empleo.

Esta repercusión en las cuentas se manifiesta especialmente en:

- a. Por el lado de los ingresos, descensos significativos en la recaudación de impuestos –de forma especial en IVA, sociedades, transmisiones patrimoniales, matriculación e ICIO– y de las cuotas sociales; también, se observará un aumento de la morosidad, al igual que en el resto de los sectores

económicos. Esta merma de ingresos tributarios se estimaba ya en 2008, por ejemplo, en torno al 21 por ciento con relación al ejercicio anterior en la Administración del Estado –unos 30.000 millones de euro– o del 11 por ciento en el Gobierno de Navarra.

Estos descensos de recaudación tienen su origen en una menor actividad económica y en una reducción de los beneficios empresariales y, a partir de 2009, también incidirá negativamente en la misma el conjunto de beneficios fiscales aprobados por los distintos gobiernos.

b. En gastos, incrementos relevantes de las prestaciones por desempleo y resto de estabilizadores automáticos así como de la inversión pública²⁶; sobre el resto de gastos, la tendencia que prima será la de limitar su crecimiento, cuando no una reducción o congelación, con la excepción de las subvenciones por la aplicación de los planes de ayuda directa a la reactivación económica. No obstante, los cambios en la función del gasto público en el tiempo son muy limitados, tendiendo a ser estable el volumen total de gasto, ya que como afirma Ayala Cañón²⁷ “en las economías industrializadas, una parte muy importante del gasto público responde a demandas estructurales, relacionadas con las características sociodemográficas de la población y los déficit estructurales en determinadas funciones necesarias para conseguir niveles suficientes de eficiencia y equidad”.

c. Se pondrá fin al ciclo de superávit presupuestario alcanzado por las administraciones públicas españolas en los últimos ejercicios. Así, para el ejercicio de 2008, y teniendo en cuenta la situación económica y las últimas medidas anticrisis adoptadas por el Gobierno²⁸, se ha alcanzado un déficit del 3,4 por ciento sobre el PIB. Para los ejercicios siguientes, también se estiman valores de déficit público muy superiores al 3 por ciento –ver cuadro 1 de este artículo–, excediendo por tanto el tope de déficit público fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea –3 por ciento del PIB–. Si bien la Comisión ha anunciado, en febrero de 2009, la apertura de un procedimiento a España²⁹, se anuncia una cierta tolerancia o flexibilidad en su cumplimiento por las circunstancias excepcionales que concurren en la economía europea en su conjunto; tolerancia que se aplicará, en principio, a los ejercicios 2009 y 2010.

d. Igualmente, y para financiar su necesidades de recursos, se espera un crecimiento de la deuda del conjunto de las administraciones públicas españolas, desde el actual 38 por ciento hasta el 53-54 por ciento del PIB en 2011, cerca ya del límite del 60 por ciento establecido en el citado Pacto de Estabilidad. Deuda que resultará más difícil de colocar en el mercado y más cara, al tener que aumentar su rentabilidad³⁰ tanto por una cierta pérdida de confianza sobre la economía española en los mercados internacionales³¹ como por el

²⁶ Así, el Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, crea un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y del Empleo (BOE nº 290) que prevé una inversión extraordinaria de 3.000 millones de euros, destinados básicamente a actuaciones en I+D+I –490 millones–, automoción –800 millones–, medioambientales –575 millones–, rehabilitación de viviendas y edificios públicos –490 millones– y servicios sociales –430 millones–.

²⁷ Ayala Cañón, L. (2008): “Gasto público, ciclo económico y desigualdad”, *Revista Cuenta con IGAE*, 21, pág.18.

²⁸ Por cada 10.000 millones de euros de gastos “extras” no cubiertos con ingresos, se estima un incremento adicional del déficit en un punto.

²⁹ Además de España, la Comisión ha abierto procedimiento a otros cuatro países de la Unión.

³⁰ La subasta de deuda a 30 años lanzada por el Reino de España en enero de 2009 ha resultado a un tipo marginal superior en un 15 por ciento a la anterior subasta realizada en diciembre de 2008.

³¹ En enero de 2009, la agencia de mediación de riesgos Standard & Poor’s ha rebajado la calificación crediticia del Reino de España para la deuda a largo plazo desde la máxima posible, “AAA”, hasta el valor “AA+”; esta rebaja del *rating* de solvencia podría costar a España en torno a los 10.000 millones de euros en las emisiones de deuda que se realicen hasta el 2011. No obstante, la agencia Fitch ha ratificado en dicha fecha la máxima solvencia para la deuda a largo plazo de España.

aluvión de emisiones a realizar por los principales países³²; además, implicará una restricción del acceso al crédito del resto de sectores económicos, empresas y familias³³.

- e. Para las comunidades autónomas y en pleno proceso de negociación de un nuevo marco de financiación, el Gobierno ha autorizado para 2008 un déficit presupuestario del 1 por ciento de su PIB –0,75 por ciento para el pago de deuda y 0,5 por ciento para inversiones productivas–. Para el 2009, el tope del déficit se fija en el 0,9 por ciento.
- f. Para los Ayuntamientos, nivel de administración en la que más se está notando tanto el frenazo del sector inmobiliario como la presión de un mayor gasto social y que está regulado por un modelo de financiación que exige una urgente revisión y actualización, no estaba previsto inicialmente la autorización para incurrir en déficit; no obstante, en diciembre de 2008, la página web del Ministerio de Economía y Hacienda anunciaba la autorización a las entidades locales de un déficit excepcional del 0,2 por ciento del PIB nacional para los ejercicios de 2008 y 2009; ese porcentaje del 0,2 por ciento se transformará, en la práctica, en un déficit del 3 por ciento sobre los ingresos no financieros de dichas entidades –sobre 2.500 millones de euros–. Sin embargo, en la actualización del Programa de Estabilidad 2008-2011³⁴ se contempla que las Entidades Locales podrán incurrir en 2008 en un déficit presupuestario del 0,5 por ciento, porcentaje que coincide con la petición de la Federación Española de Municipios y Provincias; para el 2009, el porcentaje autorizado de déficit es del 0,4 por ciento. Finalmente, dentro del conjunto de me-

didias adoptadas por el Gobierno en noviembre de 2008, se contempla la concesión de 8.000 millones de euros a los ayuntamientos –a repartir en función de la población– para financiar inversiones en nueva obra pública municipal que fomente el empleo³⁶.

- g. Las dificultades financieras de las administraciones públicas –especialmente en los ayuntamientos– están afectando al cumplimiento de los plazos de pago a los acreedores. Así, las organizaciones empresariales estiman que el sector público debe en torno a 32.000 millones de euros al conjunto de sus proveedores, siendo el plazo medio de pago superior a los 100 días. Esta situación repercute en las finanzas públicas al tener que abonar los correspondientes intereses de demora –un 9,5 por ciento, cuando se supere el plazo de 60 días– y, ante las restricciones de acceso al crédito en el mercado, está afectando seriamente a la liquidez y viabilidad de muchas empresas, especialmente pequeñas y medianas. En febrero de 2009, el Gobierno anuncia el estudio de fórmulas o medidas que permitan aliviar esta situación articuladas a través del Instituto de Crédito Oficial.

En definitiva, la situación financiera de las administraciones públicas en la actual coyuntura económica la podemos resumir en palabras del ministro Sr. Solbes en que “ingresamos mucho menos y gastamos mucho más”.

Para terminar este apartado, señalamos el importe de las principales medidas de los distintos planes de estímulo de la economía nacional aprobados por el Gobierno Español³⁶:

- Fondo de compra de activos bancarios (50.000 millones de euros).

³² Así, se calcula que los países de la Unión Europea emitan deuda en torno a los 800.000 millones de euros y los Estados Unidos, 1,6 billones de euros.

³³ En 2008, el crédito en España al sector privado creció un 6,2 por ciento frente al 17,1 de 2007; en cambio, la financiación a las Administraciones Públicas aumentó un 23 por ciento, once veces más que en el año anterior.

³⁴ Vid. Gobierno De España (2009)

³⁵ Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crea un Fondo Estatal de Inversión Local (BOE nº 290).

³⁶ El conjunto del plan “anticrisis” del Gobierno de España puede verse en www.planE.gob.es

- Avales para la emisión de deuda (200.000 millones)
- Financiación de Empresas y PYMES (29.000 millones)
- Inversión pública extraordinaria (11.000 millones)
- Estímulos fiscales (40.000 millones)
- Medidas presupuestarias tales como la reducción del 1,8 por ciento de los gastos corrientes en bienes y servicios –con un ahorro para 2009 de 65 millones de euros–, reducción en un 70 por ciento de la Oferta Pública de Empleo y congelación de los salarios de los altos cargos.
- En febrero de 2009 se anuncia otro recorte generalizado de los gastos presupuestarios en torno a los 1.500 millones para hacer frente especialmente, al pago de las prestaciones por desempleo.
- Igualmente, en esa fecha se aprueba el Plan Integral de la Automoción con un conjunto de ayudas valorado en 4.000 millones de euros.

A estas medidas se unirán las que han ido adoptando los gobiernos autonómicos dentro de sus ámbitos competenciales y que se refieren generalmente a estímulos fiscales, planes extraordinarios de inversiones, ayudas financieras, fomento del empleo y ayudas para la adquisición viviendas y a las familias con dificultades. Así, el Gobierno de Navarra ha aprobado un “plan anticrisis” cuyas principales medidas son:

- Plan extraordinario de inversiones en dotaciones e infraestructuras públicas “Navarra 2012”, con un importe de 4.500 millones de euros, a ejecutar en el periodo 2009 a 2012.
- Plan extraordinario de rehabilitación de viviendas, que contempla tanto deducciones fiscales especiales como ayudas directas por 20 millones de euros.
- Supresión del impuesto sobre el patrimonio (con un coste fiscal anual de 70 millones de euros) y deflactación de la tarifa de IRPF (con un coste de 7,5 millones de euros).

- Apoyo a empresas: mejora de plazos y reducción de costes en el pago de impuestos, aumento del límite de libertad de amortización, financiación de proyectos industriales y comerciales y devolución anticipada de los impuestos de sociedades y de IVA.
- Apoyo a PYMES y nuevos emprendedores: avales, amortización acelerada, rebaja del impuesto de sociedades para micropymes y aplazamiento de cuotas tributarias de IRPF a nuevos emprendedores.

Se estima en 200 millones de euros el coste para 2009 de las anteriores medidas fiscales.

IV. LA CRISIS Y LA AUDITORÍA PÚBLICA

En este apartado, analizaremos, en primer lugar, el papel que la contabilidad y la auditoría han jugado, en general, en la actual crisis económica y financiera; posteriormente, nos centraremos en las repercusiones sobre el trabajo a realizar a partir de las fiscalizaciones correspondientes al ejercicio de 2008.

IV.1. La Contabilidad y la Auditoría en la actual crisis económica y financiera

Como conclusión destacamos que la normativa contable y auditora no ha sido uno de los elementos principales detonantes de la actual crisis, a diferencia de la acontecida a principios de la presente década con el ya famoso caso ENRON; es decir, la vigente crisis es básicamente financiera y de pérdida de confianza, en la que los contables y los auditores no están resultando excesivamente afectados, debido a la intensa regulación y supervisión de su actividad que nació como consecuencia del citado caso ENRON. Para devolver esa confianza a los mercados se reconoce como primordial la contribución de los auditores y los valores que los mismos representan ante la sociedad al objeto de fomentar una información financiera transparente, fiable, de calidad e independiente.

Siendo ciertos los comentarios anteriores, conviene hacer las siguientes precisiones sobre su trabajo en los próximos ejercicios:

- a. Valor razonable. Ante la actual crisis, se está cuestionado en algunos medios la aplicación estricta del criterio de valor razonable, especialmente en los sectores financieros e inmobiliarios, alegándose que cuando el mercado es casi inexistente o no activo, los precios no son representativos dado que no hay suficientes transacciones, pudiendo generar en las empresas graves problemas de liquidez e incluso de solvencia³⁷. Sin embargo, la opinión generalizada es que la transparencia, credibilidad y comparabilidad de la información se encuentra condicionada por el rigor aplicado en las técnicas de valoración de sus activos, por lo que abandonar el valor razonable o aplicar políticas laxas de valoración no es la solución. Ello no es óbice para que desde distintos organismos nacionales e internacionales³⁸ de contabilidad se haya abierto un periodo de reflexión con el fin de perfeccionar su aplicación, especialmente en su adaptación al ciclo económico³⁹. En este sentido, las palabras de Molina Sánchez⁴⁰ son clarificadoras: “El argumento empleado esta vez ha sido que las normas contables, en concreto el valor razonable, tiene efectos procíclicos. En nuestra opinión, este razonamiento es una alteración de la lógica causa-efecto: la información financiera no es la causante del efecto sobre el ciclo sino al contrario, la información financiera resultante es el efecto de actitudes procíclicas en los agentes... Detrás de la crítica al valor razonable hay mucho de querer “señalar” al mensajero y poco de autocrítica”.
- b. Utilización de empresas de tasación o valoración. Al igual que con las agencias de *rating*, sobre las empresas de tasación ha recaído una crítica importante sobre su responsabilidad en la actual crisis. Con independencia de una previsible normativa sobre la regulación y supervisión de este sector, los contables y los auditores no deben limitarse a aceptar sin más dichos informes de valoración, sino que deberán analizar la razonabilidad de las hipótesis y técnicas de valoración empleadas por los expertos contratados para evitar valoraciones “a la carta”, verificando, igualmente, el sistema de selección aplicado por la empresa.
- c. Una de las causas que ha presentado una mayor incidencia en la actual crisis ha sido la operatoria contable de excluir de los balances de las entidades financieras determinadas operaciones de productos financieros con riesgo, mediante la fórmula de crear otras entidades no sujetas a las normas de consolidación con la matriz. Los auditores tienen aquí un especial campo de actuación al objeto de pronunciarse tanto sobre la imagen fiel como sobre la solvencia empresarial.
- d. Dada la situación económica en que se van a encontrar muchas empresas, la verificación del principio de empresa en funcionamiento o viabilidad futura exigirá una mayor dedicación y obtención de evidencia suficiente en los trabajos que las firmas de auditoría realizarán sobre las cuentas anuales de 2008⁴¹ y demandará su reflejo adecuado en los correspondientes informes de auditoría.

³⁷ Al respecto, resulta llamativa la modificación del concepto de Patrimonio Neto definido en el Código de Comercio a través de la disposición final primera del Real Decreto-Ley 10/2008, de 12 de diciembre (BOE nº 300)

³⁸ Resulta interesante el artículo de Bernad Herrera, A. (2008): “La situación actual del valor razonable” *Revista Técnica Contable*, 713, págs. 18-19. Igualmente, el informe del Banco De España (2008): *La generalización del valor razonable a los instrumentos financieros: un análisis de impacto y algunas implicaciones*; en www.bde.es

³⁹ Así, en la Unión Europea y mediante el Reglamento nº 1004/2008 de la Comisión, se ha modificado parcialmente la Norma Internacional de Contabilidad que regula la valoración de los instrumentos financieros. Esta modificación, dirigida fundamentalmente al sector bancario, permite la reclasificación y, en consecuencia, el cambio de criterio de valoración de parte de la cartera de activos financieros –básicamente, títulos de renta fija cotizados– que se encontraba valorada según el criterio del valor razonable y ahora puede valorarse a coste o coste amortizado con efectos retroactivos desde el 1 de julio de 2008.

⁴⁰ Molina Sánchez, H. (2008): “Algunas lecciones sobre regulación como consecuencia de la crisis financiera”. *Newsletter AECA “Actualidad Contable”*, 34, diciembre, pág. 9

⁴¹ Sin olvidar que, en nuestro país, serán las primeras cuentas elaboradas de acuerdo con el nuevo plan contable de las empresas.

e. En épocas de crisis económicas, la contabilidad creativa y la manipulación contable son instrumentos utilizados por las empresas al objeto de maquillar artificialmente sus resultados y sus márgenes de solvencia⁴². Por tanto, los auditores deberán planificar adecuadamente sus trabajos al objeto de detectar esas posibles alteraciones o manipulaciones de la información financiera ya que, como indica Pérez Ramírez⁴³, “los datos presentados en los balances no son una parte del mundo real a la que accedemos directamente, sino que son el resultado de un proceso de elaboración realizado de acuerdo con ciertos criterios y convenciones. El dato contable no se descubre, se construye”.

IV.2. Papel de la Auditoría Pública y los riesgos ante la actual crisis

Desde la perspectiva de la fiscalización pública, destacamos a continuación un conjunto de aspectos y cuestiones que van a incidir en su desarrollo práctico. Todo ello dirigido a permitir un adecuado control público sobre la aplicación de estos recursos

excepcionales que permita, en palabras de Muñoz Garde⁴⁴, que “los Parlamentos utilicen el trabajo de los tribunales de cuentas para su labor de control, esforzándonos en acercarnos a las preocupaciones de los parlamentarios –como representantes de los ciudadanos–, por responder a sus necesidades de la forma más eficaz posible”.

Con carácter previo, conviene recordar, tal y como señala Martín Gutiérrez⁴⁵, que el auditor debe, desde la fase de planificación, identificar los *nuevos riesgos* derivados de la crisis económica que puedan afectar a las cuentas de las entidades públicas auditadas y diseñar los procedimientos de auditoría necesarios para responder a dichos riesgos.

Igualmente deberá contrastarse, a la vista de los anteriores riesgos, los parámetros que cuantifican la importancia relativa en la emisión del informe así como prestar una especial atención a las incertidumbres que puedan plantearse.

Para la identificación de dichos riesgos, vamos a distinguir entre el sector administraciones públicas y el sector público empresarial.



⁴² Sobre su incidencia en las instituciones financieras, puede consultarse el artículo de García Martínez, F. (2008): “Manipulaciones contables en épocas de crisis” *Revista Técnica Contable*, 712, págs. 14-15.

⁴³ Pérez Ramírez, J. (2008): “El riesgo contable”, *Revista Técnica Contable*, 712, pág. 17.

⁴⁴ Muñoz Garde, L. (2007): “Auditoría Pública y Transparencia” conferencia impartida en el seminario “Auditoría en el sector público: transparencia y compromiso con el ciudadano” organizado por la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo-Sede Pirineos, Formigal. Documentación técnica.

⁴⁵ Martín Gutiérrez, C. (2008): “Riesgos para el auditor en tiempos de crisis” Ponencia presentada en el XVII Congreso Nacional de Auditoría organizado por el Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España. Valencia. Documentación Técnica, pág. 203.

Administraciones Públicas

Dentro de las Administraciones Públicas, identificamos las principales áreas de riesgo:

1ª. Ayudas para reactivar la economía. Este concepto será el preferente para su análisis y revisión, dado que representa el conjunto de las políticas públicas adoptadas por los gobiernos –central y autonómico, esencialmente– para lograr esa reactivación de la economía nacional. Dentro del mismo, se contemplan medidas tales como: subvenciones directas a determinados sectores, concesión de avales y créditos preferentes, compras de activos financieros, estímulos fiscales, inversiones públicas extraordinarias, etc. El control sobre estas medidas requiere verificar:

- La transparencia que debe exigirse a todas las fases de las mismas, desde su definición y concesión, hasta su finalidad e impacto. Sobre esta cuestión, conviene recordar la polémica surgida sobre la publicidad o no del nombre de las entidades bancarias que han acudido a la venta de activos financieros al Estado.
- Memorias económicas que respalden su adopción, cuantificación, objetivos, costes y finalidad que se persigue con las mismas.
- Normativa específica reguladora que contemple todos los aspectos esenciales de su gestión y control así como, en su caso, su vigencia temporal.
- La legalidad de todo el proceso, especialmente la concesión y justificación. Para las obras ejecutadas por entidades públicas receptoras de las ayudas verificar, además, el cumplimiento de la normativa de contratación.
- Mecanismos de control de gestión y contable aplicados para verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos y el destinado real dado a dichas ayudas –por ejemplo, en el caso de fondo estatal para los ayuntamientos, habrá que verificar la efectiva creación de empleo– así como ac-

tuaciones realizadas, en su caso, en los supuestos de incumplimiento (reintegros, sanciones...).

- En aquellas ayudas que se contemple, cumplimiento de los planes de recuperación de los fondos públicos aportados.
- Seguimiento, en un horizonte temporal razonable, de su impacto real en la economía, en definitiva, de su eficacia en la reactivación económica. Sobre esta cuestión, conviene recordar lo que afirman las Instituciones Autonómicas de Control de España⁴⁶: “Para poder afrontar este objetivo [análisis de la eficacia] es necesario que las políticas presupuestarias de las administraciones incluyan objetivos más concretos e indicadores, sin los cuales es difícil el posterior análisis de eficacia”. En el supuesto de que no se hayan definido adecuadamente dichos objetivos por la administración para cada conjunto de medidas, el auditor procurará verificar, dentro de lo razonable, la efectividad de dichas políticas mediante diversas fórmulas alternativas que le permitan formarse una conclusión sobre esa cuestión (análisis coste/beneficio, seguimiento de indicadores generales y de coyuntura económica, análisis comparativos, etc.).

2ª. Dada la naturaleza y ámbito territorial de muchas de las ayudas concedidas, será conveniente potenciar:

- La colaboración entre los órganos de control interno y externo de las distintas administraciones, al objeto de evitar duplicidades de actuación de control.
- En los órganos de control externo, los trabajos de naturaleza horizontal con la finalidad de aportar una visión global sobre el efecto real de dichas ayudas.

3ª. Presupuesto de gastos o beneficios fiscales. En la actual coyuntura económica, el disponer de una información relevante sobre el conjunto de beneficios fiscales que han obtenido los contribuyentes

⁴⁶ Instituciones Autonómicas de Control Externo (2007): “*Declaración de Pamplona*”, Cámara de Comptos de Navarra, Pamplona, pág. 14.

es una medida que favorece la transparencia de la gestión pública y facilita los análisis de eficiencia sobre los incentivos fiscales aprobados para reactivar la economía. Sin embargo, en la práctica, las administraciones se limitan a elaborar dicho documento para adjuntarlo a los correspondientes presupuestos generales, pero sin efectuar su seguimiento y liquidación final; por ello, tal como señala Muruzábal Lerga⁴⁷, “no deja de ser curioso que se haga un esfuerzo en su elaboración [del presupuesto de gastos fiscales], pero no se haya exigido nunca ni su liquidación ni su aprobación o, al menos, su análisis y explicación por parte del ejecutivo”. El disponer de esta información facilitaría al auditor los análisis operativos sobre las medidas de incentivo fiscal planteadas.

4ª. Cierre contable del ejercicio. Ante cierta flexibilidad en la aplicación de las leyes de estabilidad presupuestaria, las administraciones públicas incurrirán, presumiblemente en los próximos ejercicios, en mayores déficit presupuestarios y volumen de deuda pública. Desde la perspectiva de la auditoría, convendrá verificar adecuadamente las operaciones de cierre del ejercicio para contrastar que dicho déficit y deuda –en términos de contabilidad nacional– se encuadran dentro de los nuevos límites asignados. Para ello, deberá analizarse especialmente:

- Las prácticas de reconocimiento de gasto para detectar posibles desplazamientos a ejercicios siguientes.
- Las normas de contención/congelación de gastos, siempre que no afecten a compromisos de gastos debidamente adquiridos con anterioridad.
- Las condiciones de las inversiones públicas financiadas tanto con activos financieros como con recursos extrapresupuestarios y de cooperación público-privada, al objeto de comprobar

que reúnen los requisitos para su no registro –tanto los activos como los pasivos correspondientes– en la contabilidad de la entidad.

- Los criterios de elaboración de los estados financieros consolidados de la entidad con el fin de verificar la idoneidad de los cálculos de déficit y deuda pública, con especial atención a la situación de las empresas públicas correspondientes.
- Adecuación y destino real dado a los créditos presupuestarios derivados de los nuevos márgenes de deuda y déficit público.

5ª. Situación financiera de la entidad. Los descensos de recaudación por la recesión económica, la concesión de aplazamientos y fraccionamientos sobre impuestos, la existencia de mayor morosidad junto con la política expansiva del gasto público para frenar la recesión y su consiguiente mayor endeudamiento, pueden provocar tensiones de liquidez en la tesorería de las administraciones públicas. El auditor deberá comprobar la idoneidad del cálculo del Remanente de Tesorería, las tendencias observadas mediante los correspondientes indicadores así como la adecuada gestión sobre los recursos líquidos disponibles, el cobro de deudas por las distintas vías –dentro de la prudencia que aconseja las actuales circunstancias económicas– y la captación de recursos externos en las mejores condiciones posibles del mercado. Igualmente, deberá contrastar que no se incurre en retrasos excesivos no justificados en el pago a los proveedores y acreedores de la entidad.

6ª. El Tribunal de Cuentas, como institución competente, no debe obviar el control sobre los órganos reguladores y supervisores de la economía española, especialmente en la vertiente de la eficacia sobre el grado de cumplimiento de las funciones asignadas a tales órganos en beneficio de la transparencia y eficiencia de los mercados.

⁴⁷ Muruzábal Lerga, J. (2007): “El presupuesto de beneficios fiscales: el caso práctico de Navarra”. *Revista Auditoría Pública*, 42, pág. 93



Todo ello, sin olvidar la vigencia de las siguientes recomendaciones –ya tradicionales– de los órganos públicos de control dirigidas a los responsables de las administraciones públicas y que, en las actuales circunstancias económicas, adquieren una mayor relevancia:

- a) La revisión sistemática y rigurosa de todas las políticas de gasto, especialmente las relativas al gasto corriente.
- b) Intensificación de la lucha contra el fraude fiscal.
- c) La evaluación de la necesidad, eficacia y utilidad de las distintas entidades que integran los sectores públicos empresariales.

Sector Público Empresarial

Resulta complicado elaborar un compendio de los principales riesgos derivados de la crisis para un sector tan complejo como el empresarial público.

Complejidad derivada tanto por la forma jurídica y variedad de los objetos sociales de las unidades integrantes del mismo como por su diverso tamaño y presencia en el mercado. Al objeto de simplificar esta exposición nos centraremos en las sociedades mercantiles públicas.

Igualmente debemos tener presente que dentro de este ámbito existen empresas públicas del sector inmobiliario y del financiero, por lo que en éstas la crisis económica presentará una mayor incidencia y, en consecuencia, también serán mayores los riesgos de auditoría.

1ª. El primer riesgo de la auditoría no procede directamente de la crisis económica sino de la normativa contable aplicable a las empresas públicas en el ejercicio de 2008, que sí puede verse afectado por aquélla. Este ejercicio es el primero en que se aplica el nuevo plan contable de las empresas españolas, con los cambios radicales de fondo y de forma que dicha norma conlleva, especialmente en lo referente a criterios de valoración.

El trabajo del auditor se centrará, además lógicamente del adecuado reflejo de las operaciones del ejercicio según el nuevo plan, en verificar la razonabilidad del procedimiento aplicado al balance de apertura de 2008 así como los ajustes o reclasificaciones que surgirán en dicho balance como consecuencia de la aplicación de los nuevos criterios y definiciones contables y de la información que contiene al respecto la memoria. En este sentido, resultan muy clarificadores como guías de trabajo tanto el artículo de Fresno Castro y García Sanz⁴⁸ como la Guía de Actuación 12.1 del Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España⁴⁹.

Dentro de este proceso de revisión sobre la implantación del nuevo Plan nos interesa destacar, siguiendo a Gómez y Corberá⁵⁰, los siguientes aspectos:

⁴⁸ Fresno Castro, M./García Sáenz, M (2008): “La aplicación de los nuevos planes generales de contabilidad en las entidades del sector público empresarial”, *Revista Cuenta con IGAE*, 21, págs. 25-39.

⁴⁹ Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España (2008): *Guías de Actuación Profesional*, Madrid, págs. 151-166.

⁵⁰ Gómez, R. / Corberá, J. (2009): “Implicaciones del nuevo PGC en el trabajo del auditor”, *Partida Doble*, 206, págs. 28-34.

- Con carácter general, el valor razonable vendrá determinado por el precio de un mercado activo. Cuando éste no exista, dicho valor será calculado mediante la aplicación de modelos y técnicas de valoración. En este supuesto, el auditor deberá evaluar tanto la corrección aritmética como la razonabilidad de todo el proceso, que adicionalmente implica análisis cualitativos sobre la adecuación de los métodos aplicados o su consistencia.
- La razonabilidad de la clasificación inicial de los activos financieros al objeto de verificar que la misma responde a la realidad de su uso y sus efectos sobre la cuenta de resultados.
- Las cuentas anuales contienen al menos la información obligatoria que establece la nueva normativa; en particular, la elaboración de los dos estados financieros novedosos: Estado de Cambios en el Patrimonio Neto y el Estado de Flujos de Efectivo.

Por último, no podemos olvidar el papel de “consultor” que en muchas ocasiones recae sobre el auditor público en el ejercicio de su actividad. Papel que posiblemente se acrecentará por las complejidades derivadas de la nueva normativa contable.

2ª. Aplicación del principio de empresa en funcionamiento. Tal como se ha comentado en párrafos anteriores, ante la actual situación económica y dependiendo del tipo de actividad que desarrolle la empresa pública fiscalizada, el auditor deberá asegurarse de forma razonable sobre el cumplimiento del principio de empresa en funcionamiento, es decir, su viabilidad futura, y reflejar, en su caso, tal circunstancia de forma clara en el informe de auditoría.

Es decir, la empresa pública puede verse afectada en su viabilidad futura por un conjunto de causas entre las que citamos: descenso relevante de su cifra de negocios –bien en el mercado, bien en los encargos de la entidad pública de la que depende–, recorte de las aportaciones de la citada entidad pública,

alto endeudamiento, pérdidas significativas en el valor de sus activos, problemas de tesorería o hechos posteriores relevantes que afecten a la continuidad de la empresa (concursos de acreedores, expediente de regulación de empleo, acuerdos al respecto de la entidad pública dominante ...).

En estos supuestos, los procedimientos de auditoría diseñados tienen que garantizar al auditor la detección de tales situaciones y asegurarse de las posibilidades reales que tiene la empresa para hacerlas frente sin poner en riesgo su continuidad.

3ª. Cierre del ejercicio. Dentro de las posibles manipulaciones contables comentadas anteriormente, están las derivadas del cierre del ejercicio con la finalidad de poder cumplir con los objetivos de la dirección-propiedad o de ofrecer mejores ratios de resultados y solvencia. Por tanto, deberá efectuarse un riguroso seguimiento sobre el corte del ejercicio, la imputación de gastos e ingresos, los criterios aplicados en la valoración de activos y las operaciones que han podido quedar fuera de balance; todo ello, sin olvidarnos de una completa evaluación del funcionamiento real de los mecanismos de control interno –tanto contable como de gestión– implantados por la dirección.

4ª. Valoración de activos. Además de los comentarios generales relativos a la aplicación del valor razonable señalados en apartados anteriores, el auditor se enfrenta al riesgo de un posible deterioro de los activos de la empresa motivado en la situación económica general y particular de la misma. Tendrá que contrastarse la razonabilidad de los cálculos de deterioro efectuados y, en el supuesto de estar respaldados por tasaciones, verificarse tanto su actualización como las hipótesis de las mismas. Para empresas públicas del sector financiero e inmobiliario⁵¹, la aplicación de valores de mercado estrictos puede afectar a su liquidez e, incluso, a su solvencia.

5ª. Situación financiera. Requerirá revisiones específicas sobre la liquidez y nivel de endeudamiento

⁵¹ A modo de ejemplo, la administración concursal de la empresa promotora. Martinsa Fadesa ha rebajado en 2008 las valoraciones de sus activos en un 30 por ciento respecto a los valores del ejercicio anterior.

de la empresa y las dificultades detectadas para la refinanciación de dichas deudas o para captar nuevos recursos. También habrá que incidir sobre las cuentas a cobrar, ante el posible aumento de su morosidad, verificando las correctas estimaciones de las provisiones correspondientes así como de las gestiones de cobro realizadas.

V. CONCLUSIÓN

En resumen y a modo de **conclusión final**, la actual crisis económica y financiera va a poner a prueba la capacidad de la auditoría pública como herramienta para garantizar la transparencia en la gestión pública. Principio que, como señala Núñez Pérez⁵², sintetiza la amplia relación de principios que han de caracterizar la actividad económico-financiera pública, es decir, legalidad, eficiencia, economía, ética, equidad y solidaridad.

En las actuales circunstancias, las entidades públicas de control deben asumir un objetivo complementario a los tradicionales de sus fiscalizaciones: informar con rigor, claridad y oportunidad al ciudadano del coste que para las administraciones públicas ha supuesto el conjunto de ayudas y estímulos fiscales aplicados, qué sectores y/o quiénes han sido sus principales beneficiarios y los efectos reales del conjunto de medidas adoptadas para reactivar la economía

española. El sacrificio que están realizando todos los ciudadanos –tanto los actuales como las generaciones futuras– exige una respuesta eficaz sobre este objetivo; si no se consigue tal respuesta, nos dirigiremos, en palabras de Gómez Maldonado⁵³ hacia cierta “deslegitimización de la auditoría pública como una práctica objetiva, independiente e imparcial”.

La situación económica y social demanda, además, que los informes de auditoría pública sean emitidos dentro de un margen razonable de tiempo para que resulten verdaderamente eficaces y permitan adoptar, en su caso, a los gestores públicos y a los parlamentos las medidas correctoras precisas.

En definitiva, las entidades públicas de control deben cumplir, tal como indica Longo e Ysa⁵⁴, “con el reto principal del conjunto de los gobiernos y las organizaciones del sector público, que no es otro que ejercer con eficacia y eficiencia el papel asignado en los nuevos escenarios de la gobernanza, realizarlo en un marco de transparencia y de rendición de cuentas y mantener un alto grado de autoexigencia ético. Este cumplimiento es el único capaz de garantizar el derecho de los ciudadanos a una buena Administración, algo que ha pasado a formar parte de los derechos colectivos propios de las democracias más avanzadas”.

BIBLIOGRAFÍA

Aldecoa Luzárraga, F. (2008): “La refundación del capitalismo”, Diario *EL PAÍS*, 22 de noviembre de 2008.

Ayala Cañón, L. (2008): “Gasto público, ciclo económico y desigualdad”, Revista *Cuenta con IGAE*, 21, págs.18-24.

Banco de España (2008): “La generalización del valor razonable a los instrumentos financieros: un análisis de impacto y algunas implicaciones”, en www.bde.es

Bernad Herrera, A. (2008): “La situación actual del valor razonable”, Revista *Técnica Contable*, 713, págs. 18-19.

⁵² Núñez Pérez, M (2008): “La transparencia en la gestión pública” Conferencia impartida dentro del III Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público, organizado por la Cámara de Comptos de Navarra y FIASEP. Pamplona. Documentación técnica.

⁵³ Gómez Maldonado, M.A.(2009): “Hacia la construcción de la auditoría pública” Revista *Auditoría Pública*, 46 (en prensa).

⁵⁴ Longo, F. / Ysa, T. (2008): *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*; Escola d’Administración Pública de Catalunya, Barcelona, pág. 319.

- Buchanan, J.M.** (1996): *Ética y Progreso Económico*, Ed. Ariel.
- Estefanía Moreira, J.** (2008): “Al borde del precipicio” Diario *EL PAIS*, 17 de noviembre de 2008.
- Fresno Castro, M. / García Sáenz, M.** (2008): “La aplicación de los nuevos planes generales de contabilidad en las entidades del sector público empresarial” Revista *Cuenta con IGAE*, 21, págs. 25-39.
- Fondo Monetario Internacional (FMI)** (2008): “Perspectivas de la economía mundial”, en www.imf.org.
- García Crespo, M.** (2008): “La economía española en la Unión Monetaria Europea. Situación actual” *Revista Española de Control Externo*, 29, págs. 131-151.
- García Martínez, F.** (2008): “Manipulaciones contables en épocas de crisis” *Revista Técnica Contable*, 712, págs. 14-15.
- Gobierno de España** (2009): “Actualización del Programa de Estabilidad 2008-2011” en www.meh.es
- Gómez Maldonado, M.A.** (2009): “Hacia la construcción de la auditoría pública” *Revista Auditoría Pública*, 46 (en prensa).
- Gómez, R. / Corberá, J.** (2009): “Implicaciones del nuevo PGC en el trabajo del auditor” *Partida Doble*, 206, págs. 28-34.
- Instituciones Autonómicas de Control Externo** (2007): “Declaración de Pamplona”. Cámara de Comptos de Navarra, Pamplona.
- Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España** (2008): *Guías de Actuación Profesional*, Madrid.
- Longo, F. / Ysa, T.** (2008): *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Escola d'Administración Pública de Catalunya, Barcelona.
- Martín Gutiérrez, C.** (2008): “Riesgos para el auditor en tiempos de crisis, Ponencia presentada en el XVII Congreso Nacional de Auditoría organizado por el Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España. Valencia. Documentación Técnica, págs. 201-211.
- Menéndez Alonso, E.** (2008): “Crisis *subprime* y la política de crédito de la banca americana”. *Revista AECA*, 84, págs. 6-8
- Molina Sánchez, H.** (2008): “Algunas lecciones sobre regulación como consecuencia de la crisis financiera”. *Newsletter AECA Actualidad Contable*, 34, diciembre.
- Muñoz Garde, L.** (2007): “Auditoría Pública y Transparencia” conferencia impartida en el seminario “Auditoría en el sector público: transparencia y compromiso con el ciudadano” organizado por la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo-Sede Pirineos, Formigal. Documentación técnica.
- Muruzábal Lerga, J.** (2007): “El presupuesto de beneficios fiscales: el caso práctico de Navarra”. *Revista Auditoría Pública*, 42, págs. 91-98.
- Núñez Pérez, M.** (2008): “La transparencia en la gestión pública”. Conferencia impartida dentro del III Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público, organizado por la Cámara de Comptos de Navarra y FIASEP. Pamplona. Documentación técnica.
- Pérez Ramírez, J.** (2008): “El riesgo contable”, *Revista Técnica Contable*, 712, págs. 16-17.