

Un plan de contabilidad pública más fácil

Cómo llevarlo sin programas informáticos y sin libros contables

Carlos Otaduy Ibáñez

Auditor Jefe del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas / Herri-Kontuen Euskal Epaitegia

La implantación del Plan de Contabilidad Pública exige unos instrumentos formales complejos, problema que es más grave en las administraciones de menor tamaño. Hay que utilizar sistemas informáticos muy complicados y, por la misma razón, delicados; los asientos por partida doble, si se quiere respetar la literalidad del Plan, son enrevesados y excesivamente detallados. Si la información presupuestaria sigue siendo la básica para las entidades públicas, el procedimiento habitual de llevar el PCP seguramente supone demasiado trabajo para un sistema complementario de información.

Este artículo propone un método sencillo para obtener los estados financieros del PCP sin programas informáticos especiales y sin libros voluminosos -unas cuantas fichas de soporte son suficientes-, por medio de anotaciones directas en los saldos del balance de situación y en la cuenta de resultados.

Esta es la opción seguida por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas-HKEE, donde disponemos desde hace varios años de estados financieros auditados por profesionales independientes, y con opinión limpia. Esto se ha conseguido sin ningún programa informático específico, y sin realizar ningún asiento contable de partida doble.

El procedimiento descrito es también de aplicación para la realización de auditorías, en el análisis de la conexión entre ambas contabilidades.

Punto de partida: el balance inicial

El punto de partida para obtener los estados financieros de un ejercicio determinado es el *balance de situación a 1 de enero*. Es la primera columna, que deberemos rellenar, de la **Plantilla 1**.

Esto sólo presenta alguna dificultad la primera vez que debe realizarse, ya que en años sucesivos el balance inicial coincide con el de cierre del ejercicio anterior.

La contabilidad presupuestaria nos dará los datos de tesorería, los deudores (con las provisiones para deudas de difícil cobro) y los acreedores, contenidos en sus cuentas:

- Liquidación del presupuesto
- Variación de los presupuestos cerrados
- Acreedores y Deudores extrapresupuestarios
- Cuenta de tesorería
- Estado del Remanente de tesorería

Esta información debe completarse con los datos del inmovilizado real, de los activos financieros inmovilizados y circulantes (préstamos concedidos, entre ellos los aplazamientos, y otras inversiones finan-

cieras), y de las obligaciones con terceros desglosadas entre a corto y a largo plazo (préstamos y deuda pública).

Todos estos datos, al menos en teoría, deberían estar disponibles a partir de la cuenta de patrimonio, antigua cuenta que se ve sustituida por el nuevo *balance de situación*. Tan sólo faltarían añadir los datos de la amortización del inmovilizado y calcular los posibles fondos de depreciación de los activos financieros (en el apartado 3 de este artículo se hace una discusión más completa de en qué casos la información presupuestaria debe completarse para que los estados patrimoniales sean completos desde un punto de vista económico).

Conversión automática de los datos del presupuesto

Tras disponer del balance inicial, ahora debemos *traducir* la información de la contabilidad presupuestaria al lenguaje de la partida doble. Esta traducción es casi automática y no presenta ningún problema conceptual.

Se obtiene así un *prebalance* y a una *precuenta de resultados* que incorporan ya, por decirlo de un modo gráfico, el 95% de la información relevante. Luego, y este será el objeto del siguiente apartado, nos quedará disponible el tiempo necesario para lo que realmente puede ser difícil, ese otro 5% de hechos económicos que no están en la contabilidad presupuestaria y deben incorporarse a los estados financieros de un modo artesanal y tras algunos cálculos y estimaciones.

El proceso de *conversión automática* conlleva 12 fases:

- 4 por la liquidación del presupuesto anual
- 4 por las variaciones de los presupuestos cerrados
- 4 por los acreedores y deudores extrapresupuestarios

La **Plantilla 1** puede ser útil para su realización, o como guía de una hoja de cálculo soporte de la misma. En cada columna de la misma debe anotarse un "asiento" contable,

entendido aquí como un conjunto de cifras positivas-aumentos y negativas-disminuciones, cuya suma, teniendo en cuenta su signo económico, resulta nula. Las sumas horizontales nos permiten obtener los estados financieros.

Ingresos presupuestarios: contraídos netos

Una primera observación: las columnas denominadas *presupuesto inicial* y *modificaciones presupuestarias* de la liquidación de ingresos no tienen interés desde el punto de vista patrimonial, ya que no son más que estimaciones que se realizan con vistas al control presupuestario.

El *contraído neto* se define como la diferencia entre los derechos reconocidos y las anulaciones practicadas. La traducción patrimonial de los ingresos presupuestarios contraídos debe hacerse con un poco de cuidado, porque es diferente según el capítulo a que se refieran (ver gráfico):

- **Ingresos corrientes y transferencias y subvenciones de capital** son ingresos de la cuenta

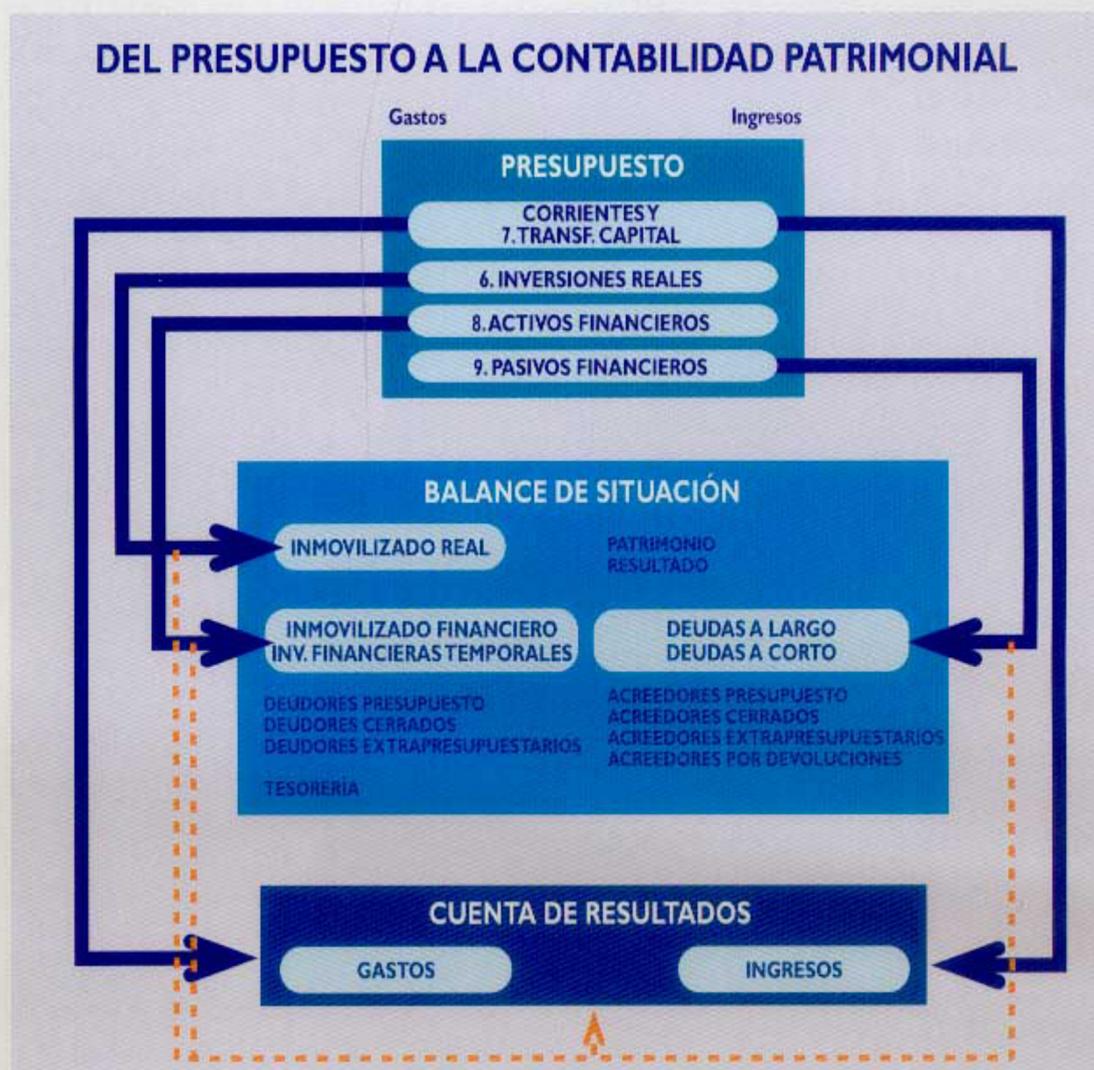
de resultados (algunas administraciones vascas tratan de un modo distinto las transferencias y subvenciones de capital).

- **Enajenaciones de inversiones reales y disminuciones de activos financieros** (por ej., préstamos concedidos que se recuperan) se anotan como disminuciones del activo del balance.

De todas formas (y, afortunadamente, suelen ser pocas) deben ser identificadas previamente una a una en los listados auxiliares de inmovilizado, para saber el precio de adquisición del bien y su amortización (provisión si la hubiera, en el caso de los activos financieros). La disminución del activo se hace por este precio de adquisición, la amortización (o provisión) se da de baja, y la diferencia hasta el precio cobrado es el beneficio o pérdida de la operación, de carácter extraordinario.

- **Aumentos de pasivos financieros** (por ej., préstamos recibidos) se anotan como aumentos del pasivo del balance.

Como contrapartida, por el importe total, se anota un aumento



de los deudores presupuestarios en el activo del balance.

Ingresos presupuestarios: cobros

Por su importe total, anotamos una disminución de los deudores presupuestarios y un aumento de la tesorería, ambos en el activo del balance.

Gastos presupuestarios: contraídos o fases O

Como en el epígrafe 2.1, las columnas denominadas *presupuesto inicial* y *modificaciones presupuestarias* de la liquidación de gastos no tienen ningún interés desde el punto de vista patrimonial. Tampoco lo tienen las denominadas *autorizado* y *comprometido/dispuesto*, ya que en estas fases no existen todavía bienes de los que la administración sea titular, que es el punto de vista con el que contempla la realidad económica la contabilidad patrimonial.

Sí tiene traducción patrimonial la columna de *contraído neto o fase O*, que variará según el capítulo a que se refiera (ver gráfico):

- *Gastos corrientes y transferencias y subvenciones de capital* se anotan como gastos de la cuenta de resultados.
- *Inversiones reales y aumentos de activos financieros* (por ej., *préstamos concedidos*) se anotan como aumentos del activo del balance.
- *Disminuciones de pasivos financieros* (por ej., *préstamos recibidos que se amortizan*) se anotan como disminuciones del pasivo del balance.

En los préstamos en moneda extranjera los pagos pueden producirse por importes distintos a los que figuran en el balance. En estos casos debe tenerse en cuenta el beneficio o pérdida que se produce en la operación, y tratarla con un criterio análogo al descrito para las ventas de activos reales y financieros.

Como contrapartida, por el importe total, se anota un aumento de los acreedores presupuestarios en el pasivo del balance.

Gastos presupuestarios: pagos

Por su importe total, anotamos una disminución de los acreedores presupuestarios en el pasivo del balance, y una disminución de la tesorería en el activo del balance.

Ingresos cerrados: anulaciones

El pendiente de cobro inicial, con la provisión para insolvencias, es una de las partidas del balance inicial, y aparece como deudores por presupuestos cerrados en la columna del activo.

Las anulaciones de ingresos cerrados deben traducirse a la contabilidad patrimonial según el capítulo presupuestario a que se refieran, con idénticos criterios que los descritos en 2.1 aunque, como es evidente, las anotaciones deben hacerse con signo negativo.

Ingresos cerrados: cobros

Por su importe total, anotamos una disminución de los deudores por presupuestos cerrados y un aumento de la tesorería, ambos en el activo del balance.

Gastos cerrados: anulaciones

El pendiente de pago inicial es una de las partidas del balance inicial, y aparece como acreedores por presupuestos cerrados en la columna del pasivo.

Las anulaciones de gastos cerrados deben traducirse en la contabilidad patrimonial según el capítulo presupuestario a que se refieran, con idénticos criterios que los descritos en 2.3 aunque, como es evidente, las anotaciones deben hacerse con signo negativo.

Gastos cerrados: pagos

Por su importe total, anotamos una disminución de los acreedores por presupuestos cerrados en el pasivo del balance, y una disminución de la tesorería en el activo del balance.

Acreedores extrapresupuestarios: cobros

El saldo inicial de estas rúbricas está reflejado en el pasivo del balance inicial.

La contabilidad es un vehículo de información económica, y no el reflejo del nivel de atosigamiento a que ha llegado un contable o un auditor

Los cobros de acreedores extrapresupuestarios aumentan estos saldos en el pasivo del balance, contra un incremento de la tesorería.

Acreedores extrapresupuestarios: pagos

Es el movimiento contrario al del párrafo anterior.

Deudores extrapresupuestarios: pagos

El saldo inicial de estas rúbricas está reflejado en el activo del balance inicial.

Los pagos de deudores extrapresupuestarios aumentan estos saldos en el activo del balance, contra una disminución de la tesorería.

Deudores extrapresupuestarios: cobros

Es el movimiento contrario al del párrafo anterior.

Ajustes manuales

Las operaciones anteriores han permitido obtener un prebalance y una precuenta de resultados (estados financieros previos a ajustes) que contienen toda la información presupuestaria, y ha llegado el momento de incorporar el resto de la información necesaria: es la *fase de ajustes manuales* que, al menos en teoría, encierra un grado alto de posible complejidad.

Una observación es esencial aquí, por lo menos a efectos prácticos: sólo lo verdaderamente importante, lo que tiene *importancia relativa*, debe ser objeto de estas correcciones. Cualquier dato cuya variación con los ajustes manuales sea poco detectable, en el sentido de la opinión que le merecería a un lector razonable de los estados financieros, no debe ser ajustado. La contabilidad es un vehículo de información económica, y no el reflejo del nivel de atisigamiento a que ha llegado un contable o un auditor.

De un modo muy abierto, clasificamos en seis bloques los grupos de ajustes que parece debieran considerarse con mayor frecuencia. Para su realización puede ser de utilidad la **Plantilla 2** adjunta.

Ajustes en el inmovilizado real

Utilizando como instrumento de trabajo el registro auxiliar de inmovilizado real, que es necesario a efectos de control y, entre otras cosas, para redactar una nota específica en la memoria que acompañará a los estados financieros, hay que identificar las siguientes situaciones y el efecto que producen:

- *Retiradas de bienes*: hay que cancelar el valor bruto y la amortización, reconociendo la pérdida extraordinaria que pudiese existir. Si se hubiera producido una donación, la pérdida podría verse sustituida por una subvención.
- *Patrimonio entregado al uso general*: aunque podría ser más recomendable su consideración como un gasto integrado en una categoría especial de la cuenta de resultados, para que ésta informe de todas las variaciones del patrimonio, el PCP opta por restarlo directamente del patrimonio neto llevando su control en una cuenta específica.
- *Permutas de bienes*: si la anotación presupuestaria se ha hecho sólo por la diferencia de valor, debe completarse la información para que refleje una compra y una venta simultáneas, por los valores netos de ambos bienes, pudiendo conllevar la operación un beneficio o una pérdida.

- *Desafectación de bienes*: vuelven a darse de alta en el inmovilizado material, con una problemática similar, pero inversa, a la del patrimonio entregado al uso general.
- *Bienes recibidos en donación*: deben darse de alta por su valor venal, obtenido mediante tasación u procedimiento similar.
- *Bienes recibidos como pago de deudas*: si no se han considerado en el presupuesto como un cobro en formalización, deben darse de alta en el inmovilizado (o, tal vez, en existencias) considerando la doble realidad económica de la operación, que conlleva el cobro de la deuda existente.
- *Compras de bienes con pago aplazado*: si existen, el presupuesto sólo habrá informado de los pagos realizados en el ejercicio, mientras que en contabilidad patrimonial debe darse de alta el bien completo en el momento de la compra contra la existencia de una deuda a largo o corto plazo.

Los contratos de arrendamiento con opción de compra, *leasings* y similares, deben ser también analizados para ver si su carácter económico no es, en el fondo, el de una compra con pago aplazado, y estudiar su tratamiento como derechos en el inmovilizado inmaterial.

- *Bienes producidos por la administración*: mediante el trabajo de personal y el uso de materiales contabilizados inicialmente como gastos. Estos se anulan, y se da de alta el inmovilizado producido.
- *Inmovilizado recibido en adscripción*: el PCP considera que debe darse de alta como inmovilizado material del receptor teniendo como contrapartida una cuenta específica de patrimonio, frente al punto de vista más económico de los principios contables de general aceptación que defienden que lo correcto es contabilizar la existencia de un derecho de uso y de una subvención a periodificar (ver Auditoría Pública nº 3, sección Consultas).
- *Inmovilizado entregado en adscripción o cesión*: situación simétrica a la anterior, el PCP da de baja estos bienes en el inmovilizado en oposición a los principios

contables generales (ver la misma referencia citada).

- *Amortización de los bienes de inmovilizado*: llevando la amortización acumulada hasta la cifra calculada.

Ajustes en activos financieros, aplazamientos y deudores

Sobre un cuadro auxiliar de activos financieros, que será necesario para redactar un apartado específico de la memoria, deberemos pensar en las siguientes situaciones:

- Clasificación de las inversiones financieras entre fijas y circulantes, haciendo si fuese necesario su reclasificación

El error más común es el ajustar cifras poco importantes, y cuya modificación no supone una mejora real de la información

- Estimación de posibles provisiones por depreciación.

• La valoración de la participación que una administración tiene en sus organismos autónomos y sociedades públicas es un tema abierto y de gran interés. Por lo menos a efectos de la consolidación posterior, el mejor criterio podría ser la valoración de las participaciones por su valor teórico, creando y deshaciendo para ello los fondos de depreciación o revalorización que pudieran ser necesarios (al tratarse estas entidades de divisiones funcionales de la actuación de una administración, los motivos para aplicar el principio de prudencia estricto quedan muy diluidos).

- Aplazamientos concedidos a deudores: el presupuesto los trata como anulaciones de ingresos contraídos, por lo que no han sido incorporados en la fase de conversión automática. Desde un punto de vista económico son préstamos concedidos a terceros, por lo que, en función de su vencimiento, se anotarán como inmovilizado financiero o como activo circulante, teniendo como contrapartida un ingreso del ejercicio.

- Provisión para insolvencias: hay que seguir criterios coherentes a los utilizados al determinar el remanente de tesorería presupuestario, pero la provisión debe también calcularse para los deudores por aplazamientos concedidos, que no se incluyen en el pendiente de cobro presupuestario.

Ajustes en la deuda

El trabajo se realiza sobre un cuadro auxiliar de pasivos financieros:

- *Cuantificación y periodificación de las deudas:* la base de contabilización es siempre el valor de reembolso, asegurando que los intereses implícitos o explícitos se imputen según criterios financieros.
- *Valoración actualizada de las deudas,* en los casos en que hayan podido contratarse en moneda extranjera y se hayan producido pérdidas por variación de los tipos de cambio. Para reconocer beneficios, la norma general es esperar a que éstos se realicen.
- *Reclasificación de las deudas:* entre a corto plazo, la parte de las mismas que vence en los 12 meses siguientes, y a largo plazo.

Ajustes en acreedores y facturas en cajón

- *Acreedores por devoluciones:* información que llega desde el sistema presupuestario, ya que esta cifra aparece descontada del remanente de tesorería, la hemos incluido aquí como ajuste por quedar un poco al margen del núcleo central de las cuentas que dicho sistema elabora.
- *Facturas en cajón:* es decir, las no contabilizadas en el presupuesto, casi siempre se trata de gastos

para los que no había consignación presupuestaria. En principio, es más que discutible el criterio de su no-contabilización en el presupuesto del año, ya que esta ocultación agrava todavía más la ilegalidad subyacente en estos gastos. Sea como sea, su anotación y clara descripción en la contabilidad patrimonial son absolutamente exigibles.

Otras periodificaciones y desviaciones de financiación

Las periodificaciones son especialmente necesarias por el diferente criterio de anotar los ingresos y gastos que tienen la contabilidad presupuestaria y la patrimonial: en el primero de los casos las operaciones de gasto o ingreso se anotan cuando el cobro o pago es exigible, y en el segundo cuando se ha producido el hecho económico real. Muchas de ellas ya habrán aparecido en los apartados anteriores, y ahora debe analizarse la posible existencia de otras distintas.

- *Ingresos y gastos anticipados y diferidos:* los ingresos y gastos anticipados deben ser eliminados de los estados financieros, dejándolos en el balance a la espera de su imputación futura, y los diferidos deben ser anotados en la cuenta de resultados del ejercicio actual. Más que nunca es necesario recordar aquí que los importes deben ser lo bastante grandes como para justificar el ajuste, situación no demasiado frecuente.
- *Desviaciones de financiación:* la información nos llega del sistema presupuestario, donde se controla la relación entre las inversiones y sus subvenciones vinculadas. Las subvenciones anticipadas deben reclasificarse como anticipos, y las de cobro diferido deberán anotarse como un activo financiero a corto o a largo plazo.

Provisiones para personal, sentencias y devoluciones de impuestos

Las provisiones de la contabilidad patrimonial cubren desembolsos futuros que no están exactamente cuantificados, o sobre los que no existe la absoluta seguridad de si llegarán a producirse, aunque

la probabilidad de ello se estima muy alta. El PCP distingue entre las que se realizan a corto y a largo plazo, y las principales a considerar son las siguientes:

- *Provisiones para personal:* obligaciones futuras con el personal, y sobre las que existen derechos adquiridos.
- *Provisiones para sentencias:* el gasto presupuestario por sentencias en contra de la administración no se contabiliza hasta que éstas sean firmes, es decir, hasta que se agotan todos los recursos posibles. Por ello, muchas veces es necesario dotar una provisión para cubrir las obligaciones que, con toda probabilidad, serán exigibles en el futuro.
- *Provisión para devoluciones de impuestos:* pensada en el PCP para devoluciones solicitadas cuya revisión o aprobación todavía se encuentran pendientes (esta provisión es distinta, por tanto, de los acreedores por devoluciones, donde la devolución pendiente ya ha sido aprobada), podría aplicarse por analogía para los tributos donde exista un archivo de recursos vivos muy importante a causa de retrasos en la gestión.

Para terminar, una reflexión. No cabe duda de que sería una tarea de chinos llevar la contabilidad en una administración en la que se dieran, y además en número abundante, todos los casos especiales que hemos descrito como ajustes manuales. La práctica demuestra que no suele ocurrir así y que, en general, la conversión automática del presupuesto llega a unos estados financieros previos sobre los que es suficiente practicar pocos ajustes para que la información presentada sea razonablemente completa. El error más común, y que hay que evitar siempre, es el ajustar cifras poco importantes, y cuya modificación no supone una mejora real de la información financiera. ■

