

Contabilidad pública vs. Contabilidad privada: la reforma de la contabilidad pública frente a la empresarial

ISABEL BRUSCA
EMILIO MARTÍN
Universidad de Zaragoza

Fecha recepción: 12/07/2011
Fecha aceptación: 15/10/2011

RESUMEN

Este trabajo analiza los aspectos más relevantes del nuevo Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), estableciendo una comparación con el Plan General de Contabilidad (PGC), al objeto de poner de manifiesto las principales diferencias entre ambos y las razones que las fundamentan. A este respecto, cabe señalar que la reforma de la Contabilidad Pública ha tenido como punto de referencia la reforma contable llevada a cabo en el sector empresarial tres años antes, así como las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público. Para ello el trabajo se centra en el contenido de tres áreas de la normativa contable: marco conceptual, criterios de reconocimiento y valoración de los elementos de los estados financieros y presentación de cuentas anuales.

PALABRAS CLAVE

Reforma Contable, Normalización, PGCP 2010 y PGC.

ABSTRACT

This work analyses the most relevant aspects of the new Spanish Gaap for public entites, comparing it with the one dedicated to private business. The modifications that have taken place in public accounting regulation have followed the path of the ones that took place for the private accounting regulation in 2008 and also have considered the International Standards for the Public Sector. The article focuses in three main areas: conceptual framework, recognition and valuation and annual accounts.

KEYWORDS

Accounting reforms, Regulation, Spanish Accounting Standars for Public entities, Spanish Accounting Standards.

1. Introducción

Tradicionalmente, la normalización contable pública en España ha tomado como referencia la normativa contable aplicable al sector empresarial, adaptándola a las características y particularidades de las Administraciones Públicas pero tratando de mantener una homogeneidad en los principios contables.

Ya el primer Plan General de Contabilidad Pública, aprobado de forma provisional en 1981, tiene como origen el PGC de 1973, amparándose en la importancia de poder comparar la información entre ambos sectores. Desde entonces, la evolución de la contabilidad pública en España ha venido marcada por los cambios en la normativa contable empresarial. El más reciente, ha sido la reforma del PGC como consecuencia del proceso de adopción por la Unión Europea de las Normas Internacionales de Contabilidad/Normas Internacionales de Información Financiera (en adelante NIC/NIIF) de acuerdo al Reglamento 1606/2002 del Parlamento Europeo, y que concluyó con la aprobación, en noviembre de 2007, del Plan General de Contabilidad y un Plan General de Contabilidad para las Pequeñas y Medianas Empresas. Al igual que ocurriera en 1990, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), organismo responsable de la contabilidad pública en España, inició pronto un proceso de estudio para la reforma del PGCP tomando como referencia la nueva normativa contable

aplicable al sector empresarial. Al mismo tiempo, la reforma del PGCP no ha quedado tampoco ajena al panorama internacional, reflejado en las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) emitidas por el IPSASB (International Public Sector Accounting Standard Board), comité emisor de normas para el sector público dentro de la IFAC. Las NICSP están basadas en las normas contables emitidas por el IASB, y en los últimos años han sido adoptadas por diferentes países, en todos los continentes, y por varios organismos internacionales, como la Comisión Europea, la OTAN o la ONU.

El desarrollo de normas contables para las administraciones públicas basadas en las normas empresariales se ha convertido en una práctica global liderada por los países anglosajones, donde en algunos casos, como Australia y Nueva Zelanda, las mismas normas contables son aplicables a las empresas y a las administraciones públicas. Este hecho ha sido objeto de críticas en la literatura contable (Chan, 2008) y numerosos autores advierten que la extrapolación de los criterios contables empresariales al sector público requiere un proceso de análisis y precaución, en tanto que los objetivos de los sistemas contables pueden tener algunas especialidades (Arnaboldi y Lapsley, 2009; Barton, 2009; Lapsley, Mussari y Paulsson, 2009). Tratando de dar respuesta a estas sugerencias, el IPSASB ha desarrollado algunas NICSP específicas para las entidades públicas. En la misma línea, el PGCP, aprobado por orden EHA/1037/2010, de 13 de Abril, también trata de poner énfasis en las particularidades propias de las administraciones públicas a la hora de delimitar tanto los criterios contables a aplicar como la información a presentar.

El objetivo de este trabajo es precisamente analizar esas diferencias entre la normativa contable pública y privada en el caso de España, al objeto de evidenciar en qué aspectos ha entendido el PGCP que debía separarse de su homólogo y las razones que lo justifican. Tras esta introducción, en los apartados siguientes nos referiremos a las diferencias en el marco conceptual, en los criterios de reconocimiento y valoración y en la presentación de la información. Para finalizar el trabajo, llevaremos a cabo un breve resumen de las principales conclusiones obtenidas de este análisis comparativo.

2. Marco conceptual

El marco conceptual constituye una novedad importante del PGCP en relación al PGCP'94 que carecía de él. Su contenido está dividido en seis

apartados (*imagen fiel de las cuentas anuales, requisitos de la información a incluir en las cuentas anuales, principios contables, elementos de las cuentas anuales, criterios de registro o reconocimiento y criterios de valoración*), cuya redacción se ha inspirado en el marco conceptual del PGC pero también en el del IASB y en otros documentos específicos para el sector público como el «*Marco Conceptual para la Información financiera de las Entidades Públicas*» de AECA y la NICSP 1 «*Presentación de Estados Financieros*». Por tanto, el contenido del marco conceptual del PGCP presenta algunas diferencias con respecto al del PGC, las cuales trataremos de describir. Una diferencia fundamental con el PGC la encontramos precisamente al definir el objetivo de las cuentas anuales, indicando que éstas deben *suministrar información útil para la toma de decisiones económicas y constituir un medio para la rendición de cuentas de la entidad por los recursos que le han sido confiados*. Con ello, el PGCP hace una referencia explícita a la rendición de cuentas como objetivo de la información contable pública, aunque mantiene la importancia de la utilidad para la toma de decisiones, que es el enfoque que ha marcado el modelo empresarial basado en las NIIF.

El control del gasto constituye una de las principales preocupaciones para las administraciones públicas, ya que están financiadas principalmente a través de los impuestos que recaudan de las empresas y de los ciudadanos y es en el presupuesto donde se plasman los objetivos de las políticas públicas permitiendo verificar que el gasto público se ha efectuado conforme a la legalidad (Torres y Pina, 2007). Por ello el PGCP incorpora a los estados financieros de las empresas, un estado adicional representativo de la ejecución y liquidación del presupuesto de la entidad.

La dualidad existente en el sistema de contabilidad pública entre contabilidad económico-patrimonial, con criterio de devengo, y contabilidad presupuestaria, con criterio de caja modificado, se refleja en la aplicación de principios contables específicos para cada ámbito. En particular, son de aplicación estrictamente presupuestaria el principio de imputación presupuestaria y el principio de desafectación.

- El *principio de imputación presupuestaria* establece que los ingresos y gastos presupuestarios se imputarán de acuerdo con su naturaleza económica y además, en el caso de los gastos, de acuerdo a la finalidad que con ellos se pretende conseguir. Por otro lado, las obligaciones presupuestarias estarán vinculadas a la realización del hecho que genera la obligación mientras que los derechos presupuestarios están vinculados a su reconocimiento o liquidación.

- El *principio de desafectación* establece que como norma general no existe una vinculación entre las distintas partidas de ingresos y gastos presupuestarios, salvo en los casos de financiación afectada, en los que los ingresos obtenidos deben destinarse a financiar determinados gastos específicos sin posibilidad de dedicarlos a otro fin.

En el apartado 4º del marco conceptual se definen los elementos que constituyen las cuentas anuales. Además de los elementos tradicionales que integran los estados financieros económico-patrimoniales (activos, pasivos, patrimonio neto, ingresos, gastos y cobros y pagos), el PGCP añade aquéllos vinculados al estado de flujos de efectivo (cobros y pagos) y otros específicos de la contabilidad pública relativos a la ejecución del presupuesto (gastos presupuestarios e ingresos presupuestarios).

La diferencia más significativa respecto al PGC está en la definición de activo. El PGCP define los activos como los bienes, derechos y otros recursos controlados económicamente por la entidad, resultantes de sucesos pasados, de los que es probable que la entidad obtenga en el futuro rendimientos económicos o un potencial de servicio. De esta forma, a diferencia del PGC, el PGCP también considera activos aquellos elementos que no generan rendimientos económicos a la entidad sino que benefician a la colectividad, ya que el objetivo de las administraciones públicas no tiene porqué ser la obtención de una rentabilidad económica sino la prestación de servicios a la sociedad favoreciendo la redistribución de renta. Esta ampliación del concepto de activo permite la inclusión de bienes públicos, como es el caso de las infraestructuras públicas y los bienes pertenecientes al patrimonio histórico, ya que se trata de activos portadores de potenciales servicios. Su tratamiento ha sido uno de los más polémicos en la normativa contable pública y también en la literatura contable (Mautz, 1988; Miller e Islam, 1988; Pallot, 1990; Montesinos, 1993; Lucuix, 1999; Flores, 2005; Bravo, 2008; Adam et al., 2011).

El marco conceptual define los pasivos como obligaciones actuales surgidas como consecuencia de sucesos pasados, cuya extinción es probable que dé lugar a una disminución de recursos que incorporen rendimientos económicos o un potencial de servicio. Por tanto, no se plantea diferencia alguna respecto a la definición contenida para el sector empresarial.

El PGCP también sigue las mismas orientaciones del PGC a la hora de considerar el patrimonio neto, al que define de una forma residual: la parte de los activos de la entidad, una vez deducidos todos sus pasivos, aunque existen diferencias importantes en lo que representa el patrimonio para

cada tipo de entidad. En una empresa, el patrimonio representa la parte de recursos que corresponde a los propietarios de la empresa, ya sea porque lo han aportado o porque se ha ido generando a lo largo de los años como consecuencia de no repartir en su totalidad el resultado obtenido. Sin embargo, en las administraciones públicas, el concepto de propietarios como tal no existe, pudiendo considerarse que la propiedad del patrimonio neto de la administración corresponde a la totalidad de los ciudadanos. Desde ese punto de vista, el patrimonio neto, representa la parte de recursos que no son exigibles por terceros, y que por tanto pertenecen a los ciudadanos.

La definición de ingresos y gastos en el PGCP coincide con la que establece el PGC, que permite diferenciar los ingresos y gastos que componen la cuenta del resultado económico de aquellos otros que se imputan directamente al patrimonio de la entidad.

En ningún caso deben confundirse los ingresos y gastos descritos en el párrafo anterior con los ingresos y gastos presupuestarios que afectan al subsistema de contabilidad presupuestaria y reflejan los créditos asignados en el presupuesto de la entidad para la ejecución de las políticas públicas y los recursos con que dichos gastos van a ser financiados. Estos elementos son específicos del ámbito público y se derivan de la información de carácter presupuestario presentado por estas entidades.

También los criterios de reconocimiento de los distintos elementos que configuran los estados financieros patrimoniales, son definidos de forma similar a los establecidos en el PGC. La fiabilidad en las valoraciones y la capacidad de los elementos objeto de la transacción para incorporar rendimientos económicos o servicios futuros son los aspectos clave que determinan el reconocimiento de los activos, pasivos, ingresos y gastos. El reconocimiento de aquellos elementos de la contabilidad patrimonial que también tengan reflejo en la ejecución del presupuesto se producirá cuando se dicten los actos de reconocimiento de gastos e ingresos presupuestarios.

La última parte del marco conceptual define los criterios de valoración susceptibles de aplicación a lo largo de las distintas normas de reconocimiento y valoración que se desarrollan en la segunda parte del Plan. El precio de adquisición, que antes de la reforma formaba parte de los principios contables, se presenta ahora como un elemento más de una batería de criterios posibles y que incluyen: *Coste de Producción*, *Coste de un Pasivo*, *Valor Razonable*, *Valor Realizable Neto*, *Valor en Uso*, *Costes de Venta*, *Importe Recuperable*, *Valor Actual de un Activo o Pasivo*, *Coste Amortizado*, *Costes de Transacción*, *Valor Contable* y *Valor Residual*. De todos ellos, los más novedosos son el Valor Razonable, el Coste Amortizado y el Valor en Uso, si bien es en este último donde surgen algunas diferencias

con el PGC. El valor en uso se utiliza como una medida aproximativa del importe recuperable de un activo a través de su utilización en la entidad frente al que podría lograrse a través de realización y que vendría representado por el valor razonable menos los costes de venta. La doble naturaleza de los activos de las AAPP obliga a contemplar un valor en uso para los activos que incorporan rendimientos económicos futuros, que, al igual que sucede en la normativa privada, se calcula a partir del valor actual de los flujos de efectivo que se esperan obtener durante la permanencia de dicho activo en la entidad, y otro para los activos portadores de potencial servicio para la entidad. En este último caso, el valor en uso es el valor actual del activo conservando su potencial de servicio y se determina a partir del coste de reposición neto. Es decir el coste de reposición del activo menos la amortización acumulada sobre la base dicho coste, para reflejar el uso ya efectuado del activo.

3. Normas de reconocimiento y valoración

La segunda parte del PGCP está dedicada a las normas de reconocimiento y valoración, donde se concretan los criterios y reglas aplicables a las distintas transacciones o hechos económicos así como a los elementos patrimoniales.

En este epígrafe nos detendremos en analizar aquellos aspectos más significativos que difieren respecto al tratamiento contable otorgado por el PGC.

3.1. Inmovilizado Material

En lo que respecta a la valoración inicial de los elementos del inmovilizado material de una administración pública, el criterio general a aplicar es el mismo que en el GC, es decir, el precio de adquisición o coste de producción, salvo para aquellos bienes que son adquiridos a un precio simbólico o nulo que se valorarán por su valor razonable en el momento de su incorporación al balance.

Un pequeño matiz diferenciador entre el PGCP y PGC lo encontramos en el caso de que el inmovilizado se adquiera mediante permuta de bienes no similares, ya que en este caso el PGCP establece que, siempre que sea posible, deberá ser valorado por el valor razonable del recibido, mientras que en el PGC se reconoce por el valor razonable del bien entregado, aun-

que con el límite del valor razonable del recibido. De esta forma, el enfoque adoptado por el ICAC está más próximo a la aplicación del criterio general del precio de adquisición y del principio de prudencia, dado que se opta por el valor del bien entregado siempre que éste sea menor, mientras que en el tratamiento de la IGAE subyace cierta aproximación a valorar los activos por su valor razonable, en línea con la normativa internacional, tanto del sector privado (NIC 16) como público (NICSP 17). Las diferencias de valoración que puedan surgir al dar de baja el activo entregado por su valor neto contable, se llevarán al resultado económico-patrimonial. Asimismo, si las diferencias entre los valores razonables de los bienes intercambiados no se compensan mediante efectivo, se tratarán como subvenciones recibidas o entregadas.

Ejemplo 1: *Supongamos una entidad «A» que adquiere una nave valorada en 1.000 u.m. entregando a cambio un terreno que había sido adquirido por 500 u.m. y que en estos momentos su valor razonable es de 900 u.m.*

Se trata de una permuta de activos no similares, y en el caso de que dicha entidad esté sujeta a la aplicación del PGCP valorará la nave por 1.000 u.m. generando un ingreso de 400 u.m. y una subvención de 100 u.m. (diferencia entre ambos valores razonables). Sin embargo, si le es de aplicación el Plan para empresa, la valoración de la nave será de 900 u.m. y el ingreso de 400 u.m. a imputar íntegramente en el resultado del ejercicio.

En el caso de que la permuta se produzca entre activos similares, o no sea posible obtener una valoración fiable del valor razonable de ninguno de los elementos intercambiados, el tratamiento contable del PGCP es el mismo que el previsto por el PGC para las permutas no comerciales, valorando éstos por el valor contable del activo entregado más, en su caso, las contrapartidas monetarias que se hubieran entregado a cambio, con el límite del valor razonable del inmovilizado recibido.

Sin embargo, la principal novedad del nuevo PGCP respecto al PGC en el tratamiento contable del inmovilizado material concierne a la introducción del modelo de revalorización como alternativa al modelo de coste. De esta forma, el PGCP, en sintonía con la NIC-SP 17 «Propiedades, planta y equipo», permite valorar los elementos del inmovilizado material por su valor razonable, reconociendo incrementos en el valor contable. No obstante, la aplicación del modelo de revalorización es bastante restrictiva³³,

33. Junto a esto, hay que señalar que la disposición adicional única de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda que aprueba el PGCP señala en «En el ámbito del sector público administrativo estatal, la utilización del modelo de revalorización previsto en la norma de reconocimiento y valoración 2.^a, Inmovilizado material, del Plan General de Contabilidad Pública para la valoración posterior del inmovilizado material, inversiones inmobiliarias e

ya que deben darse una serie de circunstancias, como que la evolución del mercado haya provocado un incremento del precio que haga que su valor contable no sea representativo de su valor real y que exista un mercado suficientemente significativo y transparente. En caso de que la entidad opte por el modelo de revalorización deberá aplicarlo a todos elementos que pertenezcan a la misma clase de activos, siempre que se haya producido un cambio de valor significativo.

Los incrementos en el valor contable de un elemento del inmovilizado se registrarán con contrapartida en el patrimonio neto, salvo que dicho incremento refleje la reversión de una pérdida de valor registrada anteriormente, en cuyo caso se imputará directamente al resultado. Por su parte, las reducciones de valor como consecuencia de un deterioro de valor se imputarán, al igual que en el modelo de coste, como un gasto del ejercicio, salvo que previamente se haya registrado una revalorización, en cuyo caso se reducirá en primera instancia la cuenta patrimonial utilizada para tal efecto.

De esta forma, los incrementos de valor reconocidos como consecuencia de una revalorización se irán dando de baja del patrimonio neto por:

- a. Pérdidas de valor del elemento como consecuencia de deterioros,
- b. El consumo o utilización del elemento, ajustando el valor de la amortización,
- c. Por la baja o disposición del mismo, imputándose su saldo al resultado.

Ejemplo 2: Una entidad dispone de un elemento de inmovilizado material cuyo valor contable a 31-12-X0 es de 1000 u.m. y una vida útil restante de 10 años. Si el valor razonable de dicho activo es de 1500 u.m y se cumplen las condiciones requeridas para la aplicación del modelo de revalorización, los asientos a realizar para reflejar el incremento de valor del bien serían:

		31/12/X0		
500	(21X) Inmovilizado Material	a	(920) Ajustes positivos en la valoración del inmovilizado no financiero por aumento de su valor razonable	500
500	(920) Ajustes positivos en la valoración del inmovilizado no financiero por aumento de su valor razonable	a	(136) Ajustes por valoración del inmovilizado no financiero	500

inmovilizado intangible precisará autorización previa de la Intervención General de la Administración del Estado».

A su vez, a 31 de Diciembre del año siguiente la corrección valorativa del elemento como consecuencia de la amortización se reflejaría de la siguiente forma:

		31/12/X1		
100	(681) Amortización del Inmovilizado Material	a	(281) Amortización acumulada del Inmovilizado Material	150
50	(821) Ajustes negativos en la valoración del inmovilizado no financiero por amortizaciones			
500	(136) Ajustes por valoración del inmovilizado no financiero	a	(821) Ajustes negativos en la valoración del inmovilizado no financiero por amortizaciones	500

El deterioro del elemento del inmovilizado, tanto en el modelo de coste como en el de revalorización, se reconocerá cuando el valor contable del mismo esté por encima de su importe recuperable, entendido éste como el mayor entre el valor razonable y el valor en uso. En el caso de activos que incorporan potencial de servicio, su valor en uso se determinará a partir del coste de reposición neto descrito en la sección anterior. Para ello, la entidad deberá evaluar la posibilidad de que se produzca una reducción significativa en la demanda o necesidad de los servicios prestados que obligue a deteriorar el valor del elemento de inmovilizado.

3.2 Infraestructuras, inversiones militares especializadas de naturaleza material y patrimonio histórico

Otra de las novedades del PGCP de 2010 es que reconoce como parte del inmovilizado material de las administraciones públicas las infraestructuras, las inversiones militares especializadas y los bienes del patrimonio histórico. Por las propias características de este tipo de bienes, en el PGCP 94³⁴ no eran considerados como activos, ya que de ellos no se espera obtener ningún beneficio económico futuro. En el caso de las infraestructuras están destinadas a servir a la generalidad de ciudadanos o a la prestación de servicios públicos, mientras las inversiones militares se utilizan para la defensa nacional, sin admitir otros usos alternativos. Por su parte, en el caso de los elementos del patrimonio histórico resulta muy difícil cuantifi-

34. El PGCP 94 dejaba fuera del activo aquellos bienes que se destinaban al uso general (o en el caso de la inversiones militares se ponían a disposición de las fuerzas armadas) en la medida en que se consideraban una transferencia a la sociedad (López, 2010 y López y Caso, 2011). Como consecuencia, las infraestructuras e inversiones militares permanecían en el activo hasta el momento de su entrega al uso general o a las fuerzas armadas, reconociendo una disminución del patrimonio. Por tanto, estos bienes tampoco se sometían al proceso de amortización.

car su valor monetario e incluso nos podemos encontrar con restricciones legales que prohíban su venta. Sin embargo, el PGCP 2010 permite incorporar estos bienes al activo de las administraciones públicas, estando sujetos a los mismos criterios de valoración aplicables para el resto de elementos del inmovilizado, incluidas la amortización y deterioro. En sintonía con la NICSP 17, estos bienes se mantendrán en el activo de la entidad que los tutela durante su vida útil siempre que de ellos se espere obtener beneficios sociales. En el caso en que no sea posible establecer una estimación fiable de su valor, lo cual es relativamente frecuente que para algunos elementos del patrimonio histórico, la norma prevé que se facilite información sobre los mismos en la memoria sin figurar en el balance.

3.3. Activos en estado de venta

En sintonía con la NIIF 5 «Activos no corrientes mantenidos para la venta y actividades interrumpidas», el PGCP 2010 también incluye una partida específica en el activo corriente del balance para recoger estos activos, clasificados inicialmente como no corrientes pero que en un momento dado su valor contable se espera recuperar a través de la venta en lugar de por su uso continuado. El tratamiento contable para este grupo de activos, que constituye una novedad respecto al PGCP 94, está regulado en la norma de valoración 7.^a Activos en Estado de Venta. Para reclasificar un activo no corriente a la partida (380) «Activos en Estado de Venta» el activo debe estar disponible para su venta inmediata y su venta debe ser altamente probable.

El criterio utilizado en la valoración inicial de los activos en estado de venta del PGCP es el mismo que el establecido por el PGC. Es decir, el valor contable que le correspondería tener en ese momento de acuerdo con el modelo de coste. Sin embargo, sí encontramos diferencias entre ambos planes en el tratamiento contable previsto para llevar a cabo dicha reclasificación, ya que mientras el PGC da de baja todas las cuentas relacionadas con el inmovilizado que cambia de uso (elemento del inmovilizado, amortización acumulada y deterioro), el PGCP incluye en la valoración inicial del activo en estado de venta una partida específica en la que se refleja el deterioro acumulado por el elemento de inmovilizado hasta el momento de la reclasificación, la cuenta (398) *Deterioro de Activos en Estado de Venta*. De esta forma, de acuerdo al tratamiento del PGCP es posible revertir las pérdidas por deterioro reconocidas con anterioridad a la reclasificación del activo en estado de venta.

En lo que respecta a la valoración posterior, ambas normativas establecen que los activos en estado de venta no están sujetos a amortización y

figuran en el activo corriente del balance por el menor importe entre el valor contable según el modelo de coste y su valor razonable menos los costes de venta. Para ello las entidades deberán realizar los ajustes por pérdidas por deterioro y reversiones de las mismas que correspondan.

Asimismo, el PGCP también contempla la posibilidad de devolver el activo en estado de venta a la partida del inmovilizado no corriente original en caso de que dejen de cumplirse los criterios que permitieron su reclasificación. En este caso, la valoración del elemento de inmovilizado dependerá de si la entidad aplica el modelo de coste o el de revalorización a ese grupo de activos. En caso de aplicar el modelo de coste, el tratamiento contable es similar al que ofrece el PGC y el activo se valorará por el valor contable que tendría dicho activo en esa fecha si en ningún momento se hubiera producido su reclasificación a activo en estado de venta. Por el contrario si se aplica el modelo de revalorización, el activo se valorará por el valor que acabamos de explicar según el modelo de coste más el importe total acumulado de las revalorizaciones. Para ello, la entidad deberá registrar de nuevo en el haber todas las partidas representativas del activo, incluyendo la amortización acumulada, el deterioro y la partida específica del patrimonio neto que refleje el importe revalorizado.

3.4. Instrumentos financieros

La contabilización de los instrumentos financieros constituye uno de los cambios más importantes que ha incorporado la reforma contable llevada a cabo, tanto en el ámbito privado como en el de las administraciones públicas (López-Combarros et al., 2007; Benito, 2011). En el caso del PGCP, las normas 8.^a Activos financieros y 9.^a Pasivos financieros han sido desarrolladas tomando como referencia la NICSP 15, «*Instrumentos financieros: presentación e información a revelar*», la NIIF 32, «*Instrumentos Financieros*», la NIIF 39, «*Instrumentos financieros: reconocimiento y valoración*», y la norma 9.^a del PGC «*Instrumentos Financieros*». La valoración de estos activos y pasivos financieros no depende de su naturaleza sino de la clasificación inicial de los mismos, que dependerá, en algunos casos, de que la entidad tenga la intención de mantenerlos hasta el vencimiento, o venderlos con anterioridad.

A efectos de valoración, el PGCP desarrolla las siguientes categorías de activos financieros:

1. Créditos y partidas a cobrar.
2. Inversiones mantenidas hasta el vencimiento.

3. Activos financieros a valor razonable con cambios en resultados
4. Inversiones en el patrimonio de entidades del grupo, multigrupo y asociadas.
5. Activos financieros disponibles para la venta

Figura 1. Clasificación de los Activos financieros.

PGCP 2010	PGC 2007	PGC PyMES
Créditos y partidas a cobrar	Préstamos y partidas a cobrar	Activos financieros a coste amortizado
Activos mantenidos hasta su vencimiento	Inversiones mantenidas hasta su vencimiento	
Inversiones en entidades del grupo, multigrupo y asociadas	Inversiones en entidades del grupo, multigrupo y asociadas	Activos financieros a coste
Activos financieros a valor razonable con cambios en resultados	Activos financieros mantenidos para negociar	Activos financieros mantenidos para negociar
	Otros Activos financieros a valor razonable con cambios en la cuenta de pérdidas y ganancias	
Activos financieros disponibles para la venta	Activos financieros disponibles para la venta	

Como puede verse, la categoría de *activos financieros a valor razonable con cambios en resultados* del PGCP aglutina las categorías de *activos financieros mantenidos para negociar* y *otros activos financieros a valor razonable con cambios en la cuenta de pérdidas y ganancias* que se presentan en el PGC. Los criterios de valoración aplicados a las distintas categorías también son muy similares en ambas normativas. Así, como criterio general en el momento inicial los activos financieros se valorarán por su valor razonable más los costes de transacción que les sean directamente atribuibles. No obstante, al igual que sucede en el plan para empresa, a esta regla general se le aplican varias excepciones:

- no está permitido incluir los costes de transacción como parte del valor de los *Activos financieros a valor razonable con cambios en resultados*. Dichos costes deberán de contabilizarse directamente en el resultado del ejercicio en el que se produce la transacción.
- salvo para las inversiones en el patrimonio de entidades del grupo, multigrupo y asociadas, en el resto de categorías, los costes de transacción también se podrán imputar a resultados del ejercicio

en el que se registra el activo, siempre y cuando el importe de dichos costes tenga poca importancia relativa. Esta posibilidad alternativa respecto al tratamiento contable de los costes de transacción no se da en el caso del PGC que obliga a contabilizar los costes de transacción como mayor valor de la inversión en todas las categorías menos en la de *Activos financieros a valor razonable con cambios en resultados*, pero sí está contemplada en el PGC de Pequeñas y Medianas Empresas.

- los créditos y partidas a cobrar con vencimiento a corto plazo que no tengan un tipo de interés contractual se valorarán por su valor nominal. Como vemos, la aplicación del valor nominal como criterio de valoración de este tipo de activos financieros cuando se dan las circunstancias descritas es obligatoria en las AAPP mientras que en el caso del PGC es voluntaria.

La valoración posterior también es muy similar a la del PGC, aplicándose los criterios de coste amortizado, valor razonable o coste según la categoría de que se trate.

En lo que respecta a los pasivos financieros el PGCP desarrolla en la norma de valoración 9.^a las siguientes categorías de pasivos financieros:

1. Pasivos financieros a coste amortizado
2. Pasivos financieros a valor razonable con cambios en resultados.

De esta forma, como puede apreciarse en la Figura 2, el PGCP reduce a dos las categorías de pasivos financieros, al igual que sucede en la versión para pequeñas y medianas empresas.

Figura 2. Clasificación de los pasivos financieros.

PGCP 2010	P.G.C.	P.G.C. PyMES
Pasivos financieros a coste amortizado	Débitos y partidas a pagar	Pasivos financieros a coste amortizado
Pasivos financieros a valor razonable con cambios en resultados	Pasivos financieros mantenidos para negociar	Pasivos financieros mantenidos para negociar
	Otros Pasivos financieros a valor razonable con cambios en resultados	

La valoración inicial de los pasivos financieros es su valor razonable, cifra que en el PGC se considera el importe de la contraprestación recibida ajustado por los costes de transacción, salvo para los pasivos financieros a valor razonable en cuyo caso los costes de transacción se imputan al resultado del ejercicio. El PGCP también contempla la posibilidad de no considerar los costes de transacción en la valoración inicial de los pasivos financieros a coste amortizado si la importancia relativa de dichos costes es poco significativa. Esta licencia que concede el PGCP de considerar como gasto del ejercicio los costes de transacción que surgen en el reconocimiento de un pasivo financiero a coste amortizado no está contemplada en el PGC (aunque sí en el de PYMES). La valoración posterior de los pasivos financieros es simétrica a la del PGC. Los pasivos financieros al coste amortizado se valorarán por su coste amortizado, para lo cual se utilizará el tipo de interés efectivo de la operación para calcular el devengo de intereses, mientras que los pasivos financieros a valor razonable se valorarán por su valor razonable imputándose a resultados del ejercicio los cambios en la valoración del pasivo que se produzcan a lo largo del periodo.

3.5. Transferencias y subvenciones

En el ámbito de las administraciones públicas es frecuente llevar a cabo operaciones sin contraprestación. Entre ellas podemos citar los ingresos por impuestos, las transferencias, subvenciones y también aquéllas operaciones por las que distintas entidades públicas se ceden gratuitamente activos para su utilización con un fin determinado.

La norma de valoración 18.^a del PGCP establece la distinción, a efectos contables, entre los conceptos de transferencia y subvención. De esta forma, las transferencias no están destinadas a financiar operaciones o actividades singularizadas, mientras que las subvenciones tienen por objeto financiar un bien o actividad concreta, comprometiéndose el beneficiario a llevarla a cabo y en caso contrario, a reintegrar la subvención.

En ambos casos, transferencias y subvenciones suponen un aumento del patrimonio neto del beneficiario y simultáneamente una correlativa disminución del patrimonio del concedente. Por tanto, de acuerdo a las definiciones establecidas en la cuarta parte del marco conceptual, representan un gasto para la entidad concedente y un ingreso para la entidad beneficiaria, salvo que dicha subvención haya sido concedida por una entidad propietaria.

Las transferencias se reconocen en la cuenta de resultados del ejercicio en el que se producen, mientras que las subvenciones se registran en el

patrimonio neto trasladándose a resultados sobre una base sistemática y racional de forma correlacionada con los gastos derivados de la misma, en función de su finalidad (financiar gastos, adquirir activos o cancelar pasivos). La Figura 3 presenta un resumen del tratamiento contable aplicado a cada tipo de subvención, que como puede observarse es prácticamente idéntico al del PGC.

Cabe resaltar que en el caso de las subvenciones otorgadas por entidades públicas propietarias, se permite contabilizarlas como ingreso en lugar de como aportación patrimonial, en el caso de que estén destinadas a financiar actividades de interés público o general³⁵.

Figura 3. Clasificación de las subvenciones y criterios de imputación.

TIPO DE SUBVENCIÓN O LEGADO		CRITERIOS IMPUTACIÓN	
Reintegrables		Pasivos	
No Reintegrables	<i>Otorgadas por socios o propietarios</i>	Privados	Fondos Propios
		Públicos	Se aplicarán los criterios de los Otorgados por terceros si financian actividades de interés general
	<i>Otorgadas por terceros distintos a los socios o propietarios</i>	Para asegurar una rentabilidad mínima o compensar déficits	Ingresos del ejercicio
		Para financiar gastos específicos	Ingresos del ejercicio en el que se devenguen
		Para adquirir activos o cancelar pasivos	En función de los activos o gastos que financien

Fuente: Montesinos, V. (2011).

3.6. Las cesiones y adscripciones de bienes en el PGCP

La Norma 19^a «Adscripciones, y otras cesiones gratuitas de uso de bienes y servicios» regula aquellas operaciones por las que se transfieren gratuitamente activos de una entidad pública a otra, para su utilización por esta última en un fin o destino determinado. Si los bienes o derechos se

35. En esta misma línea se pronuncia el ICAC en la *Orden EHA/733/2010, de 25 de marzo, por la que se aprueban aspectos contables de empresas públicas que operan en determinadas circunstancias*.

utilizan para una finalidad diferente a la prevista revertirán a la entidad que efectúa la aportación.

Si la operación se realiza entre una entidad pública y sus entes dependientes o entre entes dependientes de una misma entidad pública se considera *adscripción*, mientras que si no existe relación de dependencia entre las dos entidades que participan en la operación ni éstas son dependientes de una misma entidad pública estaremos hablando de *cesiones gratuitas de bienes y derechos*.

Los criterios de registro y valoración son los mismos que se establecen en la Norma de transferencias y subvenciones. Si la transacción se produce desde una entidad pública a sus entidades dependientes se considera una aportación patrimonial, mientras que si realiza entre entidades dependientes de una misma entidad pública o entre entidades independientes se considera una subvención (Figura 4).

Figura 4. Consideración de las adscripciones y cesiones de uso.

TIPO DE OPERACIÓN	TRATAMIENTO CONTABLE
Cesiones gratuitas de uso de bienes y derechos entre entidades independientes entre sí	Subvención
Adscripciones entre entidades dependientes de una misma entidad	Subvención
Adscripciones de una entidad pública a sus entidades dependientes	Aportación Patrimonial

Fuente: Fernández y López (2011).

En caso de que existan dudas sobre la utilización del bien o derecho de acuerdo a los fines previstos, la operación tendrá la consideración de pasivo para la entidad beneficiaria y activo para la cesionaria.

En lo que respecta al registro del activo derivado de estas operaciones, el PGCP establece dos tratamientos contables diferenciados en función de la duración de la operación:

1. Si la adscripción o cesión se establece para un periodo indefinido o similar a la vida económica del activo, la entidad beneficiaria lo registrará por su valor razonable mientras que la cesionaria lo dará de baja por su valor neto contable.
2. Si la adscripción o cesión se realiza por un periodo inferior a la vida económica del activo, la entidad beneficiaria registrará un

inmovilizado intangible por el valor razonable del derecho de uso del bien cedido. La entidad cesionaria no dará de baja el elemento cedido o adscrito aunque sí reflejara el deterioro sufrido en el mismo como consecuencia de la cesión del uso.

4. Las cuentas anuales

Como hemos indicado anteriormente, las cuentas anuales deben suministrar información útil para la toma de decisiones económicas y constituir un medio para la rendición de cuentas de la entidad por los recursos que le han sido confiados. Para dar respuesta a dichos objetivos, el PGCP regula la elaboración de las siguientes cuentas anuales: estado de liquidación del presupuesto, balance, cuenta del resultado económico patrimonial, estado de cambios en el patrimonio neto, estado de flujos de efectivo y memoria. A continuación hacemos un análisis detallado de cada uno de los estados.

4.1. El estado de liquidación del presupuesto

Este estado informa de la ejecución realizada por la entidad del presupuesto previamente aprobado, al objeto de demostrar que los recursos se han aplicado según se lo previsto. En el PGCP, al igual que en el de 1994, la información de carácter presupuestaria se presenta en cuatro partes diferenciadas: liquidación del presupuesto de gastos, liquidación del presupuesto de ingresos, resultado presupuestario, y resultado de las operaciones comerciales, para aquellas entidades cuya normativa presupuestaria así lo requiera.

La liquidación del presupuesto de gastos muestra el presupuesto aprobado, las modificaciones realizadas y el presupuesto definitivo, así como los gastos liquidados a través de las obligaciones reconocidas y los importes pagados, mientras la liquidación del presupuesto de ingresos recoge el importe inicial, modificaciones, presupuesto definitivo, derechos liquidados, importes anulados y cancelados, derechos reconocidos netos e importes cobrados. El resultado presupuestario, por su parte, ofrece una visión conjunta de la liquidación del presupuesto de gastos e ingresos, mostrando la diferencia entre ingresos y gastos presupuestarios del ejercicio.

4.2. *El balance de situación*

La presentación del balance de situación no plantea diferencias importantes el PGC, aunque sí existen particularidades derivadas de las normas de reconocimiento y valoración recogidas en el PGCP.

En el activo, los elementos se clasifican en activo corriente y activo no corriente, variando un poco la definición del activo corriente por no existir en este caso ciclo de explotación³⁶, por lo que se toma como referencia el plazo de realización del activo.

La principal particularidad en las partidas que lo componen está en la clasificación de los deudores pendientes de cobro que se recogen en el epígrafe de deudores y otras cuentas a cobrar. A efectos de su presentación en el balance éstos se clasifican, en dos tipos: a) deudores por operaciones de gestión, donde se incluyen todos los deudores de carácter presupuestario excepto aquellos relativos a los capítulos de enajenación de inversiones reales, cuando no constituyan la actividad habitual de la entidad, o de activos y pasivos financieros, y b) otras cuentas a cobrar, donde se incluirán aquellos deudores presupuestarios derivados del capítulo de pasivos financieros, además de los deudores de carácter no presupuestario que no deban figurar en otros epígrafes del balance.

El pasivo también se clasifica en pasivo corriente y no corriente en función del plazo hasta su liquidación. De forma análoga a como sucedía en el activo, los acreedores y otras cuentas a pagar se clasifican en dos tipos: a) acreedores por operaciones de gestión, donde se incluyen todos los acreedores de carácter presupuestario excepto los relativos a los capítulos de inversiones reales, cuando no constituyan actividad habitual de la entidad, así como activos o pasivos financieros; y b) otras cuentas a pagar, donde se incluirán aquellos acreedores presupuestarios derivados del capítulo de activos financieros, además de los acreedores de carácter no presupuestario que, de acuerdo con estas normas, no deban figurar en otros epígrafes del balance.

En relación al patrimonio, existen algunas diferencias derivadas de las características que este elemento tiene en las administraciones públicas, diferenciando las siguientes partidas dentro del patrimonio neto:

36. La NICSP 1 introduce una referencia a la duración del ciclo normal operativo para clasificar los activos en corrientes y no corrientes, pero ha sido omitida en el PGCP debido a que es difícil hablar de ciclo operativo y es el presupuesto anual el que regula la actividad de las administraciones públicas.

- a) Patrimonio aportado, recoge la aportación patrimonial inicial directa, tanto dineraria como en bienes o derechos, así como posteriores ampliaciones de la misma por asunción de nuevas competencias de la entidad, recibidas de entidades propietarias. Recoge igualmente las adscripciones de bienes y derechos realizadas por entidades propietarias.
- b) Patrimonio generado en el desarrollo de la actividad de la entidad, a través del resultado obtenido en los distintos ejercicios, diferenciando entre el resultado de ejercicios anteriores y el del ejercicio actual.
- c) Ajustes por cambio de valor, donde se muestran las variaciones de valor de activos valorados a valor razonable con cambios en patrimonio neto.
- d) Otros instrumentos patrimoniales pendientes de imputación a resultados, en la que se recogen las subvenciones de capital pendientes de imputar al resultado. Y en concreto, las subvenciones para la financiación del inmovilizado no financiero y de activos en estado de venta; subvenciones para la financiación de activos corrientes y gastos y subvenciones para la financiación de operaciones financieras.

4.3. Cuenta del resultado económico-patrimonial

Al igual que en el PGC, el PGCP ha optado por una clasificación de los gastos por naturaleza y una presentación vertical del estado, donde se obtienen distintos tipos de resultados:

En primer lugar, el Resultado de la gestión ordinaria, se obtiene como diferencia entre ingresos y gastos de gestión ordinaria. Muestra en qué medida los ingresos de gestión ordinaria (ingresos tributarios y cotizaciones sociales, transferencias y subvenciones recibidas, ventas netas y prestaciones de servicios, trabajos realizados para el inmovilizado y excesos de provisiones) cubren la totalidad de los gastos de gestión ordinaria (gastos de personal, transferencias y subvenciones concedidas, aprovisionamientos y amortización del inmovilizado).

El segundo tipo de resultados es el resultado de operaciones no financieras, que se obtiene restando o sumando, al resultado de la gestión ordinaria, el deterioro de valor y los resultados por enajenación del inmovilizado no financiero y activos en estado de venta, así como los ingresos y gastos excepcionales. Indica en qué medida con los ingresos de gestión del

ejercicio hemos podido cubrir la totalidad de los gastos de gestión, sin tener en cuenta posibles resultados procedentes de operaciones financieras.

El resultado de operaciones financieras se deriva de los gastos e ingresos de carácter financiero, tal como ingresos financieros de participaciones en instrumentos de patrimonio neto o de valores negociables, gastos financieros derivados de deudas y variaciones de valor de activos y pasivos valorados a valor razonable con cambios en resultados, así como las diferencias de cambio. Muestra en qué medida se va a ver afectado el resultado del ejercicio por la estructura financiera, una vez descontados posibles ingresos de carácter financiero.

Por último, el resultado neto del ejercicio, ahorro o desahorro, se obtiene como suma del resultado de operaciones no financieras y el resultado de operaciones financieras y que muestra por tanto en qué medida los ingresos han permitido cubrir la totalidad de los gastos del ejercicio ya que el objetivo principal de las entidades del sector público no es la obtención de beneficios.

4.4. El estado de cambios en el patrimonio neto

A diferencia del PGC, donde el estado consta de dos partes, el Estado de Cambios en el Patrimonio neto del PGCP contiene tres partes:

- I) Estado total de cambios en el patrimonio neto, que informa de todos los cambios originados en el patrimonio neto, los cuales pueden derivarse de: a) ajustes por cambios de criterios contables y correcciones de errores; b) ingresos y gastos reconocidos en el ejercicio; c) operaciones con los propietarios; d) otras variaciones en el patrimonio neto.
- II) Estado de ingresos y gastos reconocidos, que recoge, además del resultado económico-patrimonial de la entidad, los ingresos y gastos reconocidos directamente en el patrimonio neto y las transferencias a la cuenta del resultado económico-patrimonial, o al valor inicial de la partida cubierta, de ingresos y gastos reconocidos directamente en el patrimonio neto. Este estado desarrolla por tanto un epígrafe del estado total de cambios en el patrimonio neto.
- III) Estado de operaciones con la entidad o entidades propietarias, en el cual se detallan las operaciones realizadas con los propietarios de la entidad, distinguiendo entre las operaciones patrimoniales

y otras. En las operaciones patrimoniales con la entidad se diferencia entre aportaciones dinerarias, aportaciones de bienes y derechos, asunción y condonación de pasivos financieros, otras aportaciones, devoluciones de bienes y derechos y otras devoluciones. Dentro de Otras Operaciones con la entidad o entidades propietarias se diferencia entre los ingresos y gastos reconocidos en el resultado del ejercicio y los ingresos y gastos reconocidos directamente en el patrimonio neto.

Este último estado es por tanto específico de las administraciones públicas, si bien podría decirse que resulta un poco reiterativo, dado que contiene información ya recogida en los estados anteriores.

4.5. *El estado de flujos de efectivo*

A diferencia del sector empresarial, en el ámbito de las administraciones públicas la información sobre los flujos de tesorería ha sido tradicionalmente regulada mediante la elaboración de un estado de tesorería, por lo que el contenido de este estado resulta menos novedoso que en el PGC 2007.

En relación a su presentación, el PGCP incorpora los tres tipos de flujos de efectivo definidos en el PGC del sector empresarial, aunque con denominación diferente para los flujos de efectivo de las actividades de explotación (Flujos de efectivo de las actividades de gestión) y añade un cuarto grupo para registrar los flujos de efectivo pendientes de clasificar. Estos últimos recogen los cobros y pagos cuyo origen se desconoce en el momento de elaborar el estado de flujos de efectivo. Por ejemplo, figurará entre los pagos de esta categoría, el saldo de la cuenta 558 Provisiones de fondos para pagos a justificar y anticipos de caja fija, cuando no sea posible su clasificación en una de las tres categorías anteriores. A este respecto, el PGCP señala que se presentará su correcta clasificación en el ejercicio siguiente, formando parte de la información relativa al ejercicio precedente, dentro del estado de flujos de efectivo. Esto implicaría una reelaboración del estado de flujos de efectivo del ejercicio anterior. El PGCP, consciente del esfuerzo que ello puede llevar, establece que para los flujos pendientes de clasificación correspondientes a la cuenta 558 puede optarse por informar sobre su correcta clasificación en la memoria de las cuentas anuales del ejercicio siguiente. Asimismo, permite no realizar las correspondientes reclasificaciones cuando los importes pendientes de clasificar en uno u

otro caso sean poco significativos.

Por otro lado, hay que señalar que para la presentación de los flujos de efectivo de las actividades de gestión, el PGCP ha optado por el método directo, es decir mostrando los cobros y pagos procedentes de los ingresos y gastos de la gestión directamente, frente a la opción escogida en el PGC de partir del resultado del ejercicio y ajustar las partidas que no han supuesto cobro o pago de las actividades de gestión.

4.6. La memoria

La memoria del PGCP pretende completar y ampliar la información de los otros cinco estados financieros. El plan regula un contenido mínimo de veintisiete puntos, algunos de ellos referentes a información ya contenida en las cuentas anuales. En función de la clase de información que representan los puntos consignados en el modelo de memoria, podrían diferenciarse ocho tipos distintos de notas:

Figura 5. Información de la Memoria en el PGCP.

<p>I. NOTAS DE CARACTER GENERAL</p> <ol style="list-style-type: none">1. Organización y actividad2. Gestión indirecta de servicios públicos, convenios y otras formas de gestión3. Bases de presentación de las cuentas anuales4. Normas de reconocimiento y valoración <p>II. INFORMACION SOBRE PARTIDAS DEL BALANCE</p> <ol style="list-style-type: none">5. Inmovilizado material6. Inversiones inmobiliarias7. Inmovilizado intangible8. Arrendamientos financieros y otras operaciones de naturaleza similar9. Activos financieros10. Pasivos financieros11. Coberturas contables12. Activos construidos o adquiridos para otras entidades y otras existencias.13. Moneda extranjera14. Transferencias, subvenciones y otros ingresos y gastos15. Provisiones y contingencias17. Activos en estado de venta <p>III. INFORMACION SOBRE PARTIDAS DEL RESULTADO</p> <ol style="list-style-type: none">14. Transferencias, subvenciones y otros ingresos y gastos (circunstancia sustantiva que afecte a los ingresos o a los gastos)
--

18. Presentación por actividades de la cuenta del resultado económico patrimonial

IV. INFORMACION SOBRE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

23. Información presupuestaria (incluye el remanente de tesorería)

V. INFORMACIÓN DE FLUJOS DE EFECTIVO

20. Operaciones no presupuestarias de tesorería.

VI. INFORMACIÓN DE COSTE DE LAS ACTIVIDADES

25. Información sobre el coste de las actividades

VII. INDICADORES ECONÓMICOS, FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE GESTIÓN

24. Indicadores financieros, patrimoniales y presupuestarios.

26. Indicadores de gestión

VIII. OTRA INFORMACION RELEVANTE

16. Información sobre medio ambiente

19. Operaciones por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos.

21. Contratación administrativa. Procedimientos de adjudicación

22. Valores recibidos en depósito.

27. Hechos posteriores al cierre

Además de la diferencia relativa a la información presupuestaria, no existente en el sector empresarial, y las notas relativas a gestión indirecta de los servicios y procedimientos de contratación, dirigidas a dar cuenta del cumplimiento de la legalidad, pueden hacerse referencia a las siguientes particularidades que además han sido introducidas en este PGCP:

- Cuenta de resultados por actividades. La nota 18 de la memoria indica que la entidad podrá presentar la cuenta del resultado económico-patrimonial clasificando los gastos económicos incluidos en la misma por actividades. Información del coste de las actividades, que se deriva de la importancia que tiene que estas entidades informen sobre el coste de los servicios. Esta nota contiene a su vez cuatro tipos de información: resumen general de costes de la entidad, resumen de costes por actividad-actividades que implican la obtención de tasas y precios públicos, y resumen relacionando costes e ingresos de actividades con ingresos finalistas, donde se

mostraría una comparación entre el coste y los ingresos para cada una de las actividades de este tipo.

- Indicadores económicos, financieros, presupuestarios y de gestión. Esta nota recoge la presentación de indicadores basados en el análisis del balance, del estado de resultados y del presupuesto, aportando una serie de ratios y la definición correspondiente para determinar su cálculo. Respecto a los indicadores financieros, se recogen los siguientes: liquidez inmediata, liquidez a corto plazo, liquidez general, endeudamiento, relación de endeudamiento y cash flow. Los indicadores del estado de resultados se agrupan en tres tipos: estructura de los ingresos, estructura de los gastos y cobertura de los gastos corrientes. Los indicadores presupuestarios pretenden informar sobre la gestión del presupuesto y el esfuerzo inversor de la entidad, incluyendo los siguientes indicadores: ejecución del presupuesto de gastos e ingresos, realización de pagos y de cobros, gasto por habitante, inversión por habitante, esfuerzo inversor, periodo medio de pago y de cobro y el superávit o déficit por habitante.

En relación a los indicadores de gestión, el PGCP señala que pretenden informar sobre aspectos globales o concretos de la organización, atendiendo a la evaluación de la eficacia, eficiencia y economía en la prestación de, al menos, los servicios o actividades financiados con tasas o precios públicos.

5. Conclusiones

El PGCP aprobado en 2010 se inspira tanto en el PGC de 2007 como en las NICSP y mantiene la orientación iniciada hace ya tres décadas de aproximar la normativa contable pública a la empresarial, aunque ajustándola a las particularidades derivadas de las diferencias existentes entre ambos tipos de entidades (Ver Anexo).

El principal objetivo de las AAPP no es obtener una rentabilidad económica a los mismos sino proporcionar servicios públicos algunos de ellos de interés general que garantice un determinado estado de bienestar a toda la comunidad y al mismo tiempo mantener un equilibrio entre los intereses de los ciudadanos actuales y los de futuras generaciones. En este contexto, la definición de activo en las AAPP no sólo contempla aquellos elementos destinados a obtener rendimientos económicos sino que también incluye aquellos destinados a la provisión de servicios.

En relación los criterios de valoración, puede destacarse que a diferencia del PGC para empresas, este plan recoge la posibilidad de aplicar el modelo de revalorización, aunque sólo en aquellos casos en los que el valor contable no sea representativo del valor real y exista un mercado suficientemente significativo y transparente.

Las transferencias y subvenciones presentan una amplia casuística, que el PGCP ha tratado de acotar según la tipología de las mismas en operaciones que constituyen un ingreso, un pasivo o una aportación patrimonial, aunque no siempre resulta sencillo distinguir unas de otras. Un tipo de operaciones específicas son las cesiones y adscripciones de bienes, cuyo tratamiento contable es el mismo de las transferencias y subvenciones.

En la presentación de las cuentas anuales, la principal diferencia está en la información de tipo presupuestario, que afecta no sólo a la existencia del estado de liquidación del presupuesto sino también al contenido de la memoria, más amplio en este caso que en el de las empresas, dado que además recoge información sobre los costes de las actividades y de la gestión llevada a cabo, en términos de economía, eficiencia y eficacia.

Referencias bibliográficas

- ADAM, B., MUSSARI, R. AND JONES, R. (2011), The diversity of accrual policies in local government financial reporting: an examination of infrastructure, art and heritage assets in Germany, Italy and the UK, *Financial Accountability & Management*, 27(2), 106-133.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (2011): *Los Pasivos Financieros en las Administraciones Públicas*. Documento AECA n.º 5 Contabilidad y Administración del Sector Público. AECA.
- ARNABOLDI, M. Y LAPSLEY, I. 2009: «On the implementation of Accrual Accounting: A study of conflict and ambiguity». *European Accounting Review*, 18(4), 809-836.
- BARTON, A. (2009): «The Use and Abuse of Accounting in the Public Sector Financial Management Reform Program in Australia». *Abacus*. 45(2), 221-248.
- BENITO, B. (2011): «Los instrumentos financieros en el nuevo Plan General de Contabilidad Pública». *Partida Doble*, 230, 26-42.
- BRAVO, VN. (2008): «Línea de Reforma de la Contabilidad Pública en España», 231-242

- BRAVO, VN. (2010): «La Reforma de la normativa contable de las entidades públicas en España. Plan General de Contabilidad Pública y Marco Conceptual» *Revista Española de Control Externo*, 35, 15-30.
- CAÑIBANO, L. Y GISBERT, A. (2007): «El proceso de armonización contable internacional, la estrategia europea y la adaptación de la normativa contable en España». *Contaduría Universidad de Antioquia*, 51, 11-40.
- CHAN, J. L. (2008): *International Public Sector Accounting Standards: Conceptual and Institutional Issues*. In <http://jameslchan.com/index.php/selected-lectures-and-presentations/>
- FERNÁNDEZ, M. Y LÓPEZ, A. (2011): «Los gastos y los ingresos en el nuevo PGCP». *Partida Doble*, 230, 42-56.
- FLORES, M. (2005): *Tratamiento contable del patrimonio cultural*. Tesis Doctoral. Editorial de la Universidad de Granada. Granada.
- LAPSLEY, I. (2009): «New Public Management: The cruellest Invention of Human Spirit?». *Abacus*. 45(1), 1-17.
- LÓPEZ A. (2010): «Infraestructuras públicas, inversiones militares especializadas y patrimonio histórico. Arrendamientos y otras operaciones de naturaleza similar. Activos en estado de venta. Activos construidos o adquiridos para otras entidades». *Revista Española de Control Externo*, 35, 15-31.
- LÓPEZ A. Y CASO DE JC (2011): «Cómo contabilizar el inmovilizado no financiero». *Partida Doble*, 230, 72-83.
- LÓPEZ-COMBARROS, J. L., NAVARRO, J. Y REIG, J. (2007): *La reforma contable en España*. Monografías de la Central de Balances de Andalucía. CBA Andalucía: Instituto de Estadística de Andalucía.
- LUCUIX, I. (1999): «Principios contables públicos para las infraestructuras. Una alternativa a la aproximación del PGCP». *Revista de Contabilidad*, 2 (4); 109-136.
- MAUTZ, R. K. (1988): «Monuments, mistakes, and opportunities». *Accounting Horizons*, 2(2); 123-128.
- MILLER, M. E ISLAM M. (1988): *The definition and recognition of assets*. Accounting Theory Monograph, 7. Australian Accounting Research Foundation. Caulfield.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2007): *Real Decreto 1514/2007, de 16 de Noviembre por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad*, BOE n.º 278 de 20 de Noviembre.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2010): *Orden 1037/2010, de 13 de Abril por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública*, BOE n.º 102 de 28 de Abril.

- MONTESINOS, V. (1993): «Análisis de la información contable pública». *Revista Española de Control Externo*, 35; 61-81.
- MONTESINOS, V. (2010): «Tratamiento de los ingresos, transferencias, subvenciones y cesiones gratuitas de uso de bienes y derechos en el nuevo Plan General de Contabilidad Pública». *Revista Española de Financiación y Contabilidad XXIII*, 76; 683-722.
- PALLOT, J. (1990): «The nature of public sector assets: a response to Mautz». *Accounting Horizons*, 4(2); 79-85.
- TORRES, L Y PINA, V. (2007): *Manual de Contabilidad Pública. 5.ª Edición*. Centros de Estudios Financiero. Madrid.

ANEXO. Cuadro resumen de algunas de las principales diferencias en el tratamiento contable de determinadas partidas del PGC 07 y PGCP 10

	P.G.C 2007 (Real Decreto 1514/2007, de 16 de Noviembre)	P.G.C.P 2010 (Orden EHA/1037/2010, de 13 de Abril)
AMBITO DE APLICACIÓN	Cuentas individuales empresas españolas	Administraciones Públicas
CUENTAS ANUALES	Estados financieros patrimoniales (Balance, Cuenta de Resultados, Memoria, Estado de Cambios en el Patrimonio Neto y Estado de Flujos de Tesorería)	Estados financieros patrimoniales (Balance, Cuenta de Resultados, Memoria, Estado de Cambios en el Patrimonio Neto y Estado de Flujos de Tesorería)
	MODELO DE VALORACIÓN	Estado de liquidación del presupuesto
	Modelo de Coste: valor inicial + desembolsos posteriores - correcciones por amortización y deterioro	Modelo de Coste
	PERMUTA ACTIVOS NO SIMILARES (PERMUTA COMERCIAL):	Modelo de Revalorización (previa autorización de la IGAE): valoración de los activos por su valor razonable
	El inmovilizado recibido se valorará por el valor razonable del bien entregado, con el límite del valor razonable del recibido	El inmovilizado recibido se valorará por su valor razonable
	INFRAESTRUCTURAS DESTINADAS AL USO PÚBLICO, INVERSIONES MILITARES Y PATRIMONIO HISTÓRICO	Se consideran activo, ya que de ellos se espera obtener beneficios sociales (sujetos a las reglas de valoración del inmovilizado)
	En su caso, no formarían parte del activo en la medida que de ellos no se espere obtener beneficios futuros	
	ACTIVOS EN ESTADO DE VENTA (ACTIVOS NO CORRIENTES MANTENIDOS PARA LA VENTA)	
	En el momento de la reclasificación el activo se valorará por el importe entre el VNC y su VR menos los costes de venta (para ello se dan de baja todas las cuentas del inmovilizado que cambia de uso incluidos deterioros sin dar posibilidad a una futura reversión.	El criterio de valoración inicial es el mismo, pero en este caso el PGCP contempla la posibilidad de revertir las pérdidas por deterioro acumuladas antes de la clasificación. Para ello, el deterioro acumulado también se reclasifica en lugar de darlo de baja.
	El PGC contempla la posibilidad de devolver el activo a la partida de inmovilizado original por el VNC según el modelo de coste que tendrá en esa fecha si nunca se hubiera reclasificado	En el PGCP, la valoración de un activo que deja de cumplir las condiciones para su clasificación en estado de venta depende de la aplicación del modelo de coste o revalorización.
	ACTIVOS FINANCIEROS	
	El PGC incluye 6 categorías de activos financieros (préstamos y partidas a cobrar, mantenidos hasta el vencimiento, mantenidos para negociar, otros activos a valor razonable con cambios en PyG, Inversiones en empresas del grupo, multigrupo y asociadas y Activos disponibles para la venta)	El PGCP establece 5 categorías de activos financieros. Para ello aglutina las categorías de activos mantenidos para negociar y otros activos a valor razonable con cambios en PyG en una sola categoría.
	Los costes de transacción se incorporan como mayor valor del activo en todas las categorías salvo en aquellas a VR con cambios en PyG	Permite imputar a resultados los costes de transacción en todas las categorías salvo en inversiones en empresas del grupo
	PASIVOS FINANCIEROS	
	De manera simétrica al tratamiento de los activos financieros, el PGCP reduce una categoría de pasivos financieros y permite la imputación a resultados de los costes de transacción en la valoración inicial de los pasivos financieros a coste amortizado	