

DEBATE

“El papel de la contabilidad pública en el desarrollo del principio de transparencia en el sector público. Derecho de acceso a la información contable del sector público”



Fernando Giménez Barriocanal.

Profesor de Contabilidad Pública y ex decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid

Madrid, 17 de febrero de 2014

Introducción

En primer lugar quiero agradecer a la IGAE la invitación a participar en esta mesa redonda y, en particular, a Ricardo Bolufer que fue quien me la trasladó.

Sería un atrevimiento por mi parte intentar dar clase a este selecto foro lleno de Interventores ampliamente cualificados. Muy al contrario, en esta breve siguiente exposición me centraré, desde los puntos de vista de docente y de usuario de información contable pública, a analizar cuáles son aquellos puntos de mejora que tiene actualmente la contabilidad pública de cara a la transparencia.

En los últimos años se ha producido un gran cambio en todo lo que tiene que ver con la contabilidad tanto a nivel nacional como internacional. En el ámbito privado se ha visto con la aprobación de las normas internacionales de información financiera para el ámbito de la Unión Europea (2002), que han supuesto un paso importantísimo en el proceso de homologación y convergencia contable. A nivel interno, los desarrollos normativos culminan con la aprobación del nuevo Plan General de Contabilidad de Empresas, que entró en vigor en 2008. A partir de ahí, surgen nuevos marcos contables como el Plan Contable Público de 2010 y el nuevo Plan Contable para entidades no lucrativas de 2011.

Todos estos desarrollos afectan de manera muy importante a las entidades que conforman el Sector Público en nuestro país y suponen, de hecho, una nueva forma de concebir la contabilidad y la rendición de cuentas. Todo ello con objetivos claros como son la presentación de la imagen fiel de las entidades, la prevalencia del fondo sobre la forma, etc. Es decir, en definitiva, hay una apuesta decidida, ya en los propios planes, por el concepto de transparencia.

Estos conceptos en el mundo de la empresa se entienden muy bien. En cambio, en el ámbito público, en muchas ocasiones, los objetivos de la contabilidad han estado muy mediatizados por la fiscalización y el control de la legalidad de las transacciones.

Adicionalmente hay otro aspecto de la información y de la actividad económica que no debemos olvidar. La contabilidad debe servir para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos de la entidad que refleja. En las empresas tienen muy claro cuál es su objetivo primario que no es otro que la obtención de un excedente (beneficio) que le permita atender a sus compromisos con sus accionistas y poder evolucionar en el futuro en su mercado: las empresas tienen que ganar dinero y por tanto, la contabilidad sirve para calcular el dinero obtenido y, en concreto, el excedente repartible. No es extraño, por tanto, que el Marco conceptual y las normas de valoración estén encaminadas a la medición de las variables en tanto en cuanto representan patrimonio liquidable, capacidad de obtener flujos económicos en el futuro, etc.

El papel de las Administraciones Públicas y la Contabilidad

Para poder evaluar el sistema de información contable, conviene delimitar con toda claridad el papel de las administraciones públicas. El Sistema Europeo de Cuentas, incluso en su versión recientemente modificada de 2010, deja muy claro que los fines del sector público son:

- Producir bienes y servicios públicos
- Realizar procesos de renta y riqueza.

Por tanto si nosotros quisiéramos, al igual que hacen las empresas, establecer sistemas eficaces de contabilidad, deberíamos ser capaces de medir adecuadamente si estamos prestando bien los servicios públicos y si estamos redistribuyendo la renta de acuerdo con lo que habíamos previsto de manera adecuada. Estos se configurarían como los fines básicos de la contabilidad pública y al igual que ocurre en la contabilidad privada, el modelo contable debería ser capaz de poder evaluar si se están prestando adecuadamente los servicios públicos y si se están efectuando, conforme a lo previsto los procesos de redistribución de la renta.

Los distintos modelos contables en las Administraciones Públicas

Una peculiaridad adicional en las Administraciones Públicas es la relativa a su multiplicidad de modelos contables. Así, frente a las empresas que tienen un único modelo contable y unas Cuentas Anuales definido por el Plan General de Contabilidad, las Administraciones Públicas operan, en el ámbito de la contabilidad de las operaciones frente a terceros, con al menos, tres modelos diferentes.

En primer lugar, nos encontramos con el modelo de la contabilidad presupuestaria donde se definen conceptos distintos como déficits de caja no financieros, déficits en términos de obligaciones y derechos, necesidad de endeudamiento. Todo ello basada en la metodología presupuestaria, donde el concepto de gasto es bastante diferente al que se entiende en el ámbito empresarial. Por ejemplo, un gasto sería la compra de una máquina,

mientras que no lo sería la amortización. Incluso, hay diferencias notables en el momento de reconocimiento del gasto, en un modelo basado en el reconocimiento administrativo del mismo y en el otro atendiendo a la corriente real.

Un segundo modelo o encontramos en la contabilidad patrimonial contenida en el Plan General de Contabilidad que también ofrece información sobre gastos e ingresos, así como sobre ahorro y desahorro. Una información más parecida a la que se elabora en las empresas, pero con escasa tradición de empleo en el ámbito público. El Plan Contable Público de 2010 incluye los mismos estados contables que el Plan de Empresas, añadiendo el Estado de liquidación del Presupuestos y sustituyendo el nombre de la cuenta de pérdidas y ganancias por la cuentas del resultado económico-patrimonial.

Por último, dentro del ámbito de la Contabilidad Nacional, nos encontramos con las cuentas elaboradas para el sector Administraciones Públicas, de acuerdo con criterios SEC. Estas cuentas se configuran a día de hoy como una especie de arcano, dado que se formulan a partir de los anteriores modelos, mediante la introducción de distintos ajustes poco transparentes en la información que se ofrece a los terceros. Se trata de una información especialmente sensible y relevante ya que es la que se remite a Bruselas y publica Eurostat como elemento de comparación con los países de nuestro entorno.



Aún más, cada día es más demanda por la sociedad una información acerca del coste de los servicios que precisa la implantación de una contabilidad analítica para poder evaluar y medir adecuadamente nuestros servicios y saber si estamos siendo eficientes, eficaces, económicos, etc. En algunos ámbitos de actuación pública, como por ejemplo, en el ámbito universitario, la aprobación definitiva de los nuevos planes de estudio de acuerdo con la reforma emprendida por Bolonia, está condicionada a la implantación de una contabilidad analítica que permita conocer el coste de las titulaciones, los créditos impartidos, etc. Esto nos llevaría a implantar un cuarto modelo contable.

Esta variedad de modelos contables puede suponer, en la práctica un obstáculo en pro de la transparencia ya que la excesiva información acumulada y ofrecida sin el adecuado orden, puede generar confusión que aumenta la sensación de falta de claridad.

Algunos puntos de mejora.

Sin intención de ser exhaustivo, se presentan, a continuación, algunos puntos de mejora de la presentación de la información contable pública:

1. Es preciso establecer un mayor orden e identificación en la información contable que se presenta. Creemos que debería clarificarse, por ejemplo, referido al déficit:
 - a. Perímetro de consolidación de entidades. se trataría de delimitar en todo caso el ámbito del sector público a que se refiere la información (total administraciones públicas, estatal, institucional, etc.)
 - b. El modelo contable sobre el cual se ha elaborado la información. Es decir, bajo qué normas contables está elaborada la información (Presupuestaria, normas de valoración del Plan Contable Público o normas de contabilidad nacional).
 - c. El contenido de las operaciones /instituciones que abarca (si incluye o no las empresas públicas, las operaciones de mercado realizadas por las administraciones, etc.)
2. Conviene dejar claro el impacto contable que tienen determinadas operaciones en el cálculo del déficit. Me refiero, por ejemplo, a operaciones como la contratación de una determinada infraestructura que pueden dar lugar a muy diversos efectos contables:
 - a. Que el gasto esté calculándose y reflejándose en el momento en que se está ejecutando, través de la licitación,
 - b. Que el gasto se registre en el momento en que se concluye la infraestructura, bajo el sistema de abono total del precio a final de la misma
 - c. Que el gasto se comience a registra en un momento posterior, cuando se empieza a usar la infraestructura, con sistemas como el peaje en la sombra
 - d. o simplemente, que el gasto nunca tenga impacto en déficit, mediante operaciones de cosmética con entidades interpuestas, como las creación de empresas y la inyección de fondos a capital, etc.Todo ello produce una enorme confusión en cuentas. Otro ejemplo reciente lo tenemos en las ayudas concedidas a la banca.
3. Debería establecerse una prelación de información contable pública ofrecida a la sociedad de manera que fuera fácil seguir su evolución. Actualmente el volumen de tipos de informaciones distintas (sin grados de prelación) es tan grande, que no es fácil hacer el seguimiento. Cuando hablamos de transparencia tenemos que tener muy claro que la transparencia no es dar mucha información, es más cuando uno no quiere ser muy transparente lo que puede hacer es o no dar ninguna información o inundar de información de todo tipo y muy detallada y los suficientemente desordenada para que la persona perciba que existe mucha información pero no entienda nada.
4. Convendría disponer cuanto antes de un portal web de trasparencia donde puedan alojarse de manera clara y ordenada por relevancia estas informaciones sin tener que bucear entre decenas de ítems.

5. Otro aspecto que llama poderosamente la atención es que en el ámbito de la contabilidad pública en términos de contabilidad nacional, las cifras que se ofrecen están en continua revisión, lo que supone que prácticamente, cada nueva publicación de cifras altera las ofrecidas en momentos anteriores. Esta forma de proceder le resulta totalmente ajena a los hábitos de lectura de información financiera en el ámbito privado.
6. Ligado a lo anterior, conviene destacar el oscurantismo existente a la hora de presentar el contenido de las cuentas públicas en términos de contabilidad nacional. Mientras que todos conocemos cómo se elaboran y en qué modelo la Contabilidad Presupuestaria, no se ofrece apenas información de la razón y el modo de cálculo concreto de las cuentas en contabilidad nacional. En primer lugar, hay que referir que esas cuentas se elaboran, no en un modelo contable propio y autónomo (que pueda ser analizado operación a operación) sino a través de la introducción de ajustes sobre la información previamente elaborada en otros modelos. Ello genera una cierta sensación de arbitrariedad a la hora de conformar estas importantes cifras. Tal vez sería más conveniente que dichas cuentas tuvieran un proceso contable de datos independiente operación a operación, que implicaría la no realización de ajustes posteriores. Ello supondría que de cada transacción económica habría que reflejar su impacto en la contabilidad presupuestaria y en la relativa a la contabilidad patrimonial (tal y como se hace) pero también su impacto en las cifras en términos de contabilidad nacional
7. Siendo conscientes de que lo que se propone en el punto anterior es ciertamente complejo, convendría resolver, al menos, la sensación de que no se dispone de una información detallada de los ajustes realizados, su justificación cuantitativa y su impacto. Se echa en falta una memoria detallada de estos aspectos con un nivel de detalle muy superior al que se ofrece en la actualidad.

A modo de resumen

Hemos expuesto, de modo muy sucinto algunos puntos de mejora de la elaboración y publicación de las informaciones contables de las entidades públicas en la línea de la transparencia y del derecho de información que tienen todos los ciudadanos.

No seríamos justos si no destacáramos el gran esfuerzo que se viene haciendo en la administración por ofrecer más y mejor información. Esto es un hecho. La línea emprendida en este campo creemos que es la adecuada. No obstante, queda todavía un largo camino que recorrer.