

CONGRESO
AUDITORIA EN EL SECTOR PÚBLICO

**EL FUTURO DE LA CONTABILIDAD
PÚBLICA**

Vicente Montesinos . Universidad de Valencia

Toledo, Abril 2004

I. LA EVOLUCIÓN DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA EN ESPAÑA

***DE LA TRADICIÓN
PRESUPUESTARIA AL
SISTEMA INTEGRADO DE
INFORMACIÓN***

LAS ETAPAS DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA EN ESPAÑA

- I. La **Contabilidad Administrativa**: de la Constitución de Cádiz a la LGP de 1977
- II. El impulso de la **LGP de 1977**. Implantación y desarrollo de la partida doble: el SICOP y el PGCP
- III. La homologación de la Contabilidad Pública con los PCGA: el **PGCP de 1994**
- IV. El comienzo del siglo XXI: los **criterios de convergencia** y el déficit de criterios gerenciales: el papel de la Contabilidad Nacional y el devengo como criterio generalizado

ETAPA DE LA CONTABILIDAD ADMINISTRATIVA

- **La Contabilidad Pública limitada a instrumento de seguimiento y control del presupuesto**
- **El objetivo de control de legalidad y protección frente al fraude**
- **Casi exclusiva atención a los inputs y ausencia de interés hacia los outputs y resultados**
- **Partida simple**
- **Estados financieros limitados al presupuesto y partidas concretas del patrimonio de las entidades públicas**
- **Ausencia de un sistema de información integrado e integral**

BASES PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA A PARTIR DE LA LGP DE 1977

- Las actuales características y estructura del presupuesto *se establecen* en este período
- Presupuesto basado en un criterio de derechos y obligaciones (*caja modificada*)
- Se definen claramente sus *principios generales*
- Se estructura un criterio de *clasificación* múltiple y matricial de ingresos y de gastos, básico para la explotación ulterior de datos en diferentes subsistemas
- Ensayo de aplicación de presupuestos basados en el *PPBS*

HACIA UN SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

- La *contabilidad económico-patrimonial* surge con plenitud como subsistema de información basado en el devengo (modificado)
- Se estructura la *interconexión entre los subsistemas* de Contabilidad Presupuestaria, Contabilidad Económico-Patrimonial y Cuentas Nacionales
- Se reconoce y desarrolla –en los niveles normativo y operacional- la aplicabilidad de los *Principios Contables Generalmente Aceptados* a las entidades públicas.
- Se introduce la *partida doble* en todos los subsistemas de información
- Se diseñan *estados presupuestarios y económico-financieros*, resultado de un sistema integrado de información

GENERALIZACIÓN DE LOS PCGA EN LAS DÉCADAS DE LOS 80s Y LOS 90s

- El *Plan de Contabilidad Pública de 1983* actuó como marco conceptual del sistema
- La generalización de la partida doble, los PCGA y el devengo en la contabilidad financiera. El *nuevo marco conceptual* y el *PGCP de 1994*
- La adaptación actualmente en curso de la contabilidad de las *Corporaciones Locales* al Nuevo PGCP
- Los *gobiernos autonómicos* tienen sus propias normas, que deben adaptarse al Marco General, si bien subsiste alguna diversidad contable

CAUSAS Y ACONTECIMIENTOS EXPLICATIVOS DEL PROCESO DE REFORMA

- Estructura administrativa: Enfoque jerarquizado para el establecimiento de las normas contables y la implicación de los altos funcionarios en el proceso
- Influencias internacionales: Principalmente de anglosajonas y del modelo francés
- Importancia de las variables políticas, especialmente el cambio político, al comienzo del proceso de reforma
- Estímulos para las reformas: el ‘efecto demostración’ de la contabilidad empresarial y de las tradiciones anglo-sajonas
- La baja cualificación del personal y la falta de adecuado software han constituido importantes barreras para la puesta en práctica en los pequeños municipios

IMPACTO DEL OBJETIVO DE CONTROL DEL DÉFICIT EN LA EVOLUCIÓN DE LAS REFORMAS

- El ‘escenario de estabilidad’ para la Unión Monetaria Europea basado en PEC: *El control del Déficit y de la Deuda*
- Puesto que este control se realiza a partir de la información de *Contabilidad Nacional*, la atención se centra fundamentalmente en las cuentas macroeconómicas
- Existe interés por las *comparaciones internacionales* en contabilidad pública, pero limitado a profesionales muy cualificados
- El control de la *disciplina presupuestaria* ha centrado así esfuerzos y atención, restringido un mayor avance en nuevas reformas
- El *interés social* por las reformas presupuestarias comienza a percibirse, pero no es éste el caso de la contabilidad financiera de las entidades públicas

II. LOS REQUERIMIENTOS DEL ENTORNO INTERNACIONAL (*EUROPEOS EN ESPECIAL*)

ÁREAS DE INTERÉS PREFERENTE EN CONTABILIDAD PÚBLICA

Factores

Control del fraude
y la corrupción

Nueva Gestión
Pública

Buen gobierno
de las entidades
públicas

Globalización

Integración
regional

*Nueva
contabilidad
pública*

Áreas de interés preferente

Transparencia y difusión en
tiempo oportuno

Normas Internacionales de
Contabilidad Pública

Contabilidad de gestión

Nuevos contenidos para la
rendición de cuentas y
desarrollo de indicadores de
gestión

Aproximación Contabilidad
Financiera / Contabilidad
Nacional

Conexiones e integración entre
subsistemas contables
(financiero, presupuestario y de
gestión) y gestión descentralizada

GESTIÓN Y BUEN GOBIERNO DE LAS ENTIDADES



LA CONTABILIDAD, UN INSTRUMENTO ÚTIL PARA LAS DECISIONES Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

- La **tradición**: Administración orientada hacia los Inputs y el control del fraude
- Los **Nuevos Horizontes**: Gestión y Control orientados hacia Outputs y Resultados
- **Información Contable** : de la “exactitud” a la “imagen fiel”
- Los **próximos retos**: La contabilidad para el Buen Gobierno de las organizaciones y la Nueva Rendición de Cuentas

LA INTRODUCCIÓN DE NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD PÚBLICA



EL SISTEMA DE CONTABILIDAD PÚBLICA ESPAÑOL EN EL CONTEXTO EUROPEO

- No existe un *modelo de Contabilidad Pública europeo*, sino dos grandes sistemas contables: El Continental y el Anglo-Sajón
- En España, las entidades públicas aplican un *sistema contable Continental*
- A diferencia de la Contabilidad Empresarial, no existe un proceso de *armonización contable internacional* para las Administraciones Públicas europeas
- No obstante, hay un gradual aumento de influencia de las Normas Internacionales (IPSAS)

CLAS DE INFORMACIÓN FINANCIERA SOBRE ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO



INCIDENCIA EN CONTABILIDAD DE LAS EXIGENCIAS UEM

- Empleo de los *criterios SEC95* para las *cuentas macro y algunas magnitudes de las cuentas de cada entidad pública*
- *Elaboración y auditoría* de la información contable microeconómica de acuerdo con *criterios presupuestarios, PCGA y SEC95*
- Énfasis agregado -y también individual- sobre el control del déficit y la deuda

**III. LAS EXIGENCIAS DEL MARCO
NORMATIVO ESPAÑOL Y SU
EVOLUCIÓN**

(EN ESPECIAL DE LA LGEP y LA LGP)

LOS CUATRO ÁMBITOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

- Presupuestario

- Económico-Financiero

- Cuentas Nacionales

 - Agregados Macroeconómicos

 - Cifras microeconómicas

- Indicadores de gestión (se contemplan los indicadores de ejecución presupuestaria asociados a los objetivos, art. 29 PLGP; cotes de los servicios públicos, art. 121.3)

LA NORMATIVA CONTABLE EN LA NUEVA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA

Características

Continuidad y clarificación normativa

Imagen fiel y principios contables

Información a proporcionar

Mejora normativa del control interno

Énfasis en la estabilidad presupuestaria

La contabilidad pública en la LGP

Aspectos normativos

Delimitación de regímenes contables e información a rendir

Información para la adopción de decisiones

Contenidos financieros de la rendición de cuentas

Conexión con Contabilidad Nacional para el objetivo de estabilidad

Mantenimiento del modelo de información integrado financiero y presupuestario



ALGUNAS PRIORIDADES INMEDIATAS

- La *interconexión y homogeneidad* de los sistemas de *información* de las entidades públicas
- La adecuación y/o conciliación de la clasificación presupuestaria y de la información microcontable a los *requerimientos informativos de las Cuentas Nacionales*
- El predominio del *fondo económico*: La actividad como determinante del régimen de contabilidad pública o empresarial
- La presentación de *cuentas consolidadas*
- El reforzamiento del principio de *publicidad oportuna* de la información económico-financiera, en el marco del e-gobierno

IV. CONCLUSIONES
TRABAJO REALIZADO Y
CAMINO A RECORRER

EL TRABAJO REALIZADO...

- El *sistema actual* se estableció al final de los 70s y ha encontrado su desarrollo final en los 90s
- En el presente siglo, hay un énfasis añadido en torno a la consecución del *objetivo de estabilidad*
- Una favorable disposición política, la activa implicación en la reforma de los altos funcionarios y el continuo punto de referencia de la contabilidad empresarial fueron los *factores* más significativos *para impulsar el cambio*
- En la actualidad, el modelo español es un *referente* importante en el panorama de la contabilidad pública en Europa

...EL CAMINO SEÑALADO PARA LA REFORMA DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA EN ESPAÑA...

- Se opta por una *continuidad normativa*, aunque flexible y abierta a cambios
- Se *elevan de rango principios y normas* ya recogidos con rango inferior (imagen fiel, principios contables, criterio de devengo...)
- Se *mantiene un sistema integrado de información* presupuesto-contabilidad financiera, con dualidad de criterios (caja en presupuestos, devengo en contabilidad financiera)
- Se opta por enunciar objetivos y *dejar abiertas las opciones* de desarrollo normativo y aplicación práctica (consolidación o agregación de cuentas)

...Y LOS RETOS QUE SE NOS PRESENTAN

- La enumeración de fines es amplia y ambiciosa, los que permite (y exige) *desarrollos ulteriores muy importantes* (reflejar toda clase de operaciones, costes y resultados; facilitar información para el desarrollo de los fines de las entidades)
- Integración europea: Énfasis especial en la *estabilidad presupuestaria* y la conexión con las contabilidad nacional
- ¿Es un *modelo abierto* a la introducción y consideración del resto de *innovaciones*?
 - Buen gobierno
 - Armonización con las normas internacionales
 - Transparencia y apertura al ciudadano:
Difusión amplia y oportuna de la información