

## **ANÁLISIS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE INDICADORES FINANCIEROS** (*Analysis of Public Administrations Using Financial Indicators*)

**Bernardino Benito López**

Profesor Titular de la Universidad de Murcia

**Isabel Martínez Conesa**

Profesora Titular de la Universidad de Murcia

### **RESUMEN**

*Las especiales características de la actividad desarrollada por las Administraciones Públicas, justifican el interés de analizar en este trabajo el contenido informativo de las cuentas anuales que elaboran dichas entidades, juzgando la coherencia y utilidad de importar desde el ámbito empresarial ciertos ratios tradicionales. Así, estudiamos los indicadores financieros propuestos tanto desde la doctrina o las propias Administraciones, como desde los usuarios externos que concretamos en las agencias de rating, sobre los que, siempre que nos ha sido posible, hemos propuesto otros alternativos, incluidos aquellos que pueden formar parte de una red de alerta temprana. Concluimos que los indicadores deducidos del presupuesto resultan más útiles para juzgar la situación financiera que aquellos otros tradicionales basados en equilibrios patrimoniales, debiendo, no obstante, complementarse con magnitudes como el remanente de tesorería o la deuda viva, y flujos financieros como el estado de tesorería. En cualquier caso, entendemos que la validación de los instrumentos de análisis debe ser empírica, aspecto que constituye una lógica derivación de este trabajo.*

*Palabras clave: análisis contable, contabilidad pública.*

### **ABSTRACT**

*The special characteristics of the activities undertaken by the Public Administrations make worth the analysis of the informative contents of their annual accounts, judging the coherence and utility of certain ratios traditionally used when analysing enterprises. In this context, we analyse the financial indicators proposed by the doctrine, Public Administrations, and the external users (rating agencies), proposing whenever possible alternative ones included those that can serve as early alert indicators. We conclude that the indicators obtained using the budget are much more useful when judging the financial situation of the entity than those traditionally based on the estate balance, although the first ones must be interpreting bearing in mind other magnitudes such as the cash surplus statement or the debt statement. In any case, we believe that the worthiness of the analysis to be used must be demonstrated empirically, which is of course a logical outcome in this paper.*

*Key words: financial statements analysis, public sector accounting.*

## 1. INTRODUCCIÓN

El análisis de estados contables o análisis económico-financiero tiene por objeto deducir del estudio de los Estados Financieros la situación de la entidad en relación con el cumplimiento de sus objetivos. Aplicadas estas técnicas tradicionalmente en el ámbito empresarial, su desarrollo y composición están sesgados hacia la medición de los objetivos básicos de rentabilidad y estabilidad como claves del éxito empresarial. Es por ello que, aunque los métodos de análisis utilizados en el sector empresarial pueden ser aplicados a las Administraciones Públicas, lo que en ningún caso puede ser extensivo son los resultados del análisis, los diagnósticos que se hagan a partir del mismo y, por supuesto, las decisiones que posteriormente se adopten. No debemos olvidar a este respecto que en las entidades que forman el sector público no lucrativo los bienes y servicios no son adquiridos para obtener de ellos rentabilidad, sino para satisfacer necesidades; los ingresos no provienen del rendimiento de sus activos, sino que son aportados por los ciudadanos de forma coactiva; y el éxito o fracaso no se mide por los beneficios generados, sino por el incremento del bienestar social.

Por otra parte, la casi totalidad de estas entidades están sometidas al régimen presupuestario, lo cual condiciona en gran parte los principios y técnicas contables a aplicar en las operaciones realizadas por este tipo de entidades.

De lo anterior se deducen unas limitaciones evidentes para la aplicación directa de las mismas fórmulas, ratios, indicadores o comparaciones que se emplean en la empresa, y se hace preciso introducir algunos comentarios y matizaciones que harán mucho más útil el análisis de la información contable elaborada por las Administraciones Públicas, y a los que se han referido más ampliamente Benito y Vela (1998). A este respecto, el objeto de nuestro estudio es ofrecer un conjunto de ratios e indicadores elaborados a partir de los estados contables contenidos en la cuarta parte del Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) de 1994: balance de situación, cuenta del resultado económico-patrimonial, estado de liquidación del presupuesto y memoria; observando que muchos de los ratios que tradicionalmente se vienen usando en la contabilidad empresarial pierden su capacidad informativa al aplicarlos a las Administraciones Públicas, dado que las características y objetivos que persiguen estas entidades difieren de los que se manifiestan en las empresas. No obstante, evaluaremos el potencial informativo que tienen tanto el balance de situación como la cuenta de resultados, y sobre todo nos centraremos en el estado de liquidación del presupuesto, partiendo del mismo para la propuesta de un conjunto de ratios que desde nuestro punto de vista pueden dar una idea bastante objetiva de la situación financiera que atraviesa la entidad pública analizada.

Una aclaración que creemos oportuno realizar es que a la fecha de redacción de este trabajo (finales de 2001) todas las Administraciones Públicas españolas o bien

aplican el PGCP de 1994 o bien tienen pensado hacerlo en fechas cercanas. La única excepción es la Administración Local, donde todavía se sigue utilizando el antiguo PGCP de 1983, aunque el artículo 184.b) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, establece que “el Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), deberá aprobar el Plan de Cuentas para las Entidades Locales, conforme al Plan General de Contabilidad Pública”. Resulta evidente deducir, a tenor de lo anterior, que si el Plan general contable público ha experimentado variaciones, también lo deberá hacer el Plan de Cuentas de las Haciendas Locales.

A pesar de esta no-adaptación al PGCP de 1994, creemos que todo lo que vamos a decir en las páginas que siguen es perfectamente exportable a la Administración Local, pues el contenido informativo de las cuentas anuales que elaboran estas entidades (reglas 408 a 433 de la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local) es prácticamente idéntico al que se contiene en las cuentas anuales elaboradas según los modelos propuestos por el PGCP de 1994. Por otro lado, muchos de los indicadores y ratios que proponemos son de carácter presupuestario, en cuya estructura apenas existen diferencias entre el sector público local y el resto del sector público.

Como ya hemos mencionado anteriormente, el análisis de la información contable que elaboran las Administraciones Públicas lo hemos realizado fundamentalmente a través de un conjunto de ratios e indicadores contruidos a partir de dicha información, por lo que antes de entrar más a fondo en el objeto de nuestro trabajo nos gustaría poner de manifiesto algunas limitaciones que deben tenerse en cuenta cuando se utilizan ratios:

- Los ratios no están totalmente estandarizados; existen importantes diferencias en la construcción de los ratios así como en la preceptiva clasificación funcional de partidas que pueden dar lugar a que ratios con idéntica denominación den lugar a valores con diagnóstico sustancialmente distinto.

- Los ratios no son significativos por sí mismos, sino que adquieren significación al compararlos con valores del ratio anteriores, ratios estándares, ratios de otras entidades públicas de características semejantes, etc.

- Los ratios no deben ser considerados aisladamente, sino conjuntamente. De esta forma, las conclusiones del análisis no se basan en un parámetro aislado sino en varios de ellos, por lo que es deseable establecer un modelo formalizado validado empíricamente que sea capaz de coordinar el efecto de un conjunto de ratios significativos de cara a juzgar su solvencia, eficiencia, eficacia o economía.

En definitiva, los ratios no constituyen un fin en sí mismos, sino que sirven como punto de referencia para la evaluación de la entidad analizada, por lo que resulta fundamental el diseño de una batería de ratios que responda a las cuestiones que sobre las

entidades públicas entendemos que objetivamente son de interés, tanto para los gestores como para cualquier tercero interesado.

## **2. CAPACIDAD INFORMATIVA DEL BALANCE DE SITUACIÓN PARA JUZGAR LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA ENTIDAD**

El análisis del balance de situación presenta en las entidades públicas una menor utilidad que en las empresas, debido a que los recursos no se obtienen de la explotación de la inversión realizada y, además, sólo el inmovilizado no afecto a servicio público supone garantía de los préstamos recibidos. Por ello, el balance de situación aporta básicamente información para evaluar la situación financiera de la entidad, que se encuentra condicionada por los siguientes aspectos: recursos económicos con los que cuenta, forma en que los recursos económicos han sido financiados, solvencia a corto plazo y solvencia a largo plazo.

### **2.1. Análisis de la solvencia a corto plazo**

Respecto a la solvencia a corto plazo o liquidez hemos de decir que en las Administraciones Públicas la tradicional definición del capital circulante como activo circulante menos pasivo circulante es de escasa utilidad, resultando más útil el cálculo del remanente de tesorería que se presenta en la memoria, y al que nos referiremos posteriormente, puesto que esta magnitud relaciona las obligaciones de pago vencidas y no pagadas con los derechos de cobro vencidos y no cobrados previstos para su financiación. Efectivamente, tal y como representamos en la tabla 1, dentro del activo circulante cabe distinguir entre derechos de cobro vencidos (ya imputados al presupuesto) y derechos de cobro no vencidos, los cuales formarán parte del presupuesto de ingresos del ejercicio en que se produzca su vencimiento.

En el pasivo circulante se incluyen igualmente obligaciones de pago vencidas que, en principio, no formarán parte de ningún presupuesto de gastos futuro, y obligaciones de pago no vencidas (por ejemplo, la deuda financiera) que se aplicarán al presupuesto de gastos del ejercicio en que se produzca su vencimiento, por lo que no serán amortizadas con cargo al activo circulante de la entidad, sino mediante la oportuna dotación presupuestaria (ver tabla 1).

En definitiva, como manifiestan Pina y Torres (1996, p.75-77), el ratio de solvencia a corto plazo, tal como se define en el ámbito empresarial, carece de significado relevante en las Administraciones Públicas, ya que una parte del activo circulante (derechos de naturaleza presupuestaria no vencidos) no podrá ser utilizada para hacer frente al pago de las deudas vencidas, sino que deberá ser empleada en la cobertura de

**Tabla 1**  
**Relación activo/pasivo circulante en las entidades públicas**

Activo circulante		Pasivo circulante
Recursos que podrán financiar gastos presupuestarios futuros: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inversiones financieras temporales.</li> <li>- Deudores por aplazamiento y fraccionamiento.</li> <li>- Deudores no presupuestarios que serán presupuestarios a su vencimiento.</li> <li>- Fianzas y depósitos constituidos a corto plazo, cuando se consideran presupuestarios.</li> </ul>	<b>EFECTO EN EL PRESUPUESTO FUTURO</b>	Obligaciones que constituyen gastos presupuestarios futuros: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligaciones y otros valores negociables a corto plazo.</li> <li>- Deudas a corto plazo por préstamos recibidos.</li> <li>- Fianzas y depósitos recibidos a corto plazo, cuando se consideran presupuestarios.</li> <li>- Acreedores periodificación de gastos presupuestarios.</li> <li>- Acreedores no presupuestarios que serán presupuestarios a su vencimiento.</li> </ul>
Recursos que no formarán parte de presupuestos futuros: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deudores presupuestarios.</li> <li>- Deudores no presupuestarios que lo seguirán siendo en su vencimiento.</li> <li>- Deudores por administración de recursos de otros entes públicos.</li> <li>- Administraciones Públicas.</li> <li>- Otros deudores.</li> <li>- Tesorería.</li> </ul>	<b>EXCEDENTE FINANCIERO ACTUAL</b>	Obligaciones que no formarán parte de presupuestos futuros: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acreedores presupuestarios.</li> <li>- Acreedores no presupuestarios que lo seguirán siendo en su vencimiento.</li> <li>- Acreedores por administración de recursos de otros entes públicos.</li> <li>- Administraciones Públicas.</li> <li>- Cuentas corrientes no bancarias.</li> <li>- Ajustes por periodificación.</li> </ul>

gastos presupuestarios. Por otra parte, las obligaciones, igualmente de naturaleza presupuestaria, no vencidas, que se incluyen en el pasivo circulante no generan necesidades de financiación, sino que serán cubiertas con recursos procedentes de los ingresos presupuestarios.

Pese a las limitaciones expuestas, una Comisión de Auditores de los Organos de Control Externo (OCEX) decidió, en reunión celebrada en Barcelona en noviembre de 1993, incluir el ratio activo circulante/pasivo circulante en los informes que sobre el sector público local elaboran los Tribunales de Cuentas del Estado Español<sup>1</sup>; incluso, la Sindicatura de Cuentas de Valencia considera que dicho ratio debiera ser superior al 100%, aplicando criterios del sector empresarial que por otro lado han resultado en la práctica de dudosa validez sin considerar el sector al que pertenece la empresa anali-

<sup>1</sup> A nivel autonómico existen Tribunales de Cuentas en Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana.

zada (puede verse a este respecto Jiménez, García-Ayuso y Sierra, 2000, p.139-145). También Garcerán (1998, p.134) considera este ratio entre los válidos para analizar la solvencia a corto plazo.

Sí nos parece interesante, en cambio, utilizar lo que podríamos denominar ratio de liquidez o tesorería, definido como (fondos líquidos + deudores presupuestarios + deudores no presupuestarios que lo seguirán siendo a su vencimiento – saldos de dudoso cobro – cobros pendientes de aplicación) / (acreedores presupuestarios + acreedores no presupuestarios que lo seguirán siendo a su vencimiento – pagos pendientes de aplicación), para evaluar la solvencia a corto plazo. Este ratio debe interpretarse como la capacidad de la entidad para hacer frente a sus obligaciones a corto plazo con los fondos líquidos y lo que le deben, siendo razonables valores próximos a la unidad.

A este respecto, nos gustaría destacar el hecho de que la legislación obliga a que el endeudamiento a corto plazo se destine únicamente a compensar déficits transitorios de tesorería, y nunca a financiar inversiones. Por el contrario, el endeudamiento a largo plazo, salvo situaciones excepcionales, sólo puede utilizarse en operaciones de inversión (adquisición de activos fijos principalmente). De igual manera, los fondos procedentes de la enajenación de inmovilizado no pueden destinarse a financiar gasto corriente, sino únicamente a la reinversión o a la amortización de deuda a largo plazo. Se consigue así implícitamente un equilibrio financiero que obliga a financiar las inversiones con el ahorro neto generado, con enajenaciones de bienes patrimoniales, con deuda a largo plazo, mediante subvenciones o transferencias de capital, o a través de contribuciones especiales y recursos urbanísticos.

Una cuestión importante a tener en cuenta es que cuanto mayor sea el exigible a corto plazo en relación con el exigible total, puede que la entidad pública tarde más en pagar a los proveedores, siendo éstos quienes finalmente estén financiando una parte considerable de la actividad pública a un coste no calculado, pero implícito, en la facturación. Esta tardanza en el pago convierte al exigible a corto en exigible a largo plazo, hasta el punto de que la presión de los acreedores puede llegar a ser insoportable y debe acudir, entonces, a operaciones de tesorería que se necesitan año tras año para sufragar el déficit de funcionamiento y no para su fin primitivo como es cubrir déficit transitorios de tesorería.

Centrándonos en los distintos niveles de la Administración española (central, autonómica y local), las tablas 2 y 3 muestran las restricciones que en el caso concreto de la Administración Local existen a las operaciones de endeudamiento a largo plazo y a las operaciones de tesorería, respectivamente. La tabla 4 aclara los conceptos de ahorro bruto y ahorro neto tras la nueva redacción dada a determinados preceptos de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) por sucesivas leyes de medidas fis-

cales, administrativas y del orden social (más conocidas como leyes de acompañamiento de los presupuestos del Estado) de los años 1996, 1998 y 1999.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), establece dos límites a las operaciones de crédito realizadas por estas entidades:

- Que el importe total del crédito se destine a la realización de gastos de inversión.
- Que el importe total de las anualidades de amortización por capital e intereses no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

Además, en los escenarios de consolidación presupuestaria se fijan los límites plurianuales sobre déficit y deuda para cada Comunidad Autónoma, en acuerdos bilaterales con el Gobierno central.

En el caso del Estado no existe una referencia expresa a los límites del endeudamiento, a excepción de la Ley de Presupuestos que se elabora anualmente, donde se reconoce que podrá emitirse deuda como máximo para cubrir el déficit previsto.

En la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria se recogen las bases futuras de actuación en materia presupuestaria para las Administraciones Públicas en general, pretendiendo que el *equilibrio presupuestario* sea la gran contribución de la política presupuestaria a la estabilidad macroeconómica. Con ello se trata de dar respuesta al Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997 que limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica en la Unión Económica y Monetaria.

Los principios generales recogidos en esta ley son el principio de estabilidad presupuestaria, definido como equilibrio o superávit presupuestario, el principio de plurianualidad, el principio de transparencia y el principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

A estos efectos, debe entenderse por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC), y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones Públicas. En el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes para el conjunto del sector público.

Además, y con objeto de establecer las condiciones en las que deberá alcanzarse esta estabilidad presupuestaria en el ámbito de las Comunidades Autónomas, se ha elaborado la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, donde se articulan los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio de los objetivos de estabilidad presupuestaria. En este ámbito, y con objeto de respetar el principio de

**Tabla 2**  
**Restricciones a las operaciones de crédito a largo plazo de las entidades locales**

EFECTO EN EL PRESUPUESTO FUTURO	Para financiar inversiones , así como para la sustitución total o parcial de operaciones de crédito preexistentes (art. 50.1 LRHL).
	Dos supuestos extraordinarios (art. 50.4 LRHL), en la que los que el crédito sólo podrá instrumentarse mediante préstamos o créditos concertados con entidades financieras: 1. Cobertura del remanente de tesorería negativo (art. 174.2 LRHL). 2. Financiación, por razones de necesidad y urgencia, de nuevos y mayores gastos corrientes por la vía de la modificación presupuestaria (art. 158.5 LRHL).
RESTRICCIONES CUANTITATIVAS (art. 54.1, 2, 3 y 4 LRHL)	<p>A) No se podrán concertar nuevas operaciones de crédito si:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- el ahorro neto es negativo<sup>2</sup>,</li> <li>- el volumen total del capital vivo de las operaciones vigentes a corto y largo plazo, incluido el riesgo deducido de los avales, excede del 110 % de los ingresos corrientes liquidados o devengados calculados a partir de los estados contables consolidados que integran los Presupuestos Generales de la Corporación, es decir, de la Corporación Local, de sus Organismos Autónomos y de las cuentas de resultados de las sociedades mercantiles<sup>3</sup> cuyo capital pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente.</li> </ul> <p>B) Si se superan los límites anteriores, se podrán autorizar nuevas operaciones de crédito si lo aprueba por el Ministerio de Economía y Hacienda o por la Comunidad Autónoma respectiva si tiene la competencia para ello.</p> <p>C) Cuando el ahorro neto sea negativo, además de la autorización anterior se requerirá la aprobación por el Pleno de la respectiva Corporación de un plan de saneamiento financiero a realizar en un plazo no superior a tres años.</p> <p>D) No será precisa la presentación del plan de saneamiento financiero en el caso de autorización de operaciones de crédito que tengan por finalidad la sustitución de operaciones de crédito a largo plazo concertadas con anterioridad, con el fin de disminuir la carga financiera o el riesgo de dichas operaciones, respecto a las obligaciones derivadas de aquéllas pendientes de vencimiento.</p> <p>E) Las entidades locales de más de 200.000 habitantes podrán optar por sustituir las autorizaciones del Ministerio de Economía y Hacienda o de la Comunidad Autónoma por la presentación de un Escenario de Consolidación Presupuestaria, conteniendo el compromiso aprobado en Pleno del límite máximo del déficit no financiero y el importe máximo del endeudamiento para cada uno de los tres ejercicios siguientes.</p>
AUTORIZACION DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (art. 54.5 LRHL).	Operaciones de crédito en el exterior o con entidades financieras no residentes en España.
	Emisiones de deuda o cualquier otra apelación al crédito público.
Las leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán, anualmente, fijar límites globales al acceso al crédito de las entidades locales cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica (art. 54.9 LRHL).	

<sup>2</sup> La disposición transitoria séptima de la Ley 50/1998 disponía que si el ahorro neto negativo durante los años 1999 y 2000 no superaba el 1,5 % y el 0,75 %, respectivamente, de los ingresos corrientes liquidados, no sería precisa autorización para concertar operaciones de crédito a largo plazo.

<sup>3</sup> Hasta el año 2003 las entidades que superen los límites mencionados no precisarán autorización para suscribir nuevas operaciones de crédito, si presentan ante el órgano competente un compromiso firme de reducción de deuda que permita alcanzar dicho porcentaje a 31 de diciembre del 2003.

**Tabla 3**  
**Restricciones a las operaciones de tesorería de las entidades locales**

LIMITACIONES (art. 52 LRHL)	Plazo no superior a un año.
	Financiar necesidades transitorias de tesorería.
	No superar el 30 % de los ingresos liquidados por operaciones corrientes.
AUTORIZACION (art. 53.3 LRHL)	El Presidente de la Corporación, siempre que no superen el 5 % de los ingresos por operaciones corrientes.
	El Presidente de la Corporación, si el conjunto de operaciones de tesorería, incluida la nueva operación, supera el 15 % de los ingresos por operaciones corrientes. Una vez superado dicho límite, la aprobación corresponde al Pleno de la Corporación.

**Tabla 4**  
**Concepto de ahorro bruto y ahorro neto en las entidades locales  
y en sus OO. AA. administrativos**

AHORRO BRUTO	Capítulos 1 al 5 del presupuesto de ingresos. <i>Menos</i> Capítulos 1 al 4 del presupuesto de gastos menos capítulo 3.
AHORRO NETO	Ahorro bruto. <i>Menos</i> Anualidad teórica de amortización (cuotas de amortización de capital más intereses).

**Tabla 4 (bis)**  
**Concepto de ahorro bruto en los OO. AA. comerciales y en las sociedades  
mercantiles de capital íntegramente local**

AHORRO BRUTO = RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD ORDINARIA MENOS LOS INTERESES DE AMORTIZACIÓN DE PRÉSTAMOS O EMPRÉSTITOS.

autonomía financiera de estas entidades, se deja a éstas la capacidad de adoptar las medidas necesarias para alcanzarlo, permitiéndoles igualmente decidir si el objetivo puede lograrse con una política de incremento de los ingresos públicos o de reducción de los gastos, y sin que pueda recurrirse a una mayor emisión de deuda pública como forma de financiación.

El principal problema que encontramos se deriva de la definición del objetivo de estabilidad presupuestaria con arreglo a las normas del SEC, máxime cuando las entidades públicas no están acostumbradas a esa terminología y, en cambio, sí están más habituadas a la determinación de magnitudes en términos de contabilidad presupuestaria.

Concretamente, es la variable de capacidad/necesidad de financiación la que se convierte ahora en la clave del análisis para conocer si se ha cumplido o no el objetivo de estabilidad presupuestaria. En la mayoría de los casos será lógicamente la información presupuestaria a partir de donde deba procederse al cálculo de esta magnitud, para lo cual será preciso establecer una equivalencia entre esta magnitud de contabilidad macroeconómica y la información presupuestaria de tipo microeconómico elaborada por las entidades públicas. Sobre este tema volveremos a incidir en el epígrafe 4.1.

En otro orden de cosas, el principio de transparencia se refiere a la obtención de información suficiente para poder verificar el cumplimiento del principio de estabilidad, y el principio de eficiencia supedita las políticas de gasto público al cumplimiento del objetivo de estabilidad y ejecución orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad.

## **2.2. Análisis de la solvencia a largo plazo y endeudamiento**

Para la evaluación de la solvencia a largo plazo, la utilidad del balance de situación, junto a la información que se contiene en la memoria, radica en que se informa sobre la estructura de endeudamiento de la entidad, ya que la estabilidad financiera de las Administraciones Públicas va a depender en gran medida del calendario de amortizaciones de capital y volumen de las mismas en relación con los activos enajenables y los demás ingresos presupuestarios. En este sentido, conviene recordar que al contrario de lo que ocurre en las empresas, donde las deudas están respaldadas por los beneficios y por el inmovilizado, en las Administraciones Públicas son los ingresos presupuestarios los que garantizan el pago de las deudas, ya que en estas entidades no es posible obtener beneficios ni el inmovilizado puede ser enajenable al estar afectado a la prestación de servicios. Solamente la cobertura de deuda por activos realizables (no afectados al servicio público) representa una fuente de financiación adicional disponible para hacer frente a posibles tensiones financieras que se puedan presentar. Por otra

parte, en la nueva redacción dada al artículo 50.5 de la LRHL por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, a la que antes nos referimos, se considera la posibilidad de afectar ingresos específicos al pago de operaciones de crédito, representando éstos la principal garantía frente a terceros del pago de sus deudas.

Las consideraciones anteriores nos permiten afirmar que la forma más acertada de evaluar la solvencia a largo plazo de una entidad pública es acudir a la composición de sus gastos e ingresos presupuestarios no financieros, y más concretamente los ingresos corrientes, en lugar de estudiar la estructura de su pasivo y la comparación entre masas patrimoniales correlativas. Así, la diferencia entre ingresos razonablemente realizables y gastos de difícil disminución será la mejor garantía que avale la suscripción de nuevos préstamos. Pina (1995, p.106) señala a este respecto dos indicadores significativos: ingresos/carga financiera del ejercicio (devolución del principal + intereses), e (ingresos - gastos fijos)/carga financiera del ejercicio. Por su parte, Mattret (1997), Laurent y Boyer (1997), Guengant (1998), y Alcalde y Vallés (2001) indican que el ratio más apropiado es deuda financiera total/ahorro bruto anual, ya que el mismo pondrá de manifiesto el número de años que precisará la entidad para satisfacer la deuda pendiente con su ahorro bruto. Consideramos este ratio mucho más significativo que el de deuda financiera total / ingresos corrientes, utilizado, como veremos posteriormente, por las agencias de rating más conocidas internacionalmente, ya que de estos ingresos corrientes una parte importante está comprometida para atender a los gastos corrientes. Por otra parte, puede ocurrir que, como en el caso de las Comunidades Autónomas, la asunción de nuevas competencias traiga aparejado más ingresos corrientes y al aumentar el denominador de la anterior expresión se produzca un “efecto disolución” de la deuda. El cambio más significativo se produce, por ejemplo, al asumir las competencias de educación y sanidad, demostrándose que ello supone casi multiplicar por tres el importe de los ingresos corrientes y, sin embargo, ésto no permite incrementar la capacidad de ahorro y el margen de maniobra presupuestario, dado que estos servicios públicos de educación y sanidad tienen un componente fundamental de gasto corriente.

Otro indicador fundamental para analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas es el plazo medio de la deuda viva, el cual deberá ser igual o mayor que los años que teóricamente se necesitarían para hacer frente a la liquidación de toda la deuda viva con el ahorro bruto, es decir, al ratio deuda viva/ahorro bruto. Aumentar este ahorro bruto se convierte, pues, en un objetivo fundamental para reducir las necesidades de endeudamiento, lo cual exigirá actuaciones sobre el gasto corriente –austeridad, reestructuración administrativa y gestión permanente de la deuda para abaratar su coste– y sobre el ingreso corriente –básicamente, mejora en la gestión tributaria–.

La tabla 5 nos muestra el caso de las Comunidades Autónomas, en el sentido de que muchas de ellas han visto reducir el ratio deuda / ingresos corrientes al asumir nuevas competencias, pero sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con el ratio deuda / ahorro bruto. Por otro lado, si comparamos el ratio deuda / ahorro bruto con la vida media de la deuda observamos que sólo Cataluña y la Comunidad Valenciana atraviesan por dificultades. Si en el ahorro bruto incluimos también el capítulo 3 del presupuesto de gastos, estas dificultades se amplian a Andalucía y Galicia.

A propósito del endeudamiento, y centrándonos en la Administración Local, Brusca (1997, p.236) señala que un indicador que se revela de gran utilidad para evaluar la capacidad de pago es el que compara la deuda pendiente de amortización con el valor catastral de los bienes inmuebles que son objeto de imposición<sup>4</sup>, así como con otros índices tenidos en cuenta para el cálculo del impuesto que grava este tipo de bienes. Este ratio es utilizado habitualmente por las firmas de calificación de la deuda municipal, y, por ejemplo, Bernstein (1993, p.652) señala que un porcentaje del 10% de la deuda sobre el valor del mercado de los inmuebles se considera alto, mientras que un 3-5% es bajo. También es posible comparar los valores catastrales actuales con los valores de mercado, a efectos de incrementar los tipos impositivos o la base imponible, aunque obviamente los valores catastrales no son fácilmente movibles. De la misma manera, sería muy útil conocer los tipos que se aplican en otros impuestos (Impuesto sobre actividades económicas, Impuesto de circulación de vehículos, Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos, Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras) y compararlos con los máximos permitidos legalmente al objeto de conocer el margen de maniobra que tiene la entidad para obtener recursos por vía impositiva.

Otros indicadores, quizás no tan útiles como los anteriores, pero que sin duda los complementan, son los siguientes: deuda per cápita/renta media familiar; deuda total/ingresos presupuestarios corrientes; límite legal de deuda - deuda real/límite legal de deuda; fondos líquidos/obligaciones pendientes de pago; deuda total/nº de habitantes<sup>5</sup>.

Por su parte, el *Canadian Institute of Chartered Accountants* (CICA) ha propuesto un conjunto de diez indicadores para evaluar la condición financiera de las entidades públicas, entendiendo por tal la salud financiera medida por la sostenibilidad, vulnerabilidad y flexibilidad en un contexto económico y financiero global (ver tabla 6).

---

<sup>4</sup> Nos referimos a los bienes situados en el municipio que no son propiedad de la Administración Local.

<sup>5</sup> El cálculo de indicadores por número de habitantes permitirá básicamente la comparación de la entidad con otras de su mismo nivel de población, para lo cual deberán matizarse algunas circunstancias a fin de que las conclusiones resulten significativas, como es el caso de los municipios turísticos, donde existe un desfase importante entre la población de hecho y la de derecho.

Tabla 5  
Ratios de endeudamiento de las comunidades autónomas

	1996				1997				1998				1999			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Andalucía	5,4	13,1	48,8	4,2	5,0	8,3	49,6	5,1	5,2	8,4	48,6	5,9	5,0	7,4	46,5	7,4
Aragón	4,6	8,0	90,6	5,2	4,2	5,5	94,8	4,8	3,8	4,7	89,4	4,3	3,1	3,6	60,2	5,8
Asturias	2,5	3,0	96,3	6,1	2,5	2,6	94,0	4,6	2,4	2,7	98,0	5,0	2,4	2,6	96,0	6,2
Baleares	1,4	1,7	78,3	6,7	1,5	1,7	76,2	5,9	1,3	1,2	44,3	9,6	1,3	1,4	42,3	9,9
Canarias	4,4	6,2	31,7	4,8	3,0	3,9	30,3	4,7	2,4	2,4	27,6	5,3	1,6	1,7	24,4	6,6
Cantabria	1,9	2,3	87,6	5,9	1,6	1,8	63,5	5,1	1,5	1,4	60,1	3,9	1,4	1,7	39,0	3,2
Castilla - La Mancha	2,3	2,9	29,8	4,6	2,1	2,4	28,2	4,2	2,5	3,0	31,0	6,1	2,2	2,4	28,2	6,3
Castilla y León	2,2	2,6	42,7	5,0	2,0	2,4	44,2	5,0	2,0	2,3	42,2	4,8	1,6	1,8	38,6	4,5
Cataluña	7,2	18,8	74,1	4,3	8,1	19,9	77,3	3,6	6,4	11,9	72,7	4,4	6,7	12,9	72,6	5,1
Galicia	4,9	9,7	55,0	6,5	4,2	6,3	55,4	6,9	4,5	6,6	54,3	6,5	3,4	4,4	50,9	n. d.
Extremadura	4,4	6,5	67,5	5,6	3,0	3,6	61,7	5,1	2,6	3,0	55,9	5,3	2,2	2,4	53,6	5,7
La Rioja	2,0	2,5	69,3	4,6	1,8	2,1	62,4	4,9	1,9	2,0	57,8	6,2	1,6	1,7	36,5	5,3
Madrid	6,6	17,7	133,9	5,7	4,0	6,5	115,8	4,6	3,6	4,7	103,3	5,8	3,1	3,8	78,1	5,8
Murcia	3,2	4,9	115,9	4,2	3,0	4,0	109,2	4,1	2,7	3,5	98,1	4,6	2,3	2,7	61,4	5,3
Navarra	2,1	2,7	54,2	4,0	1,9	2,3	48,2	3,8	1,3	1,5	34,7	4,2	1,5	1,7	33,6	5,7
País Vasco	2,6	3,4	49,1	4,7	3,1	4,0	52,6	4,6	2,1	2,4	45,4	4,0	1,5	1,7	37,7	4,2
Valencia	3,74	-20,2	62,0	n. d.	6,4	11,6	62,1	9,4	5,6	9,1	62,4	5,0	10,0	20,2	66,0	5,0

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones de presupuestos de las Comunidades Autónomas que publica la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda. Se trata de cifras que consolidan la Sanidad y los Organismos Autónomos con la Administración General, habiéndose eliminado las transferencias internas. La deuda se refiere a 31 de diciembre de cada uno de los ejercicios considerados, y la hemos obtenido del Boletín Estadístico que mensualmente elabora el Banco de España. La vida media de la deuda la hemos obtenido de Ezquiaga y García (2001, p. 162).

1 = Deuda/Ahorro bruto

2 = Deuda/Ahorro bruto incluido capítulo 3 del presupuesto de gastos

3 = Deuda/ Ingresos corrientes

4 = Vida media de la deuda

**Tabla 6**  
**Indicadores propuestos por el CICA para evaluar la condición financiera de las entidades públicas**

<i>Sostenibilidad.</i> Grado de mantenimiento de los programas existentes y cumplimiento de las obligaciones sin incrementar la deuda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deuda/PIB.</li> <li>- Déficit/PIB.</li> </ul>
<i>Flexibilidad.</i> Grado de incremento de los recursos financieros para responder a un aumento de las obligaciones, bien por aumento de los ingresos no financieros, bien por aumento de la deuda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gastos financieros de la deuda pública/Ingresos totales.</li> <li>- Cambios en el stock de capital físico.</li> <li>- Ingresos propios/PIB.</li> </ul>
<i>Vulnerabilidad.</i> Grado de dependencia de la entidad pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencias recibidas/Ingresos propios.</li> <li>- Deuda exterior/Deuda total.</li> <li>- Deuda en moneda extranjera/Deuda total.</li> <li>- Balanza por cuenta corriente/PIB.</li> <li>- Deuda externa/PIB.</li> </ul>

Para terminar con este epígrafe, y aunque sólo sea muy brevemente, nos gustaría poner de manifiesto la necesidad que existe de consolidar las cuentas de las Administraciones Públicas, máxime en estos momentos de euforia descentralizadora en la prestación de servicios públicos, con el objetivo de conocer la verdadera situación financiera de todo el conjunto, ya que lo que se acostumbra es a presentar la información contable de las diferentes entidades consolidables por separado, con la poco saludable intención de diluir los riesgos financieros.

También debemos, por otra parte, llamar la atención sobre el tratamiento contable que se les va a dar a las nuevas fórmulas de financiación de infraestructuras (peaje en sombra, aplazamiento del pago o método alemán, etc.), pues mucho nos tememos que lo único que se persigue con las mismas es diferir el reconocimiento contable de la deuda, a la vez que considerar los sucesivos pagos como gastos corrientes del ejercicio correspondiente, sin que por tanto se reconozca la deuda total en el pasivo del balance (Montesinos y Benito, 1999). Es decir, estamos hipotecando recursos futuros sin que en principio parezca que la Administración quiera dar cuenta de ello en sus estados contables. Somos conscientes, no obstante, de que en muchos casos resultará compleja la cuantificación de estos pasivos, debiendo recurrirse por lo general a cálculos de carácter financiero (De la Cruz y López, 1996).

### **3. UTILIDAD DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL**

La ausencia de ánimo de lucro, típica de las Administraciones Públicas, imposibilita que el beneficio, tal como se entiende en el sector empresarial, pueda ser utilizada para evaluar sus logros, por lo que nos preguntamos qué sentido cabe, entonces, atribuírsele a este resultado obtenido.

En nuestra opinión, el resultado económico debe interpretarse en el sentido que los ingresos obtenidos por la entidad pública durante un período concreto sean suficientes para cubrir los gastos derivados de los servicios prestados durante ese período, procurando al ser posible obtener un ahorro bruto que permita a dicha entidad aumentar su capacidad financiera, o de lo contrario los ciudadanos se verán obligados a soportar cargas por servicios prestados con anterioridad.

El resultado económico-patrimonial se determinará, entonces, por la diferencia entre ingresos y gastos económico-patrimoniales, tengan o no incidencia presupuestaria, devengados en el período a que se refiera, y el mismo jamás debe interpretarse como el beneficio o la pérdida que ha obtenido la Administración Pública en cuestión, de forma análoga a como se hace en la contabilidad empresarial. Este resultado sí podrá considerarse, por el contrario, como el ahorro o desahorro conseguido por el ente público.

De acuerdo con lo previsto en los Documentos No. 3 (IGAE, 1994a, p.67-94) y No. 7 (IGAE, 1994a, p.169-204) de la IGAE, el PGCP ha optado por una clasificación de gastos por naturaleza, en lugar de hacerlo por funciones, lo cual dificulta establecer la eficiencia y rendimiento de los servicios prestados, y las realizaciones de los gestores a través de la eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados. No obstante, pensamos que con los medios informáticos de que se dispone hoy día no resulta demasiado complicado identificar los gastos por naturaleza con cada uno de los programas correspondientes que la entidad pública tenga definidos, de tal forma que el cálculo de la eficiencia, eficacia y rendimiento de los servicios prestados se vincularía con la contabilidad analítica. Sobre este particular conviene resaltar el esfuerzo que la IGAE está realizando para la implantación de un sistema de costes en los Organismos Autónomos (proyecto CANOA- Contabilidad Analítica Normalizada para Organismos Autónomos) (IGAE, 1994b).

Por lo que se refiere a la presentación del resultado económico-patrimonial, el PGCP se ha decantado por un estado en forma de cuenta, contemplando dos modelos según que las actividades realizadas por el sujeto contable sean de carácter administrativo o de carácter comercial o industrial.

El modelo para entes administrativos presenta el siguiente formato:

A) El Debe de la cuenta recoge los gastos del ejercicio, desagregándolos en tres apartados:

- I. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales. Se incluyen las remuneraciones de los inputs utilizados por la entidad para la producción y suministro de bienes y servicios que constituyen su actividad, así como los tributos que se han satisfecho en el desarrollo de la misma.
  - II. Transferencias y subvenciones.
  - III. Pérdidas y gastos extraordinarios. Se recogen todos aquellos gastos no relacionados directamente con la actividad corriente de la entidad.
- B) En el Haber se recogen los ingresos, y se agrupan en cuatro apartados:
- I. Ingresos de gestión ordinaria. Incluye la mayoría de los ingresos derivados de recursos de derecho público.
  - II. Otros ingresos de gestión ordinaria. En este epígrafe están incluidos, a excepción de las transferencias y subvenciones recibidas, los restantes ingresos habituales de la entidad.
  - III. Transferencias y subvenciones.
  - IV. Ganancias e ingresos extraordinarios. Son aquellos ingresos no relacionados directamente con la actividad corriente de la entidad.

El modelo de cuenta del resultado económico-patrimonial para entes que desarrollan actividades comerciales o industriales se diferencia del modelo para entes administrativos en la inclusión de las cuentas que reflejan su actividad peculiar:

- Las variaciones de existencias (subgrupos 61 y 71).
- Las dotaciones y aplicación de provisiones de existencias (cuentas 693 y 793).
- Las compras y ventas (subgrupos 60 y 70).

A la vista de la presentación anterior nos gustaría poner de manifiesto que hubiera sido deseable añadir al modelo propuesto por el Plan un estado de conciliación de resultados que diera cuenta de las siguientes diferencias:

- Diferencias temporales existentes entre el resultado económico-patrimonial y el resultado presupuestario, como consecuencia del distinto momento de reconocimiento del gasto e ingreso en uno y otro ámbito. A modo de ejemplo, nos referiremos a los gastos financieros por intereses, los cuales se imputan al presupuesto en el momento del vencimiento, en tanto que en el resultado económico-patrimonial se atiende a su devengo, periodificando, por tanto, los intereses no vencidos.

- Diferencias permanentes derivadas de los distintos conceptos y definiciones que engloba el gasto e ingreso presupuestario y el gasto e ingreso devengado. Por ejemplo, las cuentas de gastos que representan pérdidas producidas por enajenación de activos a un precio de venta inferior a su valor neto contable no tienen su equivalente en el presupuesto de gastos, ya que en éste se contabiliza sólo el origen de fondos que supone la venta. Si excluimos a la Seguridad Social, el gasto económico de la depreciación

del inmovilizado recogido a través de dotaciones a amortizaciones y provisiones tampoco figura en el presupuesto de gastos<sup>6</sup>.

También hubiera resultado muy positivo estratificar el resultado de una forma parecida a como se hace en el Plan contable de 1990. Si bien es cierto que en las Administraciones Públicas carece de sentido hablar de resultado de la explotación, podría resultar interesante, al menos a efectos de análisis, disponer de información por niveles en la cuenta de resultados, lo cual nos permitiría conocer como se ha llegado a la "última línea". Así, y por analogía con el sector empresarial, podrían diferenciarse los siguientes tipos de resultados: resultado de la actividad principal, resultado financiero, resultado de la actividad ordinaria y resultado extraordinario.

En definitiva, consideramos que al resultado económico-patrimonial no se le puede pedir más información que la que nos proporciona, la cual es mucho más limitada que la facilitada por su homónimo de la contabilidad privada. Su verdadera utilidad se reduce a informarnos de cómo se ha ido generando a través de sus componentes. Teniendo en cuenta estas limitaciones se hace necesario completar esta información con la que nos dan otros indicadores económicos y financieros. Dentro de los primeros tendríamos la cuenta de resultados elaborada por funciones, la información que proporcionaría la aplicación efectiva de una presupuestación por programas, o la utilización de técnicas como el análisis coste-beneficio. Entre los indicadores financieros tenemos como más potentes el resultado presupuestario y el remanente de tesorería, a los que nos referiremos en las páginas siguientes.

Para terminar con este epígrafe nos gustaría comentar que muchos de los ratios e indicadores que pueden elaborarse a partir de la cuenta de resultado económico-patrimonial pueden obtenerse también de la liquidación del presupuesto, si bien debemos advertir, como ya expusimos anteriormente, de las diferencias permanentes y temporales que existen entre el resultado económico-patrimonial y el resultado presupuestario, como consecuencia de que el primero se calcula partiendo de flujos económicos devengados en el ejercicio y el segundo se basa en corrientes financieras. Estas diferencias provocarán que para un mismo ratio se obtengan valores diferentes según el ámbito en que se calcule (económico-patrimonial o presupuestario).

Algunos ratios elaborados a partir de la cuenta de resultado económico-patrimonial que nos parecen interesantes son los que relacionan bien ingresos, bien gastos, con el montante total de éstos (porcentajes verticales), así como con otras variables de interés (ver tabla 7).

---

<sup>6</sup> Puede verse el estado de conciliación del resultado económico-patrimonial y del resultado presupuestario propuesto por Pina (1993).

**Tabla 7**  
**Ratios relacionados con gastos e ingresos**

RATIOS RELACIONADOS CON GASTOS	RATIOS RELACIONADOS CON INGRESOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gastos de funcionamiento/gastos totales.</li> <li>- Transferencias y subvenciones/gastos totales.</li> <li>- Gastos extraordinarios/gastos totales.</li> <li>- Gastos de funcionamiento + servicio de la deuda /ingresos ordinarios.</li> <li>- Gastos de funcionamiento/nº de habitantes.</li> <li>- Gastos de personal/gastos ordinarios.</li> <li>- Servicio de la deuda/ingresos ordinarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingresos ordinarios/ingresos totales.</li> <li>- Transferencias y subvenciones obtenidas/ingresos totales.</li> <li>- Ingresos extraordinarios/ingresos totales.</li> <li>- Ingresos tributarios/ingresos totales.</li> <li>- Ingresos tributarios/nº de habitantes.</li> <li>- Ingresos tributarios per cápita/renta media familiar per cápita.</li> <li>- Deuda financiera total/ingresos ordinarios.</li> </ul>

Los ratios relacionados con los gastos permiten hacer tanto análisis de tendencia como entre entidades públicas, a la vez que dan una idea sobre si la entidad puede reducir fácilmente los mismos o, por el contrario, se trata de gastos a los que ineludiblemente tendrá que hacer frente. Los ratios que se proponen para los ingresos permiten conocer cuál es la composición de los ingresos de la entidad y la dependencia de ésta de determinados tipos de ingresos. Al igual que en los gastos, resultan muy interesantes las comparaciones intertemporales e interentidades.

#### 4. UTILIDAD DEL ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

##### 4.1. Equilibrio presupuestario

El estado de liquidación del presupuesto contiene a su vez cuatro estados:

- I. Liquidación del presupuesto de gastos.
- II. Liquidación del presupuesto de ingresos.
- III. Resultado de operaciones comerciales. Este estado deberá realizarse sólo en aquellas entidades cuya legislación se lo exija.
- IV. Resultado presupuestario.

Nos detendremos en el análisis de este último concepto —el resultado presupuestario— entendiendo como tal, de acuerdo con lo expresado en el Documento No. 7 de la IGAE, la diferencia entre los derechos presupuestarios netos liquidados durante el ejercicio y las obligaciones presupuestarias netas reconocidas durante el mismo, quedando excluidos los derechos de cobro y las obligaciones de pago con origen en el capítulo 9 del presupuesto de ingresos y del presupuesto de gastos, respectivamente. Este resultado significa en qué medida los recursos presupuestarios

han sido suficientes para financiar los gastos presupuestarios (superávit o déficit presupuestario).

La “*variación neta de pasivos financieros presupuestarios*” es la diferencia entre la totalidad de los derechos reconocidos liquidados netos consecuencia de la emisión o creación de pasivos financieros (capítulo 9 del presupuesto de ingresos) y las obligaciones reconocidas y liquidadas con origen en la amortización o reembolso de pasivos financieros (capítulo 9 del presupuesto de gastos). Su resultado, positivo o negativo, se traduce en un aumento o disminución, respectivamente, del endeudamiento presupuestario de naturaleza financiera, en términos netos.

Finalmente, el “*saldo presupuestario*” se obtiene añadiendo al resultado presupuestario del ejercicio, la variación neta de pasivos financieros presupuestarios, y si es positivo significará que ha habido superávit de financiación, mientras que si es negativo se identificará con un déficit de financiación; es decir, el saldo presupuestario permitirá comparar los empleos de recursos realizados (gastos presupuestarios) por la entidad pública con los recursos de que ha dispuesto la misma para su financiación, sin que ello deba interpretarse como un éxito o fracaso en la gestión del presupuesto, sino únicamente de equilibrio entre ingresos y gastos. Como señala Pina (1993, p.109) “*factores tan importantes como el grado de ejecución del presupuesto de gastos e ingresos o el ritmo temporal de actuaciones son esenciales para valorar la capacidad para gestionar recursos y prestar servicios de la entidad*”.

Para evitar que el saldo presupuestario pueda estar desvirtuado se hace preciso ajustarlo como consecuencia de las desviaciones en la financiación afectada y de los gastos realizados correspondientes a modificaciones presupuestarias financiadas con remanente de tesorería<sup>7</sup>.

Este saldo presupuestario ajustado es realmente el indicador de la gestión presupuestaria realizada y del exceso o insuficiencia de financiación obtenido en el ejercicio a través del presupuesto, una vez cubiertas las obligaciones reconocidas; éste incidirá positiva o negativamente en el remanente de tesorería y, por consiguiente, en la autofinanciación de la entidad pública.

La tabla 8 pone de manifiesto la situación de equilibrio presupuestario que es aconsejable en cualquier Administración Pública. De acuerdo con ello, los gastos de funcionamiento deben estar financiados con ingresos corrientes recurrentes, debiendo quedar un sobrante (ahorro bruto) que deberá dedicarse a devolver la anualidad de la deuda. En el caso de que el ahorro bruto fuera negativo, el actual nivel de gastos de la entidad estaría por encima de sus posibilidades, debiendo reducir gastos, o bien buscar nuevos ingresos o aumentar los existentes, pues de persistir la situación no habría más

---

<sup>7</sup> Un mayor detalle puede verse en Benito (1995a, cap. 8).

remedio que acudir a operaciones de tesorería cuya carga financiera necesita de nuevas operaciones para financiarlas, con lo que realmente lo que conseguimos es disfrazar verdaderas operaciones de crédito a largo plazo.

Una vez devuelta la anualidad de la deuda obtenemos el ahorro neto, que representa la capacidad que tiene la entidad de atender con sus ingresos ordinarios los gastos de funcionamiento, incluida la imputación al presente de los gastos realizados en el pasado con préstamos. Este ahorro neto, en caso de ser positivo, y junto con la enajenación de bienes de capital, las transferencias de capital, la variación positiva de activos financieros, las contribuciones especiales y los recursos urbanísticos, permitirá financiar los gastos de capital sin necesidad de acudir al crédito. Igualmente, su importe positivo será el límite máximo de carga financiera que pueda incrementar la entidad manteniendo el mismo nivel de ingresos y gastos.

**Tabla 8**  
**Equilibrio presupuestario**

Ingresos corrientes (capítulos 1 al 5 del presupuesto de ingresos) - Contribuciones especiales y recursos urbanísticos - Otros ingresos corrientes no habituales
= Ingresos corrientes recurrentes - Gastos de funcionamiento (capítulos 1, 2 y 4 del presupuesto de gastos) + Otros gastos no habituales o procedentes de ejercicios anteriores
= Ahorro bruto - Anualidad de la deuda (capítulos 3 y 9 del presupuesto de gastos)
= Ahorro neto + Ingresos de capital (capítulos 6 y 7 del presupuesto de ingresos) + Variación de activos financieros (capítulo 8 del presupuesto de ingresos) + Contribuciones especiales y recursos urbanísticos + Ingresos que aún siendo presupuestados como corrientes no son recurrentes - Gastos de capital (capítulos 6 y 7 del presupuesto de gastos) - Variación de activos financieros (capítulo 8 del presupuesto de gastos) - Otros gastos de capital
= Resultado presupuestario + Créditos gastados financiados con remanente de tesorería - Desviaciones de financiación positivas en gastos con financiación afectada + Desviaciones de financiación negativas en gastos con financiación afectada
= Capacidad o necesidad de financiación del ejercicio

El concepto "*capacidad o necesidad de financiación del ejercicio*" que figura en la tabla 8 difiere de lo que se entiende como tal en términos de contabilidad nacional, dado que en esta última se define como la diferencia entre los ingresos y gas-

tos procedentes de las operaciones no financieras, dejando al margen tanto las operaciones de tipo financiero como las de endeudamiento. También hay que tener en cuenta, por otra parte, que debido a la aplicación del criterio de devengo en el SEC, ausente en los criterios presupuestarios, pueden aparecer algunas diferencias entre la variable concretada en la terminología del SEC y la definida anteriormente. Esto pone de manifiesto una vez más la necesidad de conectar los sistemas de contabilidad pública microeconómica con los sistemas de cuentas nacionales, especialmente en lo referente a la definición de magnitudes y a la conciliación de cifras entre ambos sistemas de información.

#### **4.2. Indicadores presupuestarios**

Existen varios trabajos (Benito y Vela, 1998; Pablos y Fernández, 1998; Brusca, 1997; Pina y Torres, 1996; entre otros) donde se recogen un conjunto de indicadores, así como la interpretación que debe dársele a los mismos, por lo que en la tabla 9 sólo nos vamos a limitar a enumerarlos sin entrar en mayor detalle. Consideramos, por otro lado, que puede resultar de gran interés comparar algunas de las magnitudes señaladas con sus equivalentes elaboradas sobre el presupuesto inicial, al objeto de conocer en qué medida se ha cumplido lo previsto. Pensamos que estos indicadores, además de algunos otros que hemos visto en las páginas anteriores, deberían acompañar a las cuentas que anualmente elaboran las Administraciones Públicas, para de esta forma poder obtener una visión resumida sobre la situación económico-financiera y presupuestaria de las mismas. A este respecto, sólo los OCEX autonómicos elaboran anualmente un conjunto de ratios en los Informes de los sectores públicos locales de su competencia, si bien existen discrepancias en la definición de los mismos y en la utilización de unos u otros ratios<sup>8</sup>.

**Tabla 9**  
**Indicadores presupuestarios**

INDICADOR	DEFINICIÓN
Índice de modificaciones presupuestarias	$\frac{\text{Total modificaciones del presupuesto de gastos}}{\text{Total presupuesto inicial de gastos}}$

<sup>8</sup> El Instituto de Estudios Fiscales ha publicado un estudio titulado "Normalización de la información contable elaborada por las Comunidades Autónomas y el Estado" donde se propone que estas entidades publiquen en sus cuentas anuales un conjunto de ratios que se aproximan bastante a los recogidos en el presente trabajo (vid. Montesinos y otros, 1999).

Indice de ejecución de ingresos	$\frac{\text{Total derechos reconocidos netos}}{\text{Total presupuesto definitivo de ingresos}}$
Indice de ejecución de gastos	$\frac{\text{Total obligaciones reconocidas netas}}{\text{Total presupuesto definitivo de gastos}}$
Indice de derechos pendientes de cobro	$\frac{\text{Total derechos liquidados pendientes de cobro}}{\text{Total derechos liquidados}}$
Indice de obligaciones pendientes de pago	$\frac{\text{Total obligaciones pendientes de pago}}{\text{Total obligaciones reconocidas}}$
Carga financiera global	$\frac{\text{Presupuesto liquidado de gastos: capítulos 3 y 9}}{\text{Presupuesto liquidado de ingresos del ejercicio anterior: capítulos 1 al 5}}$
Indice de personal	$\frac{\text{Capítulo 1 del presupuesto liquidado de gastos}}{\text{Total presupuesto liquidado de gastos}}$
Indice de inversiones	$\frac{\text{Presupuesto liquidado de gastos: capítulos 6 y 7}}{\text{Total presupuesto liquidado de gastos}}$
Indice de tesorería	$\frac{\text{Recaudación líquida - pagos líquidos presupuestarios}}{\text{Presupuesto definitivo de gastos}}$
Indice de resultados de ingresos	$\frac{\text{Derechos liquidados pendientes de cobro de ejercicios anteriores}}{\text{Total derechos liquidados pendientes de cobro}}$
Indice de resultados de gastos	$\frac{\text{Obligaciones reconocidas pendientes de pago de ejercicios anteriores}}{\text{Total obligaciones reconocidas pendientes de pago}}$
Presión fiscal por habitante	$\frac{\text{Presupuesto liquidado de ingresos: capítulos 1, 2 y 3}}{\text{Número de habitantes}}$
Inversión por habitante	$\frac{\text{Presupuesto liquidado de ingresos: capítulos 6 y 7}}{\text{Número de habitantes}}$
Carga financiera por habitante	$\frac{\text{Cap. 3 del presupuesto liquidado de gastos + variación neta de pasivos financieros}}{\text{Número de habitantes}}$
Gasto público por habitante	$\frac{\text{Total obligaciones liquidadas}}{\text{Número de habitantes}}$
Ingresos por habitante	$\frac{\text{Total derechos liquidados}}{\text{Número de habitantes}}$
Transferencias corrientes por habitante	$\frac{\text{Capítulo 4 del presupuesto liquidado de ingresos}}{\text{Número de habitantes}}$
Transferencias de capital por habitante	$\frac{\text{Capítulo 7 del presupuesto liquidado de ingresos}}{\text{Número de habitantes}}$

Superávit o déficit por habitante	$\frac{\text{Total derechos liquidados} - \text{Total obligaciones liquidadas}}{\text{Número de habitantes}}$
Grado de recaudación	$\frac{\text{Total recaudación líquida}}{\text{Total derechos liquidados}}$
Grado de pago	$\frac{\text{Total pagos líquidos}}{\text{Total obligaciones liquidadas}}$
Situación de liquidez	$\frac{\text{Total recaudación líquida} - \text{Total pagos líquidos}}{\text{Total pendiente de cobro}}$
Situación de solidez	$\frac{\text{Total recaudación líquida} - \text{Total pagos líquidos}}{\text{Total pendiente de pago}}$
Índice de autofinanciación	$\frac{\text{Capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto liquidado de ingresos}}{\text{Total ingresos corrientes liquidados (capítulos 1 al 5)}}$
Índice de dependencia	$\frac{\text{Transferencias corrientes (capítulo 4 del presupuesto liquidado de ingresos)}}{\text{Total ingresos corrientes liquidados (capítulos 1 al 5)}}$
Índice de ahorro bruto	$\frac{\text{Derechos liquidados (capítulos 1 al 5)} - \text{Obligaciones liquidadas, excluidos gastos financieros (capítulos 1, 2 y 4)}}{\text{Derechos liquidados (capítulos 1 al 5)}}$
Índice de ahorro neto	$\frac{\text{Ahorro bruto} - \text{capítulos 3 y 9 del presupuesto liquidado gastos}}{\text{Derechos liquidados (capítulos 1 al 5)}}$

### 4.3. Indicadores de las redes de alerta del sector público local francés

Al hilo de los ratios presupuestarios, nos parece sumamente interesante las dos redes de alerta financiera que para el sector local se han desarrollado en Francia, en respuesta a la sugerencia planteada por el Tribunal de Cuentas de Francia en su informe sobre las cuentas públicas de 1991, en el que proponía la elaboración de un conjunto simplificado de ratios sobre la situación financiera de las corporaciones locales.

La primera de las redes de alerta fue puesta en marcha por la *Direction de la Comptabilité Publique (DCP)* y descansa en cuatro ratios: margen de autofinanciación corriente, rigidez de las cargas de estructura, coeficiente de movilización fiscal y nivel de endeudamiento (ver tabla 10)<sup>9</sup>. El diagnóstico se apoya en la comparación de los valores obtenidos por los indicadores en las corporaciones locales con unos umbrales

<sup>9</sup> Para hacer más comprensible la lectura de los ratios hemos intentado establecer una equivalencia entre las magnitudes utilizadas en la definición de los ratios propuestos por las autoridades francesas y las magnitudes que corresponden a la terminología presupuestaria española.

de alerta nacionales, los cuales pueden ser únicos para todas las entidades locales, o bien ser modulados por estratos de población. Los ratios son calculados por ejercicio o para varios ejercicios sucesivos. Cuando se superan tres de los cuatro umbrales recomendados la situación financiera se considera crítica, y si son superados los cuatro la entidad debe poner en práctica urgentemente un plan de viabilidad.

La segunda red de alerta fue propuesta por la *Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)* y se aplica únicamente a aquellos municipios con más de 10.000 habitantes. Los siete ratios propuestos se agrupan en tres familias (ver tabla 11).

**Tabla 10**  
**Dispositivo nacional de detección de entidades locales francesas en dificultades financieras (*Direction de la Comptabilité Publique*)**

RATIO		UMBRAL DE ALERTA	
Margen de autofinanciación corriente	$\frac{\text{Cap. 1,2,3 y 9 del pres. de gastos}}{\text{Ingresos corrientes}}$		1
Rigidez de las cargas de estructura	$\frac{\text{Gtos. de personal + anualidad de la deuda}}{\text{Ingresos corrientes}}$	< 2000 habs. 2000 -5000 habs. > 5000 habs.	0,37 0,52 0,58
Coefficiente de movilización fiscal	$\frac{\text{Cap. 1, 2 y 3 del presupuesto de ingresos}}{\text{Potencial fiscal}}$		1
Nivel de endeudamiento	$\frac{\text{Deuda pendiente al cierre del ejercicio}}{\text{Ingresos corrientes}}$	< 2000 habs. 2000 - 5000 habs. > 5000 habs.	2 1,8 1,6

Es fácil observar que la principal diferencia entre las dos redes de alerta radica en el hecho de que la presión fiscal calculada según la propuesta de la DGCL tiene en cuenta al grupo municipal consolidado, lo cual supone que los ciudadanos puedan conocer el total de tributos (no sólo impuestos sino también, por ejemplo, precios públicos y tasas) que satisfacen al conjunto de entidades públicas que forman el perímetro de la consolidación.

<sup>10</sup> El potencial fiscal debe de entenderse como la capacidad máxima que posee la entidad local para el reconocimiento de derechos por la vía tributaria.

**Tabla 11**  
**Red de alerta interministerial, sólo para municipios franceses de más de 10.000 habitantes (*Direction Générale des Collectivités Locales*)**

RATIO		UMBRAL DE ALERTA
1. Endeudamiento	1.1. Nivel de la deuda $\frac{\text{Deuda pendiente al final del ejercicio}}{\text{Ingresos corrientes}}$	1,31
	1.2. Peso de la carga de la deuda $\frac{\text{Anualidad de la deuda}}{\text{Ingresos corrientes}}$	22%
	1.3. Financiación de la carga de la deuda $\frac{\text{Capítulos 1,2 3 y 9 del presupuesto de gastos}}{\text{Ingresos corrientes}}$	98,4%
2. Estructura y rigidez del presupuesto	2.1. Nivel de gastos $\frac{\text{Capítulos 1 y 2 del presupuesto de gastos}}{\text{Población}}$	6.400 ff
	2.2. Rigidez de los gastos $\frac{\text{Gastos de personal + intereses de la deuda}}{\text{Gastos corrientes}}$	64,4 %
3. Presión fiscal	3.1. Nivel de la fiscalidad directa local $\frac{\text{Capítulos 1. 2 y 3 del presupuesto de ingresos del grupo municipal consolidado}}{\text{Población}}$	3.578 ff
	3.2. Movilización del potencial fiscal $\frac{\text{Capítulos 1. 2 y 3 del presupuesto de ingresos del grupo municipal consolidado}}{\text{Potencial fiscal}}$	133 %

Al objeto de conocer el verdadero significado del valor que se le asigna a cada ratio en el umbral de alerta hemos de señalar que en 1995 la media de los municipios franceses de más de 10.000 habitantes presentaba la estructura presupuestaria que aparece en la tabla 12<sup>11</sup>.

A efecto de comparar estos umbrales de alerta previstos por las autoridades francesas con las limitaciones que al endeudamiento local existen en España (tablas 2 y 3), podríamos sintetizar estas últimas en la exigencia de ahorro neto positivo y que la

<sup>11</sup> *Direction Générale des Collectivités Locales* (1997).

**Tabla 12**  
**Estructura presupuestaria de las entidades locales francesas**  
**de más de 10.000 habitantes (1995)**  
 (en francos franceses por habitante)

GASTOS PRESUPUESTARIOS		RATIOS RELACIONADOS CON INGRESOS	
Gastos de personal	2997	Ingresos tributarios	align="right">4006
Gastos corrientes en bienes y servicios	958		
Gastos financieros	563		
Transferencias corrientes	1234	Transferencias corrientes	2111
Otros gastos corrientes	448	Ingresos patrimoniales	677
<b>TOTAL GASTOS CORRIENTES</b>	<b>6200</b>	<b>TOTAL INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>6896</b>
Reembolso de la deuda	795	Préstamos obtenidos	906
Inversiones	1383	Transferencias de capital	510
Otros gastos de capital	309	Otros ingresos de capital	268
<b>TOTAL GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>2487</b>	<b>TOTAL INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>1684</b>
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>8687</b>	<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>8580</b>

deuda total pendiente de amortizar no sobrepase el 110% de los ingresos corrientes, de tal forma que encontramos ciertas similitudes, especialmente en los ratios 1.1 (nivel de deuda) y 1.3 (financiación de la carga de la deuda). También podemos comprobar como en Francia se le ha prestado atención a la comparación de los tipos impositivos con los máximos permitidos legalmente, cuestión a la que hicimos referencia en el epígrafe 2.2 al hablar del margen de maniobra que tiene la entidad para obtener recursos por vía impositiva (denominada en el modelo francés movilización del potencial fiscal). Por último, otro de los ratios tenidos en cuenta es el de presión fiscal, que aproximadamente sitúa su límite en el 40% del total de ingresos liquidados. Este umbral de alerta es claramente superado por las Administraciones Locales españolas (puede verse Benito, Martínez y Hernández, 1998), donde la media de los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes está en cifras próximas al 50%, e incluso la superan (Cataluña y la Comunidad Valenciana es donde se obtienen los mayores porcentajes).

## 5. CONTENIDO INFORMATIVO DE LA MEMORIA

La memoria completa, amplía y comenta la información contenida en el balance, en la cuenta del resultado económico-patrimonial y en el estado de liquidación del presupuesto. Su contenido se divide en 10 apartados:

1. Organización.
2. Estado operativo.
3. Información de carácter financiero.
4. Información sobre la ejecución del gasto público.
5. Información sobre la ejecución del ingreso público.
6. Gastos con financiación afectada.
7. Información sobre el inmovilizado no financiero.
8. Información sobre las inversiones financieras.
9. Información sobre el endeudamiento.
10. Existencias.

Dedicarnos al estudio de cada uno de estos apartados desbordaría ampliamente los límites de este trabajo<sup>12</sup>, por lo que sólo nos centraremos en dos estados que recogen información financiera y que completan de forma importante al resto de estados contables: el remanente de tesorería y el estado de flujos de tesorería.

### **5.1. El remanente de tesorería**

El remanente de tesorería, al cierre de un ejercicio, es la magnitud que se obtiene por diferencia entre los derechos reconocidos netos pendientes de cobro a corto plazo más los fondos líquidos o disponibles (se incluyen los excedentes temporales de tesorería que se hayan materializado en inversiones de carácter no presupuestario que reúnan el suficiente grado de liquidez), y menos las obligaciones ciertas reconocidas netas y pendientes de pago a corto plazo. Los derechos y las obligaciones anteriormente indicadas podrán tener su origen tanto en operaciones presupuestarias como no presupuestarias, y haberse liquidado en el presupuesto corriente o en presupuestos cerrados.

Esta magnitud, cuando es positiva, representa la liquidez acumulada por la entidad pública en el momento de su cálculo que se encuentra disponible para financiar gasto futuro, convirtiéndose de esta forma en un exponente importante de la salud financiera de la entidad. Así pues, el remanente de tesorería podría ser considerado como el auténtico capital circulante de las entidades públicas, ya que conceptualmente permite a éstas lo mismo que el capital circulante de las empresas, es decir, disponer de recursos autogenerados que permitan el desarrollo de la actividad sin necesidad de acudir al endeudamiento.

Sin embargo, como ya comentamos en el segundo epígrafe de este trabajo, no es posible una identificación plena entre los conceptos de remanente de tesorería y capital circulante, debido a que el primero no incluye aquellos activos y pasivos a corto plazo

---

<sup>12</sup> Puede verse Benito (1995b).

que a su vencimiento en el ejercicio siguiente darán lugar a derechos y obligaciones presupuestarias, respectivamente. Por ejemplo, los deudores por aplazamiento y fraccionamiento (cuenta 443 del PGCP) a pesar de ser activo circulante no forman parte del remanente de tesorería, dado que en el ejercicio en que venzan se aplicarán al presupuesto de dicho ejercicio y financiarán, en consecuencia, gastos presupuestarios del mismo.

El remanente de tesorería será una magnitud que despertará grandes tentaciones de manipulación entre los gestores públicos, y sobre todo en los políticos, con el doble objetivo de poner de manifiesto que la entidad disfruta de una buena posición financiera a corto plazo, y que dispone de recursos suficientes para financiar aumentos de gastos presupuestarios. Por ello, pensamos que deberá realizarse una minoración lo más realista y conservadora posible de los derechos pendientes de cobro por el importe de los que se estime de difícil realización, para lo cual deberá tenerse en cuenta, por ejemplo, la antigüedad de las deudas, su importe, la naturaleza de los recursos de que se trate, y los porcentajes de recaudación en voluntaria y en ejecutiva.

De igual manera, cuando haya cobros pendientes de aplicar que no puedan identificarse con derechos liquidados no cobrados deberá minorarse el remanente de tesorería por el importe de aquellos.

Por último, cuando existan gastos con financiación afectada, y se produzcan desviaciones de financiación positivas, en el remanente de tesorería calculado deberá diferenciarse<sup>13</sup>:

– El remanente de tesorería afectado, constituido por las desviaciones acumuladas de financiación positivas, que sólo podrá utilizarse para la financiación de incorporaciones de remanente de crédito correspondientes a gastos con financiación afectada. Su valor será siempre positivo o cero, garantizando que la financiación recibida para una cierta unidad de gasto, aún cuando no se hubiese alcanzado el porcentaje que los ingresos presupuestarios deben cubrir, se aplique, exclusivamente, a su finalidad, cualquiera que sea el momento en que se realice.

– El remanente de tesorería no afectado, que es de libre disposición y, por tanto, constituye un recurso que podrá utilizarse para la financiación de cualquier gasto.

## 5.2. El estado de flujos de tesorería

En los momentos actuales en que la contabilidad empresarial vuelve su interés sobre los estados de tesorería, este estado recogido en la memoria de las entidades públicas se convierte en objeto de especial utilidad para el estudio de la situación financiera.

---

<sup>13</sup> Para mayor profundidad puede verse IGAE (1994 a, p.205-243).

En este estado se informa sobre el déficit o superávit de tesorería del ejercicio, entendiéndose por tal la diferencia entre la totalidad de cobros y la totalidad de pagos realizados durante el mismo, tanto por operaciones presupuestarias como no presupuestarias, identificándose la procedencia de los cobros y el destino de los pagos..

A través del estado de flujos de tesorería será posible conocer el superávit o déficit generado por las operaciones presupuestarias de carácter ordinario, cuestión clave para establecer la viabilidad financiera a largo plazo del nivel de servicios ofrecidos por las entidades públicas, ya que se podrá estimar con mayor rigor las necesidades futuras de financiación de la entidad.

De igual manera, los apartados relativos a operaciones de inversión y financiación pondrán de manifiesto el uso que se le ha dado al superávit de tesorería generado por las operaciones ordinarias, el origen de la tesorería para devolver deudas, cómo se han pagado las inversiones realizadas, y las necesidades de todo ello sobre las necesidades futuras de tesorería de la entidad.

Montesinos (1998, p.202) apunta que puede resultar útil sustituir o complementar los ratios elaborados a partir de la cuenta de resultados, por los cobros o pagos realmente efectuados en el caso de que la entidad pública tenga períodos de cobro o pago prolongados, las morosidades resulten significativas o la cuantificación de los derechos no siempre se vea confirmada por las liquidaciones.

Coincidimos con Pina (1995, p.113) al destacar que *“se echa en falta en la memoria una descripción del entorno en que opera la entidad, que justificaría la existencia o no de determinados programas o servicios, costes de los servicios prestados, prioridades y razones de una asignación presupuestaria concreta, objetivos a cubrir en cada programa o servicio, modificaciones introducidas de un ejercicio a otro y grado de consecución de los mismos. Tal vez se haya magnificado la información financiera en detrimento de la económica, tan importante, ésta última, para valorar la eficacia y eficiencia con que se prestan los servicios”*. No obstante, el importante esfuerzo realizado por la IGAE desde 1992 para modernizar la contabilidad pública coloca la presentación de las cuentas de las Administraciones Públicas españolas entre las más completas de los países de la OCDE, incrementándose de forma notable su utilidad para el análisis económico y financiero, así como para una mejor toma de decisiones.

## **6. INDICADORES UTILIZADOS POR LAS AGENCIAS DE RATING**

Para completar nuestros razonamientos, creemos necesario hacer referencia a los indicadores que utilizan las agencias de calificación de deuda más conocidas internacionalmente (Moody's, Standard & Poor's y FitchIBCA) a la hora de analizar las enti-

dades públicas españolas; observamos que hay muy pocas diferencias respecto de los que nosotros hemos ido señalando a lo largo de nuestro trabajo (ver tablas 13, 14 y 15).

Estos rating o calificaciones de la deuda representan el juicio de valor de dichas agencias sobre la capacidad del prestatario para pagar el principal y los intereses en el momento de su vencimiento. Como es habitual en cualquier proceso de análisis, los datos sobre el entorno en el que opera la entidad se convierten en fundamentales, máxime en este caso, ya que al tratarse de entidades públicas su trascendencia exterior es mayor; junto a la información contable, las agencias suelen utilizar gran variedad de información como, por ejemplo, la población, la evolución y composición de la misma, el valor de mercado de la propiedad imponible, los programas de endeudamiento futuros y una descripción del desarrollo económico de la zona. Este último aspecto es muy valorado, dado que las características de la economía local, regional o nacional (depende de la entidad analizada), condicionan el potencial de ingresos. En este sentido, una fuerte dependencia de unos pocos contribuyentes, especialmente, con una tendencia recesiva, es menos reconfortante que una economía en crecimiento y diversificada en varios sectores y mercados.

No nos ha sido posible conocer los umbrales de alarma financiera que utilizan las diferentes agencias de rating para el caso español, si bien en Ingram, Petersen y Martin (1991, p.81) aparecen los que usa Standard & Poor's en la evaluación de la solvencia de las entidades públicas americanas (hemos intentado traducir utilizando en la medida de lo posible la terminología española):

- Ahorro neto negativo.
- Deuda a corto plazo al final del ejercicio superior al 5% de los ingresos corrientes.
- Carga financiera superior al 2% de los ingresos totales.
- Grado de recaudación de impuestos inferior al 9% de lo reconocido.
- Crecimiento del ratio deuda total / ingresos corrientes superior al 50% en cuatro años.
- Aumento del ratio deuda total / ingresos corrientes superior al 20% en un ejercicio.
- Incremento de la deuda a corto plazo en los dos últimos ejercicios.
- Impuestos sobre la propiedad inmobiliaria superiores al 90% del límite impositivo.
- Disminución de la recaudación de impuestos durante dos ejercicios consecutivos.

En los cuadros expuestos se puede observar que las agencias de rating más conocidas internacionalmente utilizan casi exclusivamente indicadores presupuestarios, coincidiendo la mayoría de ellos con los que nosotros hemos ido proponiendo. Por otra

**Tabla 13**  
**Indicadores utilizados por Moody's**

- Ingresos totales.
- Ahorro bruto (incluidos intereses) / Ingresos corrientes.
- Saldo presupuestario / Ingresos totales.
- Intereses / Ingresos corrientes.
- Ahorro bruto (excluidos intereses) / Intereses.
- Inversiones / Gastos totales.
- Deuda total.
- Servicio de la deuda.
- Deuda total / Ingresos totales.
- Servicio de la deuda / Ingresos corrientes.
- Deuda a corto plazo / Deuda total.

**Tabla 14**  
**Indicadores utilizados por Standard & Poor's**

- (Ingresos corrientes – Gastos corrientes) / Ingresos corrientes.
- Resultado presupuestario / Ingresos totales.
- Saldo presupuestario / Ingresos totales.
- (Ingresos de los capítulos 1 al 8 – Gastos corrientes) / Capítulos 6 y 7 de gastos.
- Crecimiento de los ingresos corrientes.
- Crecimiento de los ingresos de los capítulos 1 al 3.
- Crecimiento de los ingresos por transferencias corrientes.
- Crecimiento de los ingresos corrientes / Crecimiento del PIB.
- Ingresos de los capítulos 1 al 3 / Ingresos corrientes.
- Crecimiento de los ingresos de capital (capítulos 6 y 7).
- Ingresos de capital / Ingresos de los capítulos 1 al 7).
- Crecimiento de los gastos corrientes.
- Crecimiento de los gastos de personal.
- Crecimiento de los gastos por transferencias corrientes.
- Crecimiento de los gastos corrientes / Crecimiento del PIB.
- Transferencias corrientes / Gastos corrientes.
- Gastos de capital (capítulos 6 y 7) / Gastos no financieros (capítulos 1 al 7).
- Deuda total / PIB.
- Deuda total / Ingresos corrientes.
- (Servicio de la deuda (capítulos 3 y 9 de gastos) – Ingresos por intereses) / Ingresos corrientes.

**Tabla 15**  
**Indicadores utilizados por Fitch IBCA**

- a) *Ratios generales*
  - $(\text{Ingresos corrientes} - \text{gastos corrientes}) / \text{Ingresos corrientes}$ .
  - $\text{Ahorro neto} / \text{Ingresos corrientes}$ .
  - $\text{Resultado presupuestario} / \text{Ingresos totales}$ .
  - $\text{Saldo presupuestario} / \text{Ingresos totales}$ .
- b) *Ratios de deudas*
  - $\text{Intereses pagados} / \text{Ingresos corrientes}$ .
  - $(\text{Ingresos corrientes} - \text{gastos corrientes}) / \text{Intereses pagados}$ .
  - $\text{Deuda} / \text{Ingresos corrientes}$ .
  - $\text{Deuda} / (\text{Ingresos corrientes} - \text{gastos corrientes})$ .
  - $\text{Servicio de la deuda} / (\text{Ingresos corrientes} - \text{gastos corrientes})$ .
  - $\text{Servicio de la deuda} / \text{Ingresos corrientes}$ .
  - $\text{Deuda} / \text{PIB}$ .
- c) *Ratios de ingresos*
  - $\text{Capítulos 1 al 3 de ingresos} / \text{Ingresos corrientes}$ .
  - $\text{Transferencias corrientes recibidas} / \text{Ingresos corrientes}$ .
  - $\text{Ingresos corrientes} / \text{Ingresos totales}$ .
- d) *Ratios de gastos*
  - $\text{Capítulos 1 y 2 de gastos} / \text{Gastos corrientes}$ .
  - $\text{Capítulo 6 de gastos} / \text{Gastos de capital totales}$ .
  - $\text{Gastos de capital} / \text{Gastos totales}$ .
  - $(\text{Capítulos 6 y 7 de ingresos} - \text{capítulos 6 y 7 de gastos}) / \text{Gastos totales}$ .
- e) *Financiación de los gastos de capital*
  - $\text{Ahorro neto} / \text{Gastos de capital totales}$ .
  - $\text{Ingresos de capital totales} / \text{Gastos de capital totales}$ .
  - $\text{Nueva deuda contraída en el ejercicio} / \text{Gastos de capital totales del ejercicio}$ .

parte, los indicadores más usados para evaluar la solvencia de las entidades públicas son los que comparan la deuda total y el servicio anual de la deuda, respectivamente, con los ingresos corrientes, no figurando en sus propuestas el ratio que relaciona la deuda con el ahorro bruto. Por el contrario, consideramos que este último ratio es más potente a la hora de conocer la viabilidad financiera de la entidad, dado que el ahorro bruto implica descontar de los ingresos corrientes los gastos necesarios para el mantenimiento de la entidad, la mayoría de los cuales son difícilmente reducibles.

## 7. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos realizado un análisis de la información contable que presentan las entidades que forman el sector público español no lucrativo a tra-

vés de ratios, para lo cual hemos tenido en cuenta la existencia de diferencias con respecto a los indicadores que tradicionalmente son utilizados en el mundo empresarial, como consecuencia de las peculiares características de este tipo de entidades. En este sentido, no debemos olvidar que en las Administraciones Públicas los bienes y servicios no son adquiridos para obtener de ellos rentabilidad, sino para satisfacer necesidades de los ciudadanos; los ingresos son obtenidos de forma coactiva; el éxito o fracaso no se mide por los beneficios generados, sino por el incremento en el bienestar social; y están sometidas a la disciplina del presupuesto.

Con estos parámetros, el balance de situación aporta fundamentalmente información para evaluar la situación financiera de las entidades públicas, la cual vendrá condicionada por los siguientes aspectos: 1) recursos económicos con los que cuenta, 2) forma en que esos recursos económicos han sido financiados, 3) solvencia a corto plazo, y 4) solvencia a largo plazo. Respecto de este último apartado, hemos de decir que, al contrario de lo que ocurre en las empresas, donde las deudas están respaldadas por los beneficios y por el inmovilizado, en las Administraciones Públicas son los ingresos presupuestarios el mejor garante del pago de las deudas, ya que en estas entidades no es posible obtener beneficios ni el inmovilizado puede ser enajenado al estar afectado a la prestación de servicios. En esta línea argumental hemos destacado la diferencia entre los ingresos razonablemente realizables y los gastos de difícil disminución como la mejor garantía para la suscripción de nuevos préstamos. El ratio deuda financiera total/ahorro bruto anual nos dará una idea bastante aproximada de la capacidad de la entidad pública para satisfacer sus deudas financieras.

El resultado económico-patrimonial, por su parte, debe interpretarse en el sentido que los ingresos obtenidos por la entidad pública durante un período concreto sean suficientes para cubrir los gastos derivados de los servicios prestados durante ese período. Jamás deberá entenderse como el beneficio o la pérdida que ha obtenido la Administración Pública en cuestión, de forma análoga a como se hace en la contabilidad empresarial; sí podrá considerarse, por el contrario, como el ahorro o desahorro conseguido por el ente público en cuestión.

El saldo presupuestario permitirá comparar los empleos de recursos utilizados (gastos presupuestarios) por la entidad pública con los recursos de que ha dispuesto la misma para su financiación, sin que ello deba interpretarse como un éxito o fracaso en la gestión del presupuesto, sino únicamente de equilibrio entre ingresos y gastos presupuestarios.

Por último, en la memoria destaca el remanente de tesorería, magnitud que, cuando es positiva y no se encuentra afectada a la realización de gastos, representa la liquidez acumulada por la entidad pública que se encuentra disponible para financiar gastos futuros, convirtiéndose de esta forma en un exponente importante de la salud financiera de la entidad. También debe resaltarse el contenido informativo de los flujos de tesorería, máxime cuando se están erigiendo como principal exponente del análisis

financiero. Ello nos lleva a preguntarnos si, en definitiva, es la contabilidad pública la que debe mirarse en la contabilidad empresarial, o por el contrario resulta más eficiente que esta última también adapte aspectos tradicionales de los entes públicos, máxime cuando se demuestra el sesgo que introduce el devengo en balance y cuenta de resultados al intentar estudiar aspectos financieros, esto sin referirnos a la tan denostada relatividad del beneficio que provoca la búsqueda de sustitutos financieros como el erróneamente denominado "cash-flow". Dada la importancia del resultado en los entes lucrativos la relatividad se asume como un mal necesario; entonces, si este concepto no existe como tal en contabilidad pública, ¿hemos de esforzarnos en trasladar indiscriminadamente los métodos tradicionales de elaboración y análisis de la información? O por el contrario, ¿resulta conveniente asumir las diferencias y mantener modelos que sean capaces de satisfacer las demandas de información de los usuarios en cuanto al cumplimiento de los objetivos de la entidad?

En definitiva, podemos afirmar que las cuentas presentadas por las Administraciones Públicas españolas ofrecen una información muy completa para el análisis económico y financiero de las mismas, así como para la toma de decisiones.

No obstante, la validación de los instrumentos de análisis en las entidades públicas debe ser empírica; recientes estudios basados en el sector empresarial demuestran que ciertos ratios considerados como básicos durante mucho tiempo, en la práctica no resultaban significativos, por lo que entendemos que, realizado este análisis conceptual de las posibilidades que ofrecen las cuentas públicas para su análisis, lo inmediato es comprobar si la realidad confirma nuestros razonamientos, estudio que constituye una más que sugerente línea de investigación. A este respecto, creemos que un punto de partida interesante para la obtención de información se encuentra en los informes que sobre los sectores públicos que son de su competencia elaboran los Órganos de Control Externo de distintas Comunidades Autónomas.

## BIBLIOGRAFÍA

ALCALDE, N. y VALLES, J. (2001): *El control externo del endeudamiento. El caso de la deuda autonómica*, Comunicación presentada al VIII Encuentro de Economía Pública, Universidad de Extremadura.

BENITO LÓPEZ, B. (1995a): *Manual de Contabilidad Pública*, Pirámide, Madrid.

\_\_\_\_\_ (1995b): "Las cuentas anuales en el Nuevo Plan General de Contabilidad Pública", *Revista de Contabilidad y Tributación del Centro de Estudios Financieros*, No. 145, p. 101-156.

\_\_\_\_\_ ; MARTÍNEZ, I. y HERNÁNDEZ, J. (1998): "Análisis de los estados contables de las Administraciones Públicas a través de ratios", incluido en *IV Jornada de Trabajo sobre Análisis Contable*, ASEPUC, Málaga, p. 225-246.

\_\_\_\_\_ y VELA, J. M. (1998): "Análisis e interpretación de los estados contables de las Administraciones Públicas", *Revista de Hacienda Local*, No. 82, p.87-115.

BERNSTEIN, L. A.(1993): *Análisis de estados financieros. Teoría, aplicación e interpretación*, Ediciones S, Barcelona.

BRUSCA ALIJARDE, I. (1997): *Un modelo de información contable para el análisis de la viabilidad financiera en la Administración Local*, Ayuntamiento de Zaragoza, Colección Ramón Sainz de Varanda.

\_\_\_\_\_ y LABRADOR, M. (1998): "La información contable de las Comunidades Autónomas", *Actualidad Financiera*, No. 10, octubre, p. 295-310.

CANADIAN INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS (CICA) (1997): *Indicators of Government Financial Condition*, Toronto.

DE LA CRUZ, J. y LOPEZ, M. A. (1996): *Financiación y gestión privada de infraestructuras*, Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid.

DIRECTION GÉNÉRALE DE COLLECTIVITÉS LOCALES (1997): *Guide des Ratios des Communes de Plus de 10000 Habitant*. 1995, 23ª edición, París.

EZQUIAGA, I. y GARCÍA, F. (2001): *Finanzas autonómicas*, Consultores de las Administraciones Públicas, Madrid.

GARCERÁN RODRÍGUEZ, J. E. (1998): "El análisis económico-financiero y presupuestario en las corporaciones locales", *Revista de Contabilidad y Tributación del Centro de Estudios Financieros*, No. 188, p. 111-168.

GUENGANT, A. (1998): "Méthode des Ratios e Diagnostic Financier des Communes", *Revue Française des Finances Publiques*, No.61, p. 105-120.

IMGRAN, PETERSEN y MARTIN (1991): *Accounting and Financial Reporting for Governmental and Nonprofit Organizations. Basic Concepts*, McGraw-Hill, New York.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE) (1994a): *Principios Contables Público*, Documentos 1 a 8, IGAE, Madrid.

\_\_\_\_\_ (1994b): *Contabilidad Analítica de las Administraciones Públicas. El Proyecto CANOA*, IGAE, Madrid.

JIMÉNEZ, GARCÍA-AYUSO y SIERRA (2000): *Análisis financiero*, Pirámide, Madrid.

LAURENT, PH. y BOYER, B. (1997): *La Stratégie Financière des Collectivités Locales*, 2ª edición, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París.

MATTRET, J. B. (1997): *L'analyse financière des communes*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París.

MONTESINOS JULVE, V. (1998): "Análisis Contable de las Entidades Públicas", incluido en *IV Jornada de Trabajo sobre Análisis Contable*, ASEPUC, Málaga, p. 185-224.

\_\_\_\_\_ y BENITO, B. (1999): *Contabilidad creativa: el caso de la financiación privada de obras públicas*, Comunicación presentada al X Congreso de AECA, Zaragoza.

\_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_ ; VELA; GIMENO y HERNÁNDEZ (1999): *Comparabilidad de la información económico-financiera de las Comunidades Autónomas y del Estado*, Colección Investigaciones, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

PABLOS, J. L. y FERNÁNDEZ, J. M. (1998): *Análisis de la información económico-financiera de las entidades locales*, Colección Investigaciones, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

PINA MARTÍNEZ, V. (1993): "Análisis del resultado económico y financiero de las entidades públicas", *Revista de Contabilidad y Tributación del Centro de Estudios Financieros*, No. 125 y 126, p. 97-176.

\_\_\_\_\_ (1995): "Análisis de las cuentas anuales públicas", *Presupuesto y Gasto Público*, No. 13, p. 103-121.

PINA, V. y TORRES, L. (1996): *Análisis de la información externa, financiera y de gestión, de las Administraciones Públicas*, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Madrid.

VELA BARGUES, J. M. (1992): *Concepto y principios de Contabilidad Pública*, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Madrid.