

1.3 Vidas paralelas: los PGC y las circulares contables¹

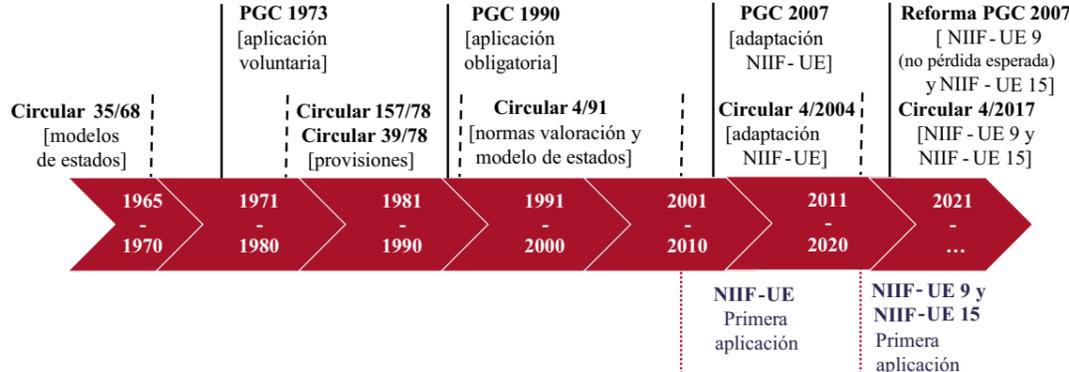
Margarita DELGADO TEJERO
Subgobernadora del Banco de España

Carlos José RODRÍGUEZ GARCÍA
Dirección General de Supervisión del Banco de España

1 Introducción

El 22 de febrero de 1973 se aprobó el primer Plan General de Contabilidad (PGC). Este hito marca el inicio de la normalización contable en España en su doble vertiente de, por un lado, establecer las normas de registro y valoración y, por otro, fijar los modelos de estados financieros para presentar la información.

Este artículo realiza una panorámica de los sucesivos PGC, contraponiéndolos con las circulares contables del Banco de España. En el mundo clásico, las “Vidas paralelas” de Plutarco perseguían dar a conocer la esencia de una persona mediante contraposición de un héroe griego y otro romano emparejados por alguna similitud en su dedicación (e.g. Alejandro Magno y Julio Cesar). En el mundo contemporáneo, en vez de los personajes providenciales, los motores del proceso y las garantes de la prosperidad son las instituciones que, como es sabido, pueden ser tanto organizaciones como normas. En este contexto, se ha optado por aproximarse a las aportaciones de la norma contable general, los sucesivos PGC, mediante su contraposición con la norma contable específica para las entidades de crédito.



↑ Fuente: Elaboración propia (a partir de información pública).

¹ Los autores expresan su agradecimiento a Anselmo Díaz Fernández y a Enrique Corona Romero por sus comentarios y sugerencias que han ayudado a preparar este artículo.

2 La normalización contable en España

El 22 de febrero de 1973 se aprobó el primer Plan General de Contabilidad (PGC) que fue elaborado por la Comisión Central de Planificación Contable. La idea era elaborar un plan de contabilidad para las empresas en general y, a partir de él, desarrollar las adaptaciones sectoriales que fueran necesarias. El primer PGC era de aplicación voluntaria.

Los principales objetivos del PGC de 1973 eran: (i) proporcionar una referencia para reducir la diversidad existente en ese momento en la elaboración y presentación de la información contable, y (ii) unirse al proceso de armonización contable que se estaba produciendo de la Comunidad Económica Europea (la organización supranacional predecesora de la Unión Europea).

En el ámbito bancario, como se explica en el apartado siguiente, los modelos de balance y cuenta de pérdidas y ganancias públicos se habían establecido con anterioridad al PGC de 1973. Estos modelos se acompañaban de instrucciones para su cumplimentación, pero no existían normas de registro y valoración propiamente dichas.

Los primeros desarrollos relevantes en lo relativo a normas de valoración, específicamente para la cobertura por riesgo de crédito (“provisiones” bancarias), se produjeron en el año 1978² con la elaboración por el Banco de España de la Circular 157/78, dirigida a los bancos, y la Circular 39/78³, dirigida a las cajas de ahorros⁴. Sus destinatarios las conocían como “pastorales”, tal vez ironizando sobre el énfasis que ponía el supervisor en que se provisionara adecuadamente la inversión crediticia. Estas circulares daban criterios para la estimación de las coberturas por riesgo de crédito en el contexto de las instrucciones sobre el contenido de las partidas de la cuenta de pérdidas y ganancias.

El PGC de 1990, que sucedió al de 1973, reguló la contabilidad de las empresas en España desde 1991 hasta 2007, cuando fue sustituido por el PGC actualmente en vigor. Este PGC fue elaborado por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), organismo autónomo creado por la Ley 19/1988⁵ y actualmente adscrito al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Este PGC de 1990 ya tenía carácter obligatorio para todas las empresas y supuso la adaptación española a la normativa europea sobre la materia, tras la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea.

En el ámbito bancario, la todavía vigente Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 31 de marzo de 1989 facultó al Banco de España para establecer las normas de contabilidad y los modelos de balance, cuenta de pérdidas y ganancias y demás estados financieros de las entidades de crédito. En ejercicio de esta habilitación, el Banco de España elaboró la Circular 4/91⁶.

2 El Banco de España asumió la ordenación y supervisión de los bancos en el año 1962 y la de las cajas de ahorros en el año 1971.

3 En principio, las circulares del Banco de España se denominaban utilizando una numeración correlativa, distinta para cada tipo de entidad supervisada, que no se interrumpía con la finalización de cada año. A partir de 1981, las circulares comenzaron a numerarse correlativamente dentro de cada año.

4 La unificación de la regulación contable de bancos y cajas de ahorros se produjo en 1985 con la Circular 19/1985, de 23 de julio. La circular 22/1987, de 29 de junio, recogió en un solo texto la normativa contable aplicable a bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito.

5 Sucediendo al Instituto de Planificación Contable que, a su vez, había sucedido en 1976 a la Comisión Central de Planificación Contable.

6 La Circular 4/1991, de 14 de junio, inauguró la “tradición”, que ha llegado a hasta la actualidad, de que la regulación contable de las entidades de crédito se recoja en la “circular cuatro”. Lo que, de acuerdo con lo ya expuesto, no es más que una ca-

El vigente PGC de 2007 tenía como objetivo adaptarse al marco contable de referencia en la Unión Europea conformado por las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF-UE). El ICAC realizó profunda revisión de la norma contable general como consecuencia de la estrategia de la UE en materia de información financiera y de las recomendaciones formuladas en el informe sobre la situación de la contabilidad en España (conocido como “Libro blanco”) elaborado por una comisión de expertos (en la que estaba representado el Banco de España).

Por un lado, desde 2005⁷, las NIIF-UE son de aplicación directa para la elaboración de las cuentas anuales consolidadas de los emisores de valores en la UE⁸. Por otro lado, el “Libro blanco” recomendaba que las empresas españolas aplicaran normativa contable española en sus cuentas anuales individuales y que esta normativa contuviese criterios compatibles con los de las NIIF-UE.

En relación con el proceso seguido para la elaboración del PGC de 2007, cabe resaltar la creación varios grupos de trabajo (en los que, entre otros, participaron expertos del Banco de España) y que el proyecto normativo fue sometido al Consejo de Contabilidad, previa audiencia al Comité Consultivo de Contabilidad (ambos cuentan con representantes del Banco de España).

En el ámbito bancario, la adaptación al marco de las NIIF-UE, se había producido con anterioridad con la Circular 4/2004. La primera aplicación de esta circular fue el 1 de enero de 2005 con el objetivo de que las entidades de crédito pudieran formular los estados financieros individuales con una normativa contable adaptada a las NIIF-UE, que eran de aplicación para los estados financieros consolidados, en los términos comentados, desde esa misma fecha. Tanto los emisores de valores como las entidades de crédito captan fondos del público para financiarse, con lo que resulta adecuado que ambos elaboren sus estados financieros siguiendo los mismos criterios.

En el año 2021, se publicó una modificación significativa del vigente PGC para adaptarlo a los cambios derivados de la adopción por la UE de dos nuevas normas, la NIIF-UE 9 y la NIIF-UE 15, que habían modificado los criterios de contabilización de los instrumentos financieros y de los ingresos ordinarios, respectivamente, desde el 1 de enero de 2018.

La NIIF-UE 9, entre otros cambios, introduce un nuevo enfoque de “pérdida esperada”, que sustituye al anterior de “pérdida incurrida”, para la cobertura por riesgo de crédito. Con este cambio de enfoque, se persigue alcanzar unos niveles de provisiones más adecuados y una mayor prontitud en su reconocimiento (la máxima “*too little, too late*” se utilizaba frecuentemente con respecto al anterior enfoque).

La modificación realizada en el año 2021 no introduce en el PGC el enfoque de pérdida esperada, más complejo que el de pérdida incurrida, sino que mantiene el enfoque que se venía aplicando hasta la fecha.

En el ámbito bancario, por último, la adaptación a los cambios en las NIIF-UE se había producido con anterioridad mediante la Circular 4/2017. Esta circular es compatible con la NIIF-UE

.....
sualidad porque el número cuatro no tiene relación alguna con la materia regulada, sino que simplemente indica que es la cuarta circular publicada en el año correspondiente.

7 En virtud del reglamento 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de Julio de 2002, relativo a la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad (Reglamento NIC).

8 Además, desde 2008, el artículo 43 bis del Código de Comercio permite la aplicación directa de las NIIF-UE para la elaboración de las cuentas anuales consolidadas a las entidades no emisoras que opten por hacerlo.

9, incluyendo el enfoque de pérdida esperada. Su primera aplicación fue el 1 de enero de 2018 coincidiendo la primera aplicación obligatoria de la NIIF-UE 9 y la NIIF-UE 15.

En principio, las coberturas por riesgo de crédito se estiman utilizando las metodologías propias de las entidades. Para facilitar la aplicación del enfoque de pérdida esperada, la circular contable ofrece soluciones alternativas al desarrollo de metodologías internas para la estimación colectiva de provisiones, a las que recurren generalmente las entidades más pequeñas o menos complejas. Estas soluciones alternativas, que consisten en porcentajes de cobertura de las operaciones y de descuento sobre el valor de las garantías, han sido calculadas por el Banco de España sobre la base de la información que tiene del sector bancario español.

3 La utilidad de los modelos de estados financieros primarios

En el PGC del 1973, los modelos de estados financieros primarios (balance y cuenta de pérdidas y ganancias) eran sencillos, sin incluir demasiado detalle, y de aplicación voluntaria, como ya se ha comentado.

En el ámbito bancario, los modelos de estados financieros primarios públicos de los bancos se establecieron en los años 20, y fueron revisados en la década de los 50⁹. Estos modelos eran de aplicación obligatoria con el propósito de incrementar la transparencia de la situación financiera y la rentabilidad de los bancos.

No obstante, se puede considerar que el primer hito normalizador fue en el año 1968 con la Circular 35/68 del Banco de España, dirigida a los bancos, que ya incluía unos modelos de estados primarios reservados más detallados e instrucciones precisas para su cumplimentación.

Los estados reservados son los modelos que las entidades supervisadas deben remitir periódicamente al supervisor. En los modelos reservados de balance y cuenta de pérdidas y ganancias se presentan desagregadas las partidas de los correspondientes estados públicos. Además de los estados financieros primarios, los modelos de estados financieros reservados incluyen los estados adicionales necesarios para obtener un conocimiento profundo de la actividad bancaria (e.g. información detallada sobre la clasificación por riesgo de crédito de las operaciones, en particular de los riesgos dudosos, y sobre sus provisiones).

Los modelos de estados financieros reservados son específicos de las circulares contables porque no tienen como objetivo proporcionar al público información contable, sino que son confidenciales y están diseñados por el Banco de España para cubrir sus propias necesidades de información financiera. Estos modelos se utilizan para realizar tareas supervisoras y para compilar las estadísticas utilizadas en la política monetaria.

Desde el PGC de 1990 los modelos de estados financieros primarios son obligatorios.

Los modelos de estados financieros del PGC facilitan al Banco de España, y más concretamente a su Central de Balances, la compilación de la información contable de las sociedades

⁹ Por la Real Orden de 21 de septiembre de 1922 se aprobó el modelo público de balance para los bancos.

El Ministro de Hacienda, mediante la Orden Ministerial de 28 de julio de 1950, estableció los modelos públicos de balance, que sustituyó al anterior, y cuenta de pérdidas y ganancias para los bancos.

La Orden Ministerial de 23 de abril de 1955 estableció los modelos reservados de balance y cuenta de pérdidas y ganancias.

no financieras para elaborar estadísticas con finalidad macroeconómica como las cuentas financieras de la economía española o las relativas al análisis de los efectos de las medidas de política monetaria. También contribuyen al análisis de la situación financiera y la rentabilidad de las empresas en los procesos de evaluación de los activos de garantía admisibles para las operaciones de política monetaria.

Asimismo, en el seguimiento contable del riesgo de crédito, las entidades supervisadas por el Banco de España utilizan diferentes partidas de los estados financieros normalizados de las sociedades no financieras en sus procesos de clasificación por riesgo de crédito de sus operaciones (e.g. clasificando como riesgo dudoso las operaciones de empresas que presenten de forma continuada un resultado del ejercicio negativo) o en la estimación de las coberturas por riesgo de crédito (e.g. mediante la proyección del margen de explotación).

4 Conclusiones y lecciones aprendidas de cara a futuro

La labor de normalización contable realizada por los sucesivos PGC ha resultado tremendamente útil para el Banco de España, en su doble papel como supervisor, facilitando el seguimiento contable del riesgo de crédito por parte de las entidades supervisadas, y como banco central, contribuyendo en sus procesos de elaboración de estadísticas sobre las sociedades no financieras o de evaluación de los activos de garantía admisibles para sus operaciones de política monetaria.

De cara al futuro, una visión en paralelo de los sucesivos PGC y circulares contables permite apreciar cómo la coexistencia de una norma contable general y una norma contable específica para las entidades de crédito ha facilitado a ambas la consecución de sus objetivos.

Esta estrategia contable ha permitido al regulador contable bancario, el Banco de España, dar una respuesta ágil, con todas las garantías jurídicas, en aquellos casos en los que es necesaria una modificación de los criterios contables para las entidades de crédito. De este modo, las entidades de crédito españolas comenzaron a aplicar una normativa contable adaptada a las NIIF-UE en enero de 2005, coincidiendo con la aplicación obligatoria de este marco internacional para los grupos cotizados en la UE. Asimismo, las entidades de crédito españolas comenzaron a aplicar el nuevo enfoque de pérdida esperada en enero de 2018, alineándose así con las mejores prácticas internacionales para la estimación de las provisiones bancarias.

Por su parte, el regulador contable general, el ICAC, ha podido proceder de forma diferente acorde con las necesidades de las sociedades no financieras. Así, la adaptación del PGC las NIIF-UE se realizó en 2007 beneficiándose, entre otros, de la experiencia adquirida con las entidades de crédito que llevaban desde enero de 2005 aplicando una norma nacional específica compatible con las NIIF-UE.

5 Bibliografía

Banco de España (1968). Circular número 35, de 3 de octubre de 1968, por la que se dictan normas relativas a la formación de los balances y cuentas de pérdidas y ganancias, públicos y confidenciales, de las empresas bancarias.

Banco de España (1978a). Circular número 157, de 15 de diciembre de 1978, a la banca privada, sobre cuentas de pérdidas y ganancias.

Banco de España (1978b). Circular número 39, de 15 de diciembre de 1978, a las cajas de ahorro, sobre cuenta de resultados.

- Banco de España (1991). Circular número 4/1991, de 14 de junio, a entidades de crédito, sobre normas de contabilidad y modelos de estados financieros.
- Banco de España (2004). Circular 4/2004, de 22 de diciembre, a entidades de crédito, sobre normas de información financiera pública y reservada y modelos de estados financieros.
- Banco de España (2017). Circular 4/2017, de 27 de noviembre, del Banco de España, a entidades de crédito, sobre normas de información financiera pública y reservada, y modelos de estados financieros.
- Comisión de Expertos (2002). *Informe sobre la situación actual de la contabilidad en España y líneas básicas para abordar su reforma (Libro Blanco para la reforma de la contabilidad en España)*, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, junio 2002.
- Martín Fernández, Miguel y Díaz Fernández, Anselmo (1997). “La contabilidad bancaria en España” incluido en el libro *Estudios de contabilidad y auditoría: en homenaje a Don Carlos Cubillo Valverde*, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2021). Real Decreto 1/2021, de 12 de enero, por el que se modifican el Plan General de Contabilidad aprobado por el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre; el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas aprobado por el Real Decreto 1515/2007, de 16 de noviembre; las Normas para la Formulación de Cuentas Anuales Consolidadas aprobadas por el Real Decreto 1159/2010, de 17 de septiembre; y las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos aprobadas por el Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1990). Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2007). Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.
- Ministerio de Hacienda (1973). Decreto 530/1973, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.
- Prado Iglesias, Rafael (2002) “La provisión para insolvencias en las entidades de crédito. Presente, pasado y futuro”, *Notas de Estabilidad Financiera del Banco de España*, número 1.
- Vargas Revert, Pedro (1989) “Notas sobre la evolución de la contabilidad bancaria en España y su situación actual”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, número 58.