



estos ámbitos no es diferente de la que inspiran las actuaciones que se reflejan en los estados contables, puesto que tienen su fundamento en un conjunto de políticas, objetivos y estrategias que abarcan globalmente toda la actividad de la entidad. Por eso dar cuenta de ellas en el informe de gestión, con menor grado de detalle si se amplía la información por otros medios, puede ser el instrumento para difundir su existencia y el grado de importancia que la organización les otorga.

La naturaleza y cantidad de la información sobre la evolución previsible ha constituido uno de los talones de Aquiles del informe de gestión, puesto que las sociedades se muestran reacias a comprometerse con previsiones sobre el devenir futuro. No obstante, la normativa legal es clara respecto a la obligación de incluirlas, de la misma forma que es difícil hablar sobre el porvenir sin hacer conjeturas y pronósticos, por mucho riesgo que tengan y por mucha reticencia que tengan los administradores a poner por escrito, y en documento público, lo que en reuniones con analistas y otros expertos manifiestan para ilustrar su petición de confianza en la entidad.

Esta información previsional puede ser cuantitativa y detallada, pero también puede consistir en expresar las consecuencias más probables de las decisiones ya tomadas, teniendo en cuenta la situación de la entidad, sus fortalezas y la evolución económica en torno a la sociedad.

Hay, en particular, una información sobre el futuro que muchos reguladores están exigiendo, y que preocupa sobremedida a los usuarios, cual es comentar la situación de solvencia y liquidez de la entidad, y los planes para mantenerla a corto y medio plazo a partir de los recursos procedentes de las operaciones y la tesorería que pueda proceder o ser consumida por operaciones de capital ya planeadas. Una declaración, apoyada por datos concretos, de suficiencia y ausencia de problemas en la liquidez y en la estructura financiera, puede reforzar la hipótesis básica de empresa en funcionamiento, clave para la elaboración de los estados financieros de la entidad.

Conclusión

La mejora de la información contenida en los informes de gestión puede conseguirse con su estandarización, por muy limitada o reducida que esta sea. Parece que los reguladores y supervisores del mercado, y las organizaciones que los agrupan, están preocupados porque los informes cumplan con los objetivos de completitud y relevancia que puedan satisfacer las necesidades de los usuarios en cuanto a conocer los motivos de la actuación de la sociedad, basados en sus objetivos y estrategias, y las claves del devenir futuro de la misma.

Si en este campo no se puede –ni quizá sea deseable– conseguir una normalización de la información, al menos puede resultar de ayuda la elaboración de guías que contengan principios, reglas e incluso recomendaciones e ilustraciones de buenas prácticas, que sirvan de orientación para que el informe de gestión pueda convertirse en un documento que ayude a dar sentido a los demás, a la luz de la actuación de los administradores debidamente explicada, y permita a los usuarios comprender mejor el presente y predecir el futuro de la entidad en la que tienen intereses.

Referencias

Por si fuera de interés para el lector, se incluyen a continuación las referencias completas de algunos de los trabajos y documentos utilizados, salvo la normativa legal española que es de general conocimiento. Las direcciones de Internet fueron comprobadas por acceso directo el día 16 de agosto de 2012.

Buchheim, R. y Beiersdorf, K. “New Developments in Management Reporting - The Modernisation of the Annual Report”. *German Law Journal* 2007(5): 861-868.

Cole, C. y Christofer, L. “Management Discussion and Analysis. A Review and Implications for Future Research”. *Journal of Accounting Literature* 2005 (24): 135-174.

Department For Business, Innovation & Skills (United Kingdom). “The future of narrative reporting”. *The Government Response*. March 2010. Disponible en [<http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/business-law/docs/f/12-588-future-of-narrative-reporting-government-response.pdf>].

German Accounting Standards Board (GASB). “Management Reporting”. *German Accounting Standard* nº 15. March 2010.

Gonzalo Angulo, J.A. (coordinador): *Informe sobre la situación de la Contabilidad en España y propuestas para su reforma. Libro Blanco para la reforma de la Contabilidad en España*. (Madrid: ICAC, 2002). Disponible en [http://www.webnuevatecnologias.com/newtecnofr/docinteres/libroblanco_contable.pdf].

International Accounting Standards Board (IASB). “Management Commentary. A framework for presentation”. *IFRS Practice Statement* (London: December 2010). Disponible en [<http://www.ifrs.org/Current-Projects/IASB-Projects/Management-Commentary/IFRS-Practice-Statement/Documents/Managementcommentarypracticestatement8December.pdf>].

Lara González, R. *El informe de gestión de los administradores*. (Pamplona: Aranzadi 1999).

Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV-IOSCO): “General Principles Regarding Disclosure of Management’s Discussion and Analysis of Financial Condition and Results of Operations”. *Report of the Technical Committee*, February 2003. Disponible en [<http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD141.pdf>].

Securities And Exchange Commission (SEC): *Interpretation: Commission Guidance Regarding Management’s Discussion and Analysis of Financial Condition and Results of Operations*. December 2003. Disponible en [<http://www.sec.gov/rules/interp/33-8350.htm>].

Felipe Herranz

Coordinador del Foro AECA de Instrumentos Financieros

El ‘síndrome del gato con botas’ o la imagen ‘infiel’

En los tiempos de turbulencias económicas que nos toca vivir, podemos apreciar interrelaciones muy importantes entre los papeles que desempeñan las empresas y los gobiernos. Por ello, resulta especialmente relevante y apropiado el tema escogido para el XVI Encuentro de AECA, que se celebra en Portugal.

Las empresas –sobre todo las de mayor tamaño– aceptan que, además de perseguir un beneficio económico, deben cuidar otros aspectos relacionados con el entorno social y ambiental; materias que no hace mucho tiempo solo debían preocupar al Estado. Por su parte, los gobiernos procuran proporcionar una legislación que facilite la competencia de las empresas y el adecuado funcionamiento de los mercados.

Sin embargo, adicionalmente, los gobiernos asumen roles muy significativos que afectan sensiblemente al funcionamiento de las empresas y que van mucho más allá del marco legislativo antes mencionado. Por un lado, los gobiernos –tanto nacionales como regionales o locales– tienen la responsabilidad de gestionar las empresas públicas en las que participan, se supone que por razones de interés general. Por otro lado, existen actividades en las que, a pesar de su titularidad privada, los gobiernos asumen de forma directa o indirecta competencias y relaciones de diverso tipo –tales como regulación de precios o supervisión– bien por tratarse de actividades esenciales como la energía, los seguros o la banca bien para llevar a cabo cierta ‘tutela’ sobre sociedades que fueron públicas bien, simplemente, por tratarse de empresas muy grandes, cada vez más frecuentes como resultado de los procesos de concentración realizados, entre otras razones, para buscar el tamaño apropiado que permita competir en un entorno cada vez más globalizado.

La situación descrita brevemente en las líneas precedentes, no es particular de un país determinado. Con formas y matices diferentes, se produce en la mayoría de los países –incluyendo los más

desarrollados— dando lugar a relaciones muy complejas entre los gobiernos y las empresas.

Demasiado grande para caer

Uno de los fenómenos relacionados con esta delicada materia, que ha sido objeto de numerosos estudios, es el llamado 'Too big to fail'¹. En efecto, de forma justificada o no, la realidad es que se ha podido verificar que, cuando una empresa es suficientemente grande, puede utilizar 'recursos' para poder sobrevivir, al menos durante cierto tiempo, aunque su situación sea insostenible. Entre tales 'recursos', obviamente, no están ausentes las relaciones de tales empresas con los gobiernos. Sin mayor dificultad, podemos adivinar alguno de los elementos que pudieran explicar esta realidad:

- a) El lógico interés de los gobernantes porque una gran empresa del propio país mantenga su actividad, su posición internacional, sus puestos de trabajo, etc.
- b) Evitar posibles repercusiones públicas de diversa índole.
- c) La posible existencia de operaciones previas realizadas por estas empresas siguiendo los 'consejos' de los gobernantes.
- d) La propia relevancia de las relaciones personales existentes entre directivos y gobernantes, siendo éstos últimos, a veces, los que influyeron en el nombramiento de los primeros.

Etc.

Es muy posible que el lector recuerde casos concretos, relacionados con lo descrito en los párrafos anteriores, que han sido reseñados con profusión en la prensa. Sin embargo, la brevedad de este artículo no permite realizar un análisis, ni siquiera somero, de todos los mecanismos que se suelen o pueden arbitrar, ni de los posibles efectos nocivos en el funcionamiento de los mercados que estas actuaciones pudieran provocar.

Las 'aportaciones' de los gobiernos a la contabilidad

Sin embargo, sí se pretende tratar en este trabajo, aunque sea de forma superficial, uno de los mecanismos por el que a veces los gobiernos pretenden evitar —o, al menos, retrasar— 'malas noticias' relacionadas con determinadas empresas, a través de la influencia gubernamental en la presentación de la información financiera.

La vía tradicional, sobre todo en los países en los que las normas contables han emanado de la legislación, ha venido dada por la propia emisión de disposiciones ad hoc o cambios de las disposiciones vigentes para establecer, de forma permanente o temporal, criterios contables que sirvieran a los fines propuestos.

Sin embargo, incluso con un panorama de normativa contable internacional, emitida por organismos profesionales —desvinculada en principio de los poderes políticos— todavía queda espacio para que los gobiernos puedan seguir 'aportando' determinados criterios contables.

Si nos centramos en la Unión Europea, se han adoptado las normas del IASB² que entraron en vigor en 2005, pero únicamente para los estados financieros consolidados de las empresas que cotizan en bolsa³; dejando en manos de los estados miembros la decisión sobre la normativa aplicable a los estados financieros individuales, que tienen marcada influencia en numerosos aspectos mercantiles y fiscales.

Como era de esperar, la solución adoptada para los estados financieros individuales ha sido totalmente dispar entre los estados miembros. Por solo citar algunos ejemplos cercanos, Portugal acepta el uso directo de las normas del IASB mientras que España no lo permite, debiendo formularse dichas cuentas de acuerdo con el PGC o la Circular del Banco de España en el caso de las entidades financieras. Eso sí, ambas normas locales se han adaptado en buena parte a las normas del IASB.

En el otro extremo se sitúa Italia que ha extendido la obligación del uso directo de las normas del IASB a todos los estados financieros individuales de todas las empresas que cotizan en bolsa, así como a las entidades financieras y otras sociedades. Los hechos demuestran que la solución adoptada por Italia ha sido la más apropiada para la situación actual. Nadie podrá decir ahora que el gobierno italiano ha propiciado o permitido unos u otros criterios contables en sus entidades financieras, distintos de los emanados por el IASB.

En el caso de España, existe la tradición de que la supervisión bancaria vaya acompañada de la regulación contable, hasta tal punto que el Banco de España, no solo emite la normativa contable aplicable por las entidades financieras, sino que frecuentemente interpreta, modera, modula, dosifica, desarrolla e interviene en la aplicación de su propia normativa. En época de 'vacas gordas' es posible que la intervención contable pudiera tener algún elemento positivo, aunque no lo considera así el autor de estas líneas. Pero, desde luego, parece fuera de toda duda que, en momento de crisis, ese poder adicional conferido al supervisor se convierte en un 'regalo envenenado' ya que los poderes políticos pueden 'sugerir' que lo utilice para producir la imagen que conviene, aunque no sea la más fiel. La implantación de las normas del IASB en la UE fue una oportunidad no aprovechada para que el Banco de España abandonara definitivamente sus funciones contables.

Tampoco está claro que la Circular contable del Banco de España establezca claramente que no es de aplicación a los estados financieros consolidados de las entidades que cotizan en bolsa, cuando esa es la legalidad vigente. En efecto, los estados financieros consolidados de todas las empresas de la UE que cotizan en bolsa, financieras o no, deben realizarse cumpliendo directamente las normas de IASB. Puede argumentarse que la circular del Banco de España es una forma de aplicar las normas del IASB, pero ello no es así —o, al menos, es discutible— por lo menos en el tema de las provisiones dinámicas⁴. Adicionalmente, aunque todos los criterios establecidos por la circular del Banco de España fuesen admitidos por las normas del IASB, seguiría sin ser de aplicación la circular del Banco de España para los estados financieros consolidados de las entidades que cotizan en bolsa, que deberían prepararse aplicando directamente las normas del IASB, incluyendo las posibilidades de utilizar las opciones previstas en dichas normas que no aparecen en la circular del Banco de España.

En todo caso, es posible que tanto esfuerzo, aunque sea bienintencionado, en la actividad contable del Banco de España, haya terminado restando medios o atención a la propia supervisión. El resultado de todo ello, aparentemente, no ha podido ser más indeseado: por un lado, no se han impedido a tiempo actuaciones muy inapropiadas de algunos gestores de entidades financieras —con el consiguiente clamor social— que una adecuada supervisión debería haber evitado y, por otro, la contabilidad que se pretendía 'cuidar' no reflejaba en modo alguno la imagen fiel de algunas entidades.

1 http://es.wikipedia.org/wiki/Too_big_to_fail.

2 Aunque no están exentas de controversia, las normas del IASB adoptadas —entre otros países— por la Unión Europea, han representado un paso importante en el camino de eliminar fronteras entre sus estados miembros.

http://www.aeca.es/faif/articulos/articulo_consejeros_dic08.pdf.

Si llegan a confluír con las normas del FASB americano se habría conseguido la homogeneidad de la información contable a nivel global.

3 Países como Suecia, Portugal, Italia y Bélgica han extendido la obligación a los estados financieros consolidados de las entidades financieras que no cotizan en bolsa. http://www.aeca.es/faif/articulos/consejeros_dic09.pdf.

4 http://www.aeca.es/faif/articulos/articulo_consejeros_ene12.pdf.



Al final, el esfuerzo para evitar la ‘invasión internacional contable’ nos ha llevado a tener que sufrir la ‘invasión internacional económica y financiera’ –llámese como se prefiera– que resulta más lamentable y vergonzosa, y que dará lugar, con toda probabilidad, a que el Banco de España pierda competencias de supervisión a favor de otros organismos de la UE; todo ello como condición para recibir financiación europea para ciertas entidades financieras españolas, en cuantías muy relevantes.

¿Qué era mejor? ¿La autonomía contable o la autonomía en la supervisión? Por salvaguardar a toda costa la autonomía contable, es posible que se terminen perdiendo las dos; porque, en todo caso, con un retraso mayor o menor, también se terminará perdiendo la ‘independencia contable’ que se ha pretendido preservar con los demoleadores efectos comentados.

El camino apropiado

Es necesario que España cambie drásticamente su enfoque actual respecto a la contabilidad. Las buenas ideas que podamos aglutinar deben aportarse en los procesos previos a la emisión de normas de uso internacional, en lugar de ‘aparcarlas’ –las buenas ideas– para luego esgrimir las como cortapisas en los procesos de implantación de dichas normas internacionales.

El peso de la influencia de España en la normativa contable internacional es muy inferior al que le correspondería por su volumen económico; posible consecuencia de cierto espíritu autárquico en esta materia que debería abandonarse de inmediato. En un mercado globalizado, no caben normas contables locales.

Afortunadamente, la técnica legislativa actual permite la emisión de disposiciones en campos muy amplios –incluyendo los mercantiles y fiscales– sin tener que actuar sobre las normas contables. Por ejemplo, el gobierno puede proponer cambios legislativos en materia fiscal –incluyendo el impuesto sobre sociedades– sin tener que actuar sobre la contabilidad. Ya es habitual la realización de ajustes para llegar del beneficio contable al beneficio imponible.

Del mismo modo, pueden emitirse a través de la legislación mercantil o de circulares del Banco de España, de la CNMV, etc. normas prudenciales para determinar limitaciones a la distribución de dividendos, regular supuestos de reducción obligatoria de capital o disolución de empresas, emitir ‘orientaciones’ respecto a remuneraciones variables, etc. sin necesidad de modificar la contabilidad⁵.

Lógicamente, dichas disposiciones deben orientarse a estimular los comportamientos empresariales más convenientes, objetivo que, lamentablemente, no siempre se persigue. Hemos podido comprobar en el pasado reciente que se han emitido disposiciones que, aparentemente, han favorecido las refinanciaciones bancarias a través de estímulos diversos⁶ a modo de ‘solución contable’ que enmascaraba la verdadera situación de algunas entidades financieras, sorteando los criterios de pérdidas incurridas previstos en las normas internacionales. Ahora ‘la solución contable’ se ha ‘caído’ y, lo que es peor, todo hace indicar que, económicamente, las refinanciaciones tampoco resultaron apropiadas en muchos casos para las propias entidades y menos aún para la economía del país. La próxima creación de un ‘banco malo’⁷ –que probablemente requerirá el uso de los exiguos fondos públicos– es la más clara prueba del fracaso de dicho enfoque.

5 http://www.aeca.es/faiif/articulos/consejeros_en11.pdf.

6 <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/08/06/suivienda/1344238202.html>.

7 Más urgente que el banco malo sería encontrar una solución para que el déficit tarifario no tenga que aparecer en los activos de los balances de las eléctricas. ¿Otra imagen “infiel” pendiente de resolver? <http://www.expansion.com/blogs/conthe/2012/03/21/el-deficit-tarifario-causas-y-soluciones.html>.

La imagen ‘infel’

En todo caso, podría pensarse que ‘cuidar’ la contabilidad para mostrar una buena imagen, a costa de distorsionar los hechos, se enmarca en el ‘síndrome del gato con botas’ y no es nada nuevo. Hace ya varios siglos que Charles Perrault recordaba el cuento infantil en el que se mostraba una manera de obtener fortuna partiendo de la premisa de ocultar con habilidad una lamentable realidad.

Ese proceder tuvo éxito en el cuento y, probablemente, ha tenido éxito también en el mundo de los negocios alguna vez. Sin embargo, ¿que pasa si se descubre la imagen ‘infel’, sea de una empresa, de un Estado, etc.? ¿Se recuperará alguna vez la credibilidad? Y lo que es peor, soluciones razonables y equilibradas que pudieran haberse tomado a tiempo, pueden no ser aplicables posteriormente, debido a la incredulidad de los mercados. ¡Aprendamos la lección!

Susana Jorge

Professora na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
Investigadora do Núcleo de Estudos em Administração e Políticas
Públicas da Universidade do Minho

Maria Antónia Jesus

Professora no ISCTE-IUL e Investigadora da BRU/UNIDE-IUL

Novas tendências da contabilidade pública no contexto da União Europeia

Introdução

A atual crise económico-financeira à escala mundial, dominada por elevados níveis de dívida e défices públicos, elevadas taxas de desemprego e baixos níveis de crescimento económico, tem chamado a atenção para a necessidade de mais disciplina e rigor orçamentais nos diferentes governos. Particularmente no contexto da União Europeia (UE), a sobrevivência do próprio Euro tem colocado novos desafios à política orçamental e às regras e procedimentos que constituem os quadros orçamentais dos Estados-Membros. Os sistemas devem permitir obter informação atempada, credível e transparente, para assegurar o correto funcionamento do quadro de supervisão orçamental da UE.

Na aferição dos critérios de convergência no âmbito da moeda única, os Estados-Membros reportam segundo as regras estabelecidas no protocolo do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) com base nas estatísticas governamentais, ou seja, nas Contas Nacionais¹, que obedecem ao Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), harmonizado no contexto da UE². Porém, os dados de reporte, baseados no subsector das administrações públicas nacionais, derivam dos respetivos sistemas de Contabilidade Pública.

Apesar de reconhecer os fluxos em ‘base de acréscimo’, as Contas (estatísticas) Nacionais distinguem-se da Contabilidade Pública, desde logo pelo seu propósito macroeconómico, de avaliar as economias nacionais, nomeadamente através do cálculo de agregados como o PIB e a poupança. Já a Contabilidade Pública constitui um sistema micro, de registo, controlo e reporte da execução do orçamento e da performance dos governos e administrações públicas em sentido lato, para fins de gestão financeira e prestação de responsabilidades. Tradicionalmente assente numa base de caixa, tem recentemente vindo a adotar uma base de acréscimo, numa perspetiva não necessariamente convergente com as Contas Nacionais.

1 Regulamento do Conselho (EC) nº 479/2009, de 25 de maio (que reviu o Regulamento nº 3605/93, de 22 de novembro).

2 Regulamento do Conselho (EC) nº 2223/96, de 25 de junho (e revisões subsequentes).