

“El Patrimonio Neto: Herramienta Clave para la Sostenibilidad de las Políticas Fiscales”

Autores: Ricardo J. M. Pahlen Acuña (*), Ana M. Campo ()**

Trabajo presentado y aceptado en el 22º Encuentro Nacional de Investigadores Universitarios del Área Contable, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad Nacional de Catamarca. Argentina, Agosto de 2016.

ÍNDICE

Resumen

Abstract

1. Introducción

2. Bienes Ambientales

3. Instrumentos Económicos de Gestión Ambiental

4. La Depreciación en los Informes Contables

5. Los Informes Gubernamentales

6. Análisis Patrimonial y Económico

7. Conclusiones

8. Citas Bibliográficas

(*)Contador Público, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA). Especialista en Gestión Universitaria Universidad Nacional de Mar del Plata. Máster en Administración de Negocios, Merrick School of Business, University of Baltimore (EE.UU). Doctor en Ciencias de Dirección, Universidad Argentina de la Empresa. Profesor Titular Ordinario Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata (FCE-UNLP). Director del Instituto de Investigaciones y Estudios Contables (FCE-UNLP). Profesor Emérito (FCE-UBA). Docente Investigador Categoría I. rpahlen@sinectis.com.ar

(**)Contadora Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA). MBA (Escuela Europea de Negocios España). Profesora Titular Regular (FCE-UBA). Profesora Titular Ordinaria, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata (FCE-UNLP). Coordinadora, Profesora y Directora de carreras y cursos de posgrado en el país y el exterior. Docente Investigador Categoría III. campo2@econ.uba.ar

RESUMEN

El término crisis financiera se suele utilizar en un sentido genérico, para hacer referencia a la situación en la que un país sufre una dificultad económica que no tiene su origen en la economía real del país, sino que está fundamentalmente asociada a problemas del sistema financiero o del monetario.

La Teoría Macroeconómica, distingue claramente entre las variables de “Flujo” y las variables de “Stock” (también denominadas existencias).

Las variables de flujo, se expresan en relación a un período de tiempo, por ejemplo, el PBI se genera desde el 1ro. de enero hasta el 31 de diciembre de un año, y por lo tanto es un flujo, mientras que la cantidad de dinero existente a una fecha determinada se trata de un stock o existencia, medida en un punto en el tiempo.

La estructura patrimonial (modelo estático sobre stocks) debe perseguir como objetivo informar, a la ciudadanía en general, sobre los recursos públicos y su financiación, como así también permitir la elaboración de indicadores para medir la gestión del gobierno y así evaluar la eficiencia, eficacia y economía en la generación de bienes y servicios que brinda el Estado.

Los estados financieros (contables) deben reflejar la responsabilidad del gobierno por los recursos que se les han confiado y los créditos máximos autorizados con la condición de hacer, ofreciendo información que resulte útil para la toma de decisiones.

Los informes contables gubernamentales, a diferencia de los presentados por entes privados presentan una serie de activos y pasivos muy propios de su condición pública, donde entre los activos podemos mencionar los recursos naturales y el efecto de las concesiones para la explotación de aquellos.

No desconocemos la escasa objetividad en la cuantificación de ciertos recursos naturales, sin embargo para lograr un análisis sobre la gestión sostenible del ente público sobre los mencionados recursos, cuando otorgan licencias para su explotación, hace imprescindible su cómputo. Habrá que prestarle mayor atención al Estado de Situación Patrimonial y por ende al Patrimonio Neto para la elaboración de una política fiscal sostenible.

Los efectos de considerar en el patrimonio del ente público los recursos naturales, su desvalorización sistemática y cuando corresponda su revaluación no invalida el hecho de que algunos países hayan creado fondos de gestión ambiental para atenuar a lo largo del tiempo el consumo de estos significativos activos estatales.

Entendemos imprescindible el análisis de los saldos de activos y pasivos del Sector Público y su diferencial, el patrimonio neto. El análisis de su variación puede aportar la necesidad de políticas más acertadas, si bien los desequilibrios en los flujos se corrigen con voluntad política, puede insumir varios años modificar desequilibrios de saldos de activos y pasivos.

Por otra parte, el análisis de los activos y pasivos puede aportar la existencia de riesgos y la necesidad de su cómputo para su razonable medición.

Se considera imprescindible afianzar el Patrimonio Neto del Sector Público en países económicamente en desarrollo que padecen crisis de financiamiento para afrontar, por ejemplo, la reposición de sus bienes ambientales. El cómputo de todos los activos y pasivos, permitirá una evaluación más cercana a la realidad de las políticas fiscales sobre el patrimonio neto y un análisis de tendencias, lo que permitirá evaluar la sostenibilidad de las políticas fiscales.

Palabras clave: Crisis financiera - Informes gubernamentales - Recursos naturales - Patrimonio neto.

ABSTRACT

The term financial crisis is often used, to make reference to a situation in which a country suffers an economic difficulty. This problem does not have its origin in the economy of the country, but is fundamentally associated with problems of the financial or monetary system.

The Macroeconomic Theory, makes a clear distinction between of "Flow variables" and the "Stock variables".

The flow variables are defined in relation to specific period of time. For example, GDP is generated from the first of January until the 31 of December, therefore it is a flow. On the other hand the amount of money existing till a specific date is a stock or existence, measurable in a particular moment.

The asset structure (static model on stocks) must inform the citizens about public resources and financial issues. Also they must allow the development of indicators that can measure the government management and the efficiency, effectiveness and the economy.

Financial statements should reflect the responsibility of the government. Of the resources that have been trusted them and credits authorized, offering information that is useful for decision making.

Government accounting reports, unlike those presented by private entities present a series of assets and liabilities very typical of their public condition can mention the natural resources and their effect of the concessions for their exploitation.

We do not ignore the lack of objectivity in the quantification of certain natural resources, however to achieve an analysis on the sustainable management of the public entity on the aforementioned resources, when they grant licenses for their exploitation, the computation is essential. We will have to pay more attention to the Financial Statement and therefore to the Net Worth for the elaboration of fiscal policy sustainability.

The effects of considering natural resources in the equity of public sector, their systematic devaluation and, their revaluation do not invalidate the fact that some countries have created environmental management funds to mitigate the consumption of these significant state assets among time.

We think that the analysis of balances of assets and liabilities of the Public Sector and its differential is important. Although imbalances in the flows are correct with political will, it can take several years to modify imbalances of balances of assets and liabilities.

On the other hand, the analysis of assets and liabilities can provide the existence of risks and the need for their calculation for their reasonable measurement.

It is essential to consolidate the Net equity of the public sector in developing countries which suffered of financial crises to face, for example, the replacement of their environmental goods. The recognition of all assets and liabilities, will allow a closer evaluation of the reality of the policies taxes on net worth which will make it possible to evaluate the sustainability of fiscal policies.

Keywords: Financial crisis - Government reports - Natural resources - Net worth.

1. Introducción

El término crisis financiera se suele utilizar en un sentido genérico, para hacer referencia a la situación en la que un país sufre una dificultad económica que no tiene su origen en la economía real del país, sino que está fundamentalmente asociada a problemas del sistema financiero o del monetario.

Los factores que subyacen al surgimiento de desequilibrios y que hacen que una economía sea más vulnerable a las perturbaciones financieras pueden tipificarse bajo distintas categorías, no excluyentes entre sí:

- Políticas macroeconómicas insostenibles: en muchos casos, las mencionadas políticas fiscales y monetarias son excesivamente expansionistas y han ocasionado auges de préstamos, una excesiva acumulación de deudas y una sobreinversión en activos reales, que han elevado a niveles insostenibles las cotizaciones de las acciones y los precios de los activos inmobiliarios. La posterior aplicación de políticas restrictivas para contener la inflación y promover el ajuste de la posición externa, y la inevitable corrección del precio de los activos, han conducido a una desaceleración de la actividad económica, dificultades en el servicio de la deuda, menor valor de las garantías y del patrimonio neto y un creciente nivel de préstamos incobrables que ponen en peligro la solvencia del sistema bancario.
- Situación financiera mundial: La situación externa también impacta en las crisis financieras, especialmente en las economías con mercados emergentes, como factores significativos podemos mencionar, a manera de ejemplo las repentinas y significativas variaciones en la relación real de intercambio y en los tipos de interés mundiales.
- Debilidad de la estructura financiera: La composición de la afluencia de capitales constituye un importante factor en ciertas crisis cambiarias ocurridas en los países con mercados emergentes. La dependencia de los préstamos a corto plazo para financiar grandes déficits por cuenta corriente fue uno de los factores cruciales que precipitaron las crisis. Con frecuencia se considera que la inversión extranjera directa, constituye una forma más segura de financiar el desarrollo. En general, la experiencia sugiere que es probable que los países con elevados niveles de deuda a corto plazo, deuda a tipos de interés variable, deuda denominada en moneda extranjera o una deuda externa intermediada a través de instituciones financieras internas, sean particularmente vulnerables a las condiciones internas o externas, y, en consecuencia, más susceptibles a las crisis financieras.

Distorsiones en el sector financiero: dichas distorsiones junto con la volatilidad macroeconómica, constituyen otro grupo de factores que influyen sobre las crisis financieras y, en especial, sobre las crisis bancarias.

Los factores precedentemente enunciados configuran las condiciones en las que se producen las crisis y deben distinguirse de las causas inmediatas de las crisis que por lo general son acontecimientos o informaciones que hacen que los agentes económicos modifiquen sus decisiones.

En ocasiones la causa fundamental de una crisis financiera puede no provenir de desequilibrios de flujos de fondos sino de una repentina caída de la confianza de los inversores o de una crisis cambiaria que quiebra el patrimonio de un gobierno, pues la deuda en moneda extranjera aumenta, a la vez que los activos pierden valor.

La Teoría Macroeconómica, distingue claramente entre las variables de “Flujo” y las variables de “Stock” (también denominadas existencias).

Las variables de flujo, se expresan en relación a un período de tiempo, por ejemplo, el PBI se genera desde el 1ro. de enero hasta el 31 de diciembre de un año, y por lo tanto es un flujo, mientras que la cantidad de dinero existente a una fecha determinada se trata de un stock o existencia, medida en un punto en el tiempo.

Entendemos imprescindible el análisis de los saldos de activos y pasivos del Sector Público y su diferencial, el patrimonio neto. El análisis de su variación puede aportar la necesidad de políticas más acertadas, si bien los desequilibrios en los flujos se corrigen con voluntad política, puede insumir varios años modificar desequilibrios de saldos de activos y pasivos.

Por otra parte, el análisis de los activos y pasivos puede aportar la existencia de riesgos y la necesidad de su cómputo para su razonable medición.

Se considera imprescindible afianzar el patrimonio neto del gobierno en países económicamente en desarrollo que padecen crisis de financiamiento para afrontar, por ejemplo, la reposición de sus bienes ambientales. Al estar computados todos los activos y pasivos, permitirá una evaluación de las políticas fiscales sobre el patrimonio neto y un análisis de tendencias y así evaluar la sostenibilidad de las políticas fiscales.

Esta estructura patrimonial constituye una rendición de cuentas y debe perseguir como objetivo informar, a la ciudadanía en general, sobre los recursos públicos y su financiación, como así también permitir la elaboración de indicadores para medir la gestión del gobierno y así evaluar la eficiencia, eficacia y economía en la generación de bienes y servicios que brinda el Estado.

2. Bienes Ambientales

Los bienes y servicios que brinda la naturaleza de forma directa (es decir, sin que sea necesaria la intervención humana) se conocen como recursos naturales. Este conjunto puede dividirse entre aquellos renovables (que pueden regenerarse siempre que la explotación no sea excesiva) y los no renovables o agotables.

Los recursos no renovables son aquellos cuyas reservas, inevitablemente, se acabarán en algún momento ya que no resulta posible producirlos, cultivarlos o regenerarlos para sostener su tasa de consumo. Lo antes expuesto significa que el consumo de los mencionados recursos supera a la capacidad de la naturaleza para recrearlos.

Un ejemplo de recurso no renovable es el petróleo, una vez que las reservas petrolíferas se hayan agotado, no habrá forma de volver a obtener este líquido natural oleaginoso.

En concreto, podemos establecer que existen dos tipos claramente definidos de recursos no renovables, por un lado, estarían los combustibles fósiles que son aquellos recursos naturales fruto de las modificaciones que durante siglos ha ido sufriendo la biomasa y que cuentan con un gran potencial energético.

Por otro lado, el segundo gran tipo de recursos no renovables es el formado por lo que se conoce como energía nuclear. La misma no es muy bien vista por su alto costo, por otra parte por ser altamente contaminante y peligrosa, y que puede ser utilizada con objetivos no precisamente pacíficos.

Los minerales también forman parte de los recursos no renovables. La minería se encarga de la extracción de los minerales y de otros materiales de la corteza terrestre; la explotación minera consiste en dinamitar montañas y otras actividades semejantes que literalmente arrasan con el terreno. Cuando se agotan los minerales en las canteras, éstas son abandonadas.

Por lo tanto, cuando un país dispone de recursos no renovables, es imperiosa la necesidad de mantenerlos a fin de no consumir activos.

Es opinión generalizada que el “patrimonio neto gubernamental incluye bienes ambientales que necesariamente deben ser repuestos, lo que crea serios problemas a las Finanzas Públicas cuando un gobierno se ve afectado por la caída de confianza de los inversores, agravado esto por el aumento de deudas en moneda extranjera y pérdida de valor de sus activos financieros”. (Piccione, 2015)

Asimismo, es dable destacar las formas de obtención de los recursos por parte de los Estados y su aplicación. Por ello las estadísticas de finanzas públicas son fundamentales para el análisis fiscal y cumplen una función primordial, tanto en el seguimiento y supervisión de la actividad económica, como en las decisiones de política macroeconómica.

Los recursos naturales no renovables constituyen una forma de capital (natural) que se agotará eventualmente, extinguiendo una fuente de riqueza. Por ello, el mejor modo de invertir la renta del recurso es ampliando la base de otros tipos de capital de alta productividad económica y social (como capital humano) a fin de que su creación mantenga y potencie los efectos positivos en el tiempo, contribuyendo así a su sostenibilidad. Esa es la contribución de la minería al desarrollo.

El agotamiento de los recursos no renovables frente a la crisis de financiamiento afecta el patrimonio neto del Sector Público, debiendo agregarse que el resultado final no considera el desgaste ambiental que se produce en sus activos. Es válida entonces esta reflexión: mal puede estar contemplado el desgaste cuando no están incorporados los activos.

Es real que los gobiernos en las economías de mercados emergentes tienden a sobrevaluar los rendimientos de las inversiones ya que no tienen en cuenta la degradación ambiental.

Al estimar el patrimonio neto del sector público en esos países, se deben incluir fondos para la renovación de activos ambientales. Pero no se debe ignorar que también deben reconocerse contablemente los mencionados bienes naturales en el activo.

Hay autores que estiman necesaria la inclusión en el Estado de Situación Patrimonial de una Reserva de autofinanciamiento para la renovación de los bienes ambientales.

La reserva de fondos para el medio ambiente obviamente afectaría la estructura patrimonial de los informes elaborados por el sector público y el patrimonio neto, en vista del costo de la depreciación de inversiones fijas y los costos reales de la protección del medio ambiente. En caso de ignorar tal situación, el inadecuado manejo de los recursos naturales seguirá afectando al capital operativo del gobierno, socavando su patrimonio neto y, en última instancia, afectando los mercados financieros y reduciendo la inversión en el sector público.

Las reservas de petróleo – con cifras muy significativas en el activo de determinados países – provocan una percepción de prosperidad al proceder a su venta para financiar gasto corriente, sin embargo desde el análisis de los stocks debe aceptarse que se está empleando un recurso no renovable y consumiendo activos. (Télam S.E. – Agencia Nacional de Noticias, 2016).

3. Instrumentos Económicos de Gestión Ambiental

En 1999 fue creada la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe - RedLAC - hoy reúne a 21 fondos de 13 países - y su misión es establecer un sistema eficaz de aprendizaje, fortalecimiento, capacitación y cooperación a través de una Red de Fondos Ambientales (FAs), destinada a contribuir para la conservación y uso sostenible de los recursos naturales en la región.

Con el apoyo de la Fundación Gordon & Betty Moore y el Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (FFEM), RedLAC inicia su Proyecto de Capacitación con el objetivo de fortalecer a los FAs en el desarrollo de mecanismos financieros innovadores para la conservación de la biodiversidad, reduciendo su dependencia de las donaciones y apoyando la creación de nuevos FAs, mediante la sistematización y el intercambio de mejores prácticas operacionales.

El uso de instrumentos de tipo tributario en las políticas fiscales ambientales no puede ser concebido como un instrumento de recaudación, su principal objetivo debe ser la promoción de cambios estructurales en el comportamiento de los sujetos económicos. Entre los instrumentos económicos de mayor difusión, se pueden citar:

1. Impuestos ambientales: La doctrina especializada ha identificado dos funciones en los tributos ambientales:

- (a) Función de redistribución, en tanto obliga a los responsables de la contaminación a retribuir a la sociedad los gastos que ocasionan sus impactos ambientales.
 - (b) Función de incitación, por tratarse de una carga que busca que los causantes de la contaminación pasen a invertir en medidas para reducirla o eliminarla.
2. Fondos ambientales: Constituyen mecanismos innovadores de financiamiento que cubren los gastos recurrentes de parques y áreas protegidas, apoyan la conservación de la biodiversidad, promueven el uso sustentable de los recursos naturales, como los bosques y fortalecen las instituciones locales involucradas en la conservación y el desarrollo sustentable. Estos Fondos son útiles para proporcionar financiamiento a largo plazo. En general son creados y administrados por organizaciones privadas y se capitalizan a través de subsidios de los gobiernos y agencias donantes, de ganancias de intercambios deuda-naturaleza y con impuestos y cuotas asignadas específicamente para la conservación.
3. Fondo de compensación ambiental: Se trata de un sistema de indemnización conjunta que puede ser administrado por actores del sector público o privado. Su financiamiento proviene generalmente del cobro de cargas o contribuciones de los sectores involucrados en el daño que pretende prevenirse o subsanarse.
4. Seguro ambiental: El seguro ambiental obligatorio es una eficaz herramienta de gestión que cumple una función preventiva y reparadora. En este sentido, permite garantizar la recomposición del medio ambiente en los casos en que el responsable resulte insolvente o no pudiere afrontar completamente el costo de la reparación del daño causado. A su vez, las aseguradoras tienden a controlar las medidas de gestión ambiental del asegurado en forma previa a la suscripción del contrato, pretendiéndose así ayudar a minimizar daños futuros. Los Pagos por Servicios Ambientales (PSA) constituyen un medio por el cual se incentiva a los usuarios de la tierra al manejo y conservación adecuada del ambiente natural para asegurar de este modo el flujo de servicios ambientales (Pagiola & Platiais, 2002). Dichos esquemas contemplan la compensación de los prestadores de servicios ambientales mediante el pago directo, de la venta de créditos de carbono, biodiversidad o agua en los mercados nacionales o internacionales.

Estos instrumentos financieros intentan colaborar con el desarrollo sustentable, que mucho se lo menciona, pero que no siempre se lo cuantifica.

Al respecto, cabe mencionar la opinión de Héctor Sejenovich (2008) un experto sobre el tema cuando en una nota periodística opinaba:

“En Misiones, por ejemplo, tradicionalmente se explotaba sobre la flora una sola especie, hasta agotarla. Luego comenzaron a utilizarse muchísimas otras especies secundarias, que eran tecnológicamente adecuadas pero el mercado no las absorbía (hoy se usan

unas 40 especies del bosque) y la fauna que prácticamente no era considerada está hoy con miras a ser un bien sumamente importante. Lo mismo el ecoturismo, el paisaje no es ya un simple punto escénico sino un recurso en el que debe contemplarse la diversidad de la fauna. Lo mismo la posibilidad de conservar las cuencas. Es cierto, son experiencias parciales. Justamente la metodología de las cuentas patrimoniales ambientales, es el registro contable del ordenamiento ambiental del territorio, este último concepto es la principal política que define la ley de Presupuestos Mínimos Ambientales, que instrumenta -por fin- el artículo 41 de nuestra Constitución de 1994. Cuántos años han pasado y qué poco hemos hecho por cuidar los recursos naturales. Hoy tenemos una ley de Presupuestos Mínimos, cuyo punto central es el ordenamiento ambiental del territorio. La Ley de Bosques sigue los mismos principios, y es parte del ordenamiento territorial. Hay varias demandas en este momento y si bien es lícita su pregunta sobre dónde hay desarrollo sustentable, hasta podría contestarle que no importa que no se haya hecho. En este momento, es una política necesaria. Y está demandada no sólo políticamente por los movimientos sociales, sino también por las distintas instancias de gobierno, tanto a nivel de la Constitución como de las leyes”.

Históricamente, los Fondos Ambientales (FAs) han desempeñado un papel importante para garantizar la conservación de la biodiversidad a largo plazo en todo el mundo a través de la posibilidad de movilizar recursos financieros significativos. En la actualidad, tienen la posibilidad de propiciar el avance en mercados emergentes y recompensar a las comunidades locales a través de una serie de mecanismos que incluyen la compra de créditos de compensación o de fondos de arranque de proyectos promisorios.

Se ha observado que, a nivel internacional, regional y, en particular, a nivel local, han sido valorizados recursos naturales no renovables, sin embargo persiste un amplio debate asociado a su desarrollo en relación a su impacto sobre el medio ambiente y la sustentabilidad temporal, así como por su efecto sobre las poblaciones originarias y la apropiabilidad social de los beneficios pecuniarios generados. El Estado, por su parte se apropia de la renta a través de los impuestos, regalías, derechos de exportación, y el sector privado lo hace a través de las ganancias que superan la rentabilidad normal de la actividad.

4. La Depreciación en los Informes Contables

La depreciación es la pérdida de valor que sistemáticamente sufren determinados activos intangibles y ciertos bienes de uso, y la consecuencia lógica será la necesidad de su reconocimiento contable. Constituirá la amortización (término utilizado por nuestra disciplina) la expresión contable de la mencionada depreciación.

Es de destacar el rol fundamental que revisten las depreciaciones, en relación con:

- la forma de imputar al costo de producción de bienes o servicios públicos o a resultados, la desvalorización que sistemáticamente sufren ciertos activos, y
- la vida útil estimada para posibilitar la imputación contable de la depreciación.

A efectos de cumplir con lo indicado en primer término será imprescindible elegir un método de amortización adecuado y para lograr el segundo objetivo la determinación de la vida útil más razonable.

Las implicancias de una inadecuada estimación conducirán a la determinación de una incorrecta depreciación con sus efectos no deseados en la medición de estos bienes.

Como toda estimación será tan nefasto su cálculo en defecto como en exceso, pues llevaría a una inadecuada medición del activo.

El valor económico a asignar a un bien dependerá de los años que el ente obtendría por su aprovechamiento. Este dato deberá conocerse para efectuar una estimación de su valor, pues el método de depreciación debe reflejar el patrón de consumo por parte del ente público de los beneficios económicos que produce el activo y así respetar la pauta de correlación de ingresos y costos, donde los costos vinculados con ingresos serán reconocidos como resultados en los mismos períodos en que se reconocen los mencionados ingresos.

El hecho de deducir la depreciación implica que el costo de incorporación neto de ella, representa la medición primaria del activo que deberá compararse con su valor límite; al efectuarse el test de recuperabilidad, el mencionado límite estará conformado por el mayor entre dos valores: el de realización y el de utilización económica.

Es razonable pensar que el segundo valor supera al primero en una coyuntura lógica, con perspectivas futuras para el ente público, donde los bienes poseen un valor representado por su capacidad de servicio que generará flujos de fondos netos que el emisor espera obtener por el empleo o la venta del activo en cuestión.

Con respecto a lo ya mencionado acerca de los distintos valores de los bienes, cabe destacar que:

“el debate sobre el concepto de valor de uso se dejó a los filósofos, mientras que los economistas se dedicaron a explicar los determinantes del valor de cambio (es decir, a explicar los precios relativos). Una evidente explicación posible es que los valores de cambio de los bienes dependen de lo que cuesta producirlos. En los costes de producción influyen principalmente los costes del trabajo (al menos en la era de Smith y Ricardo) de ahí a adoptar una teoría del valor de trabajo no había más que un paso. Por ejemplo, parafraseando un ejemplo de Smith, si para capturar un ciervo se necesita el doble de horas de trabajo que para capturar un castor, un ciervo debe intercambiarse por dos castores. En otras palabras, el precio de un ciervo debe ser el doble del precio de un castor. Asimismo, los diamantes son relativamente costosos porque para producirlos se necesita una gran cantidad de trabajo”. (Nicholson, 1997, p. 9).

Frente a situaciones como las planteadas, los valores de realización y de utilización económica pueden variar, y cambiar así los parámetros que conforman el valor límite. Pero la situación antes descrita apunta a la razonable medición del activo y no necesariamente a la determinación de la desvalorización que sistemáticamente sufre el bien.

Asimismo, y en relación con las depreciaciones, cabe mencionar la opinión de Amaro Yardin (1999) cuando menciona que “la valuación de los bienes de uso en los Estados Patrimoniales se apoya en un concepto enteramente abstracto, que sólo pretende representar la parte del valor original que aún no ha sido “consumida” por las actividades generadoras de ingresos”.

5. Los Informes Gubernamentales

La contabilidad gubernamental debe representar una pieza clave para informar sobre los actos y evaluar el alcance de las acciones gubernamentales. Los informes gubernamentales testimonian sobre la forma en que la autoridad pública moviliza recursos para obtener ciertos productos.

La información gubernamental, debe ser expuesta a la legislatura, los órganos de control y a la ciudadanía con el fin de rendir de cuentas de lo actuado y deberá permitir, entre otros aspectos, la evaluación de la gestión de quienes tienen la responsabilidad de administrar recursos públicos.

La Constitución Nacional sancionada en 1853 y reformada en 1994 presenta los siguientes aspectos vinculados con el Sistema Presupuestario Público que deseamos destacar:

- a) Artículo 4: Se refiere a que el Gobierno Federal, provea los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional indicando sus principales fuentes de financiamiento.
- b) Artículo 75: Se establecen las facultades que se otorgan al Congreso Nacional, algunas referidas expresamente al presupuesto público, pues será el Congreso quien tenga la responsabilidad de fijar el presupuesto de la Administración Pública Nacional, determinando su periodicidad anual. De igual modo, se deja instituida la vinculación entre el presupuesto y el planeamiento al señalar que el presupuesto se debe formular considerando el programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas. Ese mismo inciso establece que el Congreso aprobará o desechará la Cuenta de Inversión.
- c) Artículo 85: Desde el punto de vista presupuestario, por este artículo se establece uno de los aspectos centrales del proceso presupuestario público, como es el control externo del Sector Público Nacional, atribución propia del Poder Legislativo, siendo la Auditoría General de la Nación el organismo de asesoramiento técnico del órgano de control. Cabe destacar dentro de las funciones específicas que se asignan a la Auditoría General de la Nación se encuentran las de controlar la legalidad, gestión y auditoría, tanto de la administración central como descentralizada, así como la de intervenir en la aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos, que corresponde al Poder Legislativo.

La base jurídica fundamental del proceso presupuestario se halla consagrada en el Título II, del Sistema Presupuestario, de la Ley No 24.156.

La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público respondió en su mayor parte al proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo enviado al Congreso mediante Mensaje N° 632 del 12 de abril de 1991. Dicho proyecto de ley fue sancionado por el Poder Legislativo el 30 de septiembre de 1992 y promulgado, con observaciones parciales por decreto 1957 del 26 de octubre de 1992 y publicado con el texto de la ley, en Boletín Oficial del 29 de octubre de 1992.

El sistema de contabilidad que integra el macro-sistema de Administración Financiera tuvo un icono muy importante en dicha ley, configurando a dicho sistema como responsable de la información, que sintetiza la gestión, ordenando y administrando de acuerdo con un Plan de Cuentas, la base de datos relativa a esas transacciones y hechos económicos que inciden en el patrimonio público. Es decir, operar en todo el ámbito de la Administración Pública Nacional, radicando en la Contaduría General de la Nación la base central de todo el sistema y la responsabilidad de su administración, así como del programa de salidas de información para la toma de decisiones y evaluación, de acuerdo con periodicidades que el avance de la reforma fue definiendo, incluyendo dicho programa la supervisión del control de calidad del ingreso de datos al sistema.

En la conceptualización técnica del nuevo sistema de contabilidad, cada una de estas bases de datos referidas se reconoce como un "ente contable", con base patrimonial propia. La Cuenta de Inversión, que anualmente la Contaduría General de la Nación debe elaborar para su presentación al Congreso Nacional, integra la información de todo este conjunto de entes contables.

La Cuenta de Inversión tiene por finalidad ordenar las cuentas públicas, para permitir su análisis económico, es decir evaluar la repercusión de las transacciones financieras del Sector Público. La inclusión de los estados contables junto a la Cuenta de Ahorro-Inversión –Financiamiento facilita la interpretación de los resultados del ejercicio, facilitando también la elaboración de análisis comparativos de las variaciones contables operadas entre ejercicios, respecto de la gestión de los entes alcanzados por las normas de la Administración Financiera Gubernamental. "Todo ello coadyuva a optimizar la toma de decisiones en los niveles gubernamentales pertinentes y a aportar información de mayor calidad para elaborar los indicadores económicos que surgen de las Cuentas Nacionales".

Por lo tanto, el sistema de contabilidad, ofrece las salidas en tiempo real de los resultados económicos y financieros de la gestión pública, bajo las exigencias legales y contables establecidas y, además, asegura la confiabilidad de la información que las distintas unidades de registro ingresen, para viabilizar otras salidas de datos específicas en apoyo de la gestión, el seguimiento, control y evaluación del conjunto de los sistemas y de cada uno de ellos en particular.

Entre estas y otras diversas salidas, es de desear poder visualizar la estructuración de las cuentas del Sector Público como aporte al sistema de Cuentas Nacionales y la información relativa para la formulación de las estadísticas de las finanzas públicas.

Entre las partidas ambientales, destacamos:

- a) Activos y pasivos medioambientales: La exposición de ciertos recursos naturales integrando el total del activo brindará información adicional sobre la potencialidad que permitirá su empleo sostenible. Asimismo, su deterioro expondrá la base para estimar de manera sistemática y completa el valor del pasivo ambiental que es necesario para la recomposición de los daños causados al medioambiente, como lo señala la Ley General del Ambiente de Argentina (2002), en los artículos 2, 4, 22 y 30.

El pasivo representa el resultado de los procesos no controlados adecuadamente, constituyendo un desorden entre la sociedad y la naturaleza al ser aplicados los recursos naturales a actividades no sustentables, donde el deterioro ambiental se vincula estrechamente con la responsabilidad social.

Por otra parte, si se ha constituido un fondo de compensación ambiental, la mencionada deuda también representa un pasivo ambiental a ser expuesto.

- b) Resultados ambientales: La actualidad nos expone a situaciones de creciente agotamiento de los recursos naturales como también de ecosistemas en peligro de extinción. En caso de exponer los mencionados recursos en los informes gubernamentales, ellos se asociarían a los costos socio-ambientales necesarios para organizar y financiar acciones tendientes a lograr su sostenibilidad. Es allí, donde entre otros, encontraremos la depreciación de ciertos recursos, entendida en el sentido de desvalorización sistemática y la desvalorización por su uso intensivo, siendo dable destacar que para su reconocimiento, será necesario un equipo interdisciplinario.

6. Análisis Patrimonial y Económico

El análisis de la estructura del Estado de Situación Patrimonial (análisis patrimonial) atiende a la composición de los elementos integrantes del mismo, a su peso específico dentro del conjunto de activos y pasivos, como también a la determinación del equilibrio o desequilibrio del patrimonio.

Para desarrollar el análisis del activo y del pasivo se utiliza la técnica de análisis por descomposición; para el estudio del equilibrio patrimonial el método de las diferencias y el cálculo de ratios.

El análisis económico se enfrenta fundamentalmente con los conceptos de eficiencia y eficacia, tratando de evaluar en qué medida han sido alcanzados cada uno de ellos durante el período cubierto por el informe contable. Al mismo tiempo, se analiza en detalle el superávit o déficit del periodo, identificando las distintas fuentes de ingresos y gastos, y su importancia relativa en la determinación de su efecto final, positivo o negativo. Para ello se realiza un análisis de partidas del estado de recursos y gastos y se calculan ratios de eficiencia que relacionan los elementos de éste con determinadas partidas del patrimonio.

La obligación de presentar estados contables periódicos con normas de reconocimiento, medición y exposición adecuadas, es un requisito indispensable para para que los responsables de los distintos entes públicos evalúen en qué medida su

gestión permite un “Gasto Público Sustentable” y las políticas adoptadas contribuyen también al logro de un “Desarrollo Sustentable”.

La heterogeneidad del sector público se manifiesta en que las organizaciones que lo integran, no solo prestan una variedad de servicios diferentes, sino también en las características legales, sociales, económicas y políticas que presentan. Dichas organizaciones poseen poderes y responsabilidades, así como distintos objetivos, fuentes de financiación y estructuras organizativas que conllevan a adoptar diferentes prácticas contables que difieren, en algunos casos, de los aplicados a los entes privados, lo que justifica el dictado de normas propias para el sector público.

Asimismo, los estados contables o financieros son documentos importantes que le permiten a la sociedad - como sujetos pasivos - evaluar la administración responsable de los fondos públicos por parte del gobierno, relacionados con la norma presupuestaria que aprobara el órgano volitivo (Congreso Nacional).

Contar con normas precisas es decisivo para exigir la rendición de cuentas a las entidades del sector público, respetando los requisitos de la información contable que deben satisfacer los informes financieros elaborados por dichas entidades y que el legislador le ha otorgado a la Contaduría General de la Nación.

Los estados contables deben reflejar la responsabilidad del gobierno por los recursos que se les han confiado y los créditos máximos autorizados con la condición de hacer, ofreciendo información que resulte útil para la toma de decisiones. Deben contener información acerca de:

- 1) Si los recursos se obtuvieron y utilizaron de acuerdo con:
 - ↳ el presupuesto aprobado cada año como Ley Fundamental.
 - ↳ los requerimientos legales y contractuales.
- 2) La asignación y uso de los recursos financieros por parte de los distintos organismos públicos
- 3) Fuentes de financiación de sus actividades por parte del Poder Ejecutivo Nacional y si ha cumplido con sus requerimientos de efectivo y obligaciones asumidas.

Entre los objetivos que deben satisfacer dichos informes se encuentran:

- ↳ Control: se refiere a la salvaguarda de los recursos y patrimonios públicos que se encuentran bajo la responsabilidad de agentes públicos o privados para el desarrollo de funciones de incumbencia estatal. Asimismo se debe aplicar, tanto a nivel interno como externo, en ámbitos como el de legalidad y gestión, posibilitando el control financiero, económico y de eficiencia-eficacia.
- ↳ Rendición de cuentas: en los estados contables se debe incluir información de cómo los asistentes públicos y los administradores de recursos y/o patrimonio públicos, rinden cuentas periódicamente al Poder Legislativo, a la ciudadanía, a los inversores-acreedores y a otros agentes, por el uso de tales recursos y por los impactos de su gestión sobre el bienestar general, en términos de

economicidad-eficiencia y eficacia para la consecución de los fines del Estado.

- ✎ **Transparencia:** deviene de las exigencias sociales por una estructura democrática, donde las decisiones y uso de los recursos sea transparente y de conocimiento público, así como las demandas del entorno económico en el que la importancia del sector público implica prácticas, procesos y decisiones ajustadas a los principios de la función administrativa, disponiendo de una información contable pública que reúna los requisitos de confiabilidad, verosimilitud y homogeneidad. Por lo tanto, la información contenida en los estados contables, se fundamenta en criterios homogéneos, transversales, comparables y objetivos, respecto de distintos períodos de gobierno.

Los informes contables gubernamentales, a diferencia de los presentados por entes privados, presentan una serie de activos y pasivos muy propios de su condición pública, donde entre los activos podemos mencionar los recursos naturales y el efecto de las concesiones para su explotación.

No desconocemos la escasa objetividad en la cuantificación de ciertos recursos naturales, sin embargo para lograr un análisis sobre la gestión sostenible del ente público sobre los mencionados recursos, cuando se otorgan licencias para su explotación, hace imprescindible su cómputo. Habrá que prestarle mayor atención al Estado de Situación Patrimonial y por ende al Patrimonio Neto, para la elaboración de una política fiscal sostenible. Esta preeminencia del Estado patrimonial sobre el Estado de recursos y gastos se basa en la necesidad de contar con estados contables que brinden información predictiva. (Tua Pereda, 2009).

Por otra parte, esa información predictiva es dable de esperar que sea brindada por los informes contables financieros, sin embargo hoy todos los Estados realizan la presupuestación de sus recursos y gastos al menos a un año. Actualmente en nuestro país, en el marco de la Ley 24.156 se describe la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto público, a fin de presentar un presupuesto idóneo como instrumento de gestión y de información de las políticas públicas previstas en el corto y mediano plazo, y el grado de efectividad y eficiencia en su cumplimiento. El sistema de presupuesto es un subsistema dentro del sistema de administración financiera pública, cuyo objetivo es la elaboración de un presupuesto general de la administración nacional.

La elaboración del presupuesto es un proceso de programación en función de las políticas y objetivos contemplados en los programas de gobierno.

Desde esa perspectiva, el presupuesto público es, básicamente, un instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo.

Los estados financieros deberán contar con un papel predictivo, suministrando para ello información útil para predecir el nivel de los recursos requeridos por las operaciones corrientes, los recursos que estas operaciones pueden generar y los riesgos e incertidumbres asociados.

Los efectos de considerar en el patrimonio del ente público los recursos naturales, su desvalorización sistemática y cuando corresponda su revaluación no invalida el hecho de que algunos países hayan creado fondos de gestión patrimonial para atenuar a lo largo del tiempo el consumo de estos significativos activos estatales.

7. Conclusiones

Los estados financieros (contables) deben reflejar la responsabilidad del gobierno por los recursos que se les han confiado y los créditos máximos autorizados con la condición de hacer, ofreciendo información que resulte útil para la toma de decisiones.

Los informes contables gubernamentales, a diferencia de los presentados por entes privados presentan una serie de activos y pasivos muy propios de su condición pública, donde entre los activos podemos mencionar los recursos naturales y el efecto de las concesiones para su explotación.

No desconocemos la escasa objetividad en la cuantificación de ciertos recursos naturales, sin embargo para lograr un análisis sobre la gestión sostenible del ente público sobre los mencionados recursos, cuando otorgan licencias para su explotación, hace imprescindible su cómputo. Habrá que prestarle mayor atención al Estado de Situación Patrimonial y por ende al Patrimonio Neto para la elaboración de una política fiscal sostenible.

Los efectos de considerar en el patrimonio del ente público los recursos naturales, su desvalorización sistemática y cuando corresponda su revaluación no invalida el hecho de que algunos países hayan creado fondos de gestión ambiental para atenuar a lo largo del tiempo, el consumo de estos significativos activos estatales.

Entendemos imprescindible el análisis de los saldos de activos y pasivos del Sector Público y su diferencial, el patrimonio neto. El análisis de su variación puede aportar la necesidad de políticas más acertadas, si bien los desequilibrios en los flujos se corrigen con voluntad política, puede insumir varios años modificar desequilibrios de saldos de activos y pasivos.

Por otra parte, el análisis de los activos y pasivos puede aportar la existencia de riesgos y la necesidad de su cómputo para su razonable medición.

Se considera imprescindible afianzar el Patrimonio Neto del Sector Público en países económicamente en desarrollo que padecen crisis de financiamiento para afrontar, por ejemplo, la reposición de sus bienes ambientales. El cómputo de todos los activos y pasivos, permitirá una evaluación más cercana a la realidad de las políticas fiscales sobre el patrimonio neto y un análisis de tendencias, lo que permitirá evaluar la sostenibilidad de las políticas fiscales.

8. Citas Bibliográficas

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Presupuesto (2013). Cuenta de Inversión 2013. Tomo 1. Mensaje N° 501 del 26.06.14 al Honorable Congreso de la Nación.

Nicholson, W. (1997). Teoría Microeconómica - Principios básicos y aplicaciones (6ta edición). México: Cengage Learning.

Pagiola, S. & Platais, G. (2002). Environmental Strategy Notes 3. World Bank. Washington, DC. 15-21

Piccione, N. (2015). El Patrimonio Neto del Gobierno. Problemática financiera en economías en desarrollo. *Revista Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* Nro. 35, 72.

Sejenovich, H. (2008). Cuentas ambientales: un estudio económico de la naturaleza, obtenido el 6 de Julio de 2016 de:
<http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2008/04/28/economia1/ECON-01.html>

Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2002). Ley 25.675 - Ley General del Ambiente, obtenido el 06 de Julio de 2016 de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Télam S.E. – Agencia de Nacional de Noticias. (2016, Febrero). *Estiman que aumentaron las reservas de petróleo y gas en la Argentina durante 2015*, obtenido el 25 de Febrero de 2016 de:
www.telam.com.ar/notas/201602/137395-reservas-petroleo-gas-argentina-suba.html

Tua Pereda, J (2009). Contabilidad y desarrollo económico. El papel de los modelos contables de predicción. Especial referencia a las NICs. Simposio Análisis y propuestas creativas ante los retos del nuevo entorno empresarial, Universidad ICESI y *Revista Estudios Gerenciales*. Cali, Colombia, obtenido el 7 de Julio de 2016 de:
http://www.elcriterio.com/revista/ajoica/contenidos_4/contabilidad_y_desarrollo_cali_09.pdf

Yardin, A. (1999). Reflexiones sobre la interpretación del significado de las depreciaciones de Bienes de Uso, *XX Jornadas Universitarias de Contabilidad*, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario. Argentina.