

**ANÁLISIS DE LA UTILIDAD DEL FAIR VALUE PARA LA
VALORACIÓN DE ACTIVOS DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS**
(*Analysis of the Utility of the Fair Value for the Valuation of Assets of
Spanish Public Sector Entities*)

Andrés Navarro Galera
Profesor Titular de la Universidad de Granada
Manuel Pedro Rodríguez Bolívar
Profesor Asociado de la Universidad de Granada

RESUMEN

En España, durante los últimos años el sistema contable público ha intentado adaptarse al modelo de las empresas mercantiles y a los pronunciamientos de los organismos normalizadores con mayor reconocimiento internacional. Recientemente, los cambios en las Directivas de la Unión Europea y las nuevas IPSAS de la IFAC, han incorporado trascendentes novedades, entre las que destaca un criterio de valoración diferente del coste histórico, el denominado "fair value".

Bajo el enfoque del paradigma de la utilidad de la información, este trabajo pretende analizar, sobre la base de las normas internacionales, las ventajas e inconvenientes del fair value para la valoración de activos públicos, intentando conocer su grado de utilidad y viabilidad en la práctica, para lo que, además de un estudio conceptual, hemos llevado a cabo una investigación empírica en las administraciones locales españolas con población superior a 50.000 habitantes.

Palabras clave: fair value, entidades públicas, normas internacionales, utilidad de la información.

ABSTRACT

During the last few years in Spain, the public sector accounting system has tried to adapt to the model pursued by the business sector and the pronouncements of the most relevant international standards bodies. Recently, the changes in the Directives of the European Union and the new IPSAS issued by IFAC have introduced momentous changes; one that stands out from the rest is a criterion of valuation different to the historical cost, called "fair value".

Focusing on the paradigm of the utility of information, the purpose of this research paper is to analyse, on the bases of the international standards, the advantages and disadvantages that fair value presents in the valuation of public sector assets, trying to find out its usefulness and viability once put into practice. In this context, besides a conceptual study, we have carried out an empirical research on the Spanish Local Administrations of cities with more than 50.000 inhabitants.

Keywords: fair value, public sector entities, international standards, usefulness of information.

1. INTRODUCCIÓN

Durante los años noventa, la emisión de normas de contabilidad pública en España ha estado guiada, simultáneamente, por la aproximación a los procedimientos y técnicas del sector privado, y por la búsqueda de uniformidad con los criterios de aquellos organismos normalizadores con mayor influencia internacional.

Hoy día, las Entidades Públicas actúan en un escenario socioeconómico que requiere, cada vez más, la adaptación de la información contable a las nuevas demandas de sus destinatarios y, al mismo tiempo, exige homogeneizar los conceptos, principios y normas con los últimos pronunciamientos internacionales sobre contabilidad pública, y con los más recientes avances de la contabilidad empresarial.

Parece razonable, entonces, pensar que en un futuro próximo asistiremos en nuestro país a un proceso de modificación de las prácticas contables de las administraciones públicas. Así al menos puede deducirse tanto de los cambios incorporados el pasado año 2001 en algunas directivas de la Unión Europea y más recientemente la Ley 62/2003, como de los últimos estudios sobre marco conceptual para entidades públicas, donde han comenzado a proponerse modelos de valoración de activos distintos del coste histórico o precio de adquisición.

Siempre desde la óptica del paradigma de la utilidad de la información financiera, este trabajo parte del convencimiento de que los vigentes sistemas contables de las entidades públicas españolas han de evolucionar más pronto que tarde, afrontando el reto de innovación que implica la adopción de las más modernas formas de gestión pública.

En nuestra opinión, la valoración de activos representa, dada su trascendencia para la gestión pública, una de las problemáticas que debe gozar de una especial atención en las próximas reformas contables, por lo que juzgamos interesante analizar el grado de conveniencia y aplicabilidad de los actuales criterios en el marco de la Administración Pública española, sobre todo del más reciente modelo de valoración: el fair value.

Con estos fundamentos, el presente trabajo tiene por objeto estudiar, a nivel teórico y empíricamente, las ventajas e inconvenientes que podrían derivarse del empleo del fair value en la valoración de los activos de las entidades públicas españolas. Nuestro principal objetivo reside en poner de manifiesto hasta que punto el modelo de fair value incorporaría información relevante y fiable para la toma de decisiones, estimando sus posibilidades reales de aplicación en la práctica y, en definitiva, tratando de aproximarnos a su grado de utilidad para las administraciones públicas de nuestro país.

A tal fin, realizamos un análisis conceptual de los últimos cambios divulgados acerca de valoración de activos, así como de su posible repercusión en el contenido informativo de los estados financieros, prestando especial atención a las novedades incorporadas por la directiva 2001/65/CE y la Ley 62/2003. Así como al contenido de

las IPSAS aprobadas en diciembre de 2001 por la IFAC, concretamente la *IPSAS n° 15, Financial Instruments: Disclosure and Presentation*, la *IPSAS n° 16, Investment Property*, y la *IPSAS n° 17, Property, Plant and Equipment*, además de ocuparnos de la *IPSAS n°3, Net Surplus or Deficit for the period, Fundamental Errors and Changes in Accounting Policies*.

Asimismo, presentamos los resultados de una investigación empírica que, a través de una encuesta remitida a las Administraciones Municipales españolas con población superior a 50.000 habitantes, nos ha permitido conocer la opinión de sus responsables técnicos del área económico-financiera acerca de los principales aspectos vinculados a una hipotética puesta en marcha del modelo del fair value, en particular su utilidad, viabilidad, forma de cálculo, verificabilidad y tratamiento contable de sus variaciones.

2. LA TRASCENDENCIA DE LOS CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LOS ACTIVOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Desde nuestro punto de vista, la elección de los criterios de valoración de los distintos activos de las entidades públicas no es una cuestión baladí para una pluralidad de destinatarios cuyas necesidades informativas, aunque divergentes entre sí, presentan la característica común de requerir unos estados financieros útiles para la toma de decisiones.

El modelo empleado por las entidades públicas para valorar sus activos no debe resultar, ni mucho menos, indiferente para los distintos usuarios de la información contable, aunque, lógicamente, por diversos motivos en función del grupo de destinatarios que pretenda estudiarse –gestores, políticos, entidades financieras, analistas, inversores, acreedores, electores, órganos de control, y beneficiarios de servicios, entre otros–, según puede deducirse de los principales pronunciamientos sobre este particular, como los siguientes: GASB (1987), CICA (1990), AARF (1990), IFAC (1991), IGAE (1994) y AECA (2001).

Es más, al igual que sucede en el ámbito privado, es muy difícil, por no decir imposible, que un único criterio de valoración de los activos pueda satisfacer la totalidad de demandas de los usuarios, resultando, en cambio, más apropiada la utilización simultánea de varios modelos.

Edwards y Bell (1961, p.77), para el caso de las empresas de negocios, consideraron una serie de parámetros a utilizar en la asignación de valor a los elementos patrimoniales, a tener en cuenta: 1) según la forma y situación del elemento a valorar: a) por la relación de factores necesarios para que alcance la forma actual, b) en su forma actual, y c) en su forma final esperada menos los gastos necesarios para llegar a la mis-

ma; 2) en función de la fecha de los precios usados en la valoración: a) precios pasados, b) precios actuales, y c) precios futuros; y, finalmente, 3) atendiendo al mercado donde se han obtenido los precios: a) en mercados de compra –precios de entrada–, y b) en mercados de venta –precios de salida–.

El estudio, por tipos de destinatarios, de aquellas decisiones a adoptar para las que es requerida información sobre la valoración de activos, escapa, fundamentalmente por su extensión, a las pretensiones de este trabajo. Ahora bien, valoramos positivamente para nuestros propósitos la identificación de aquellas necesidades de información cuya cobertura, con independencia del grupo de usuarios considerado, guarde relación con el método empleado en la valoración de activos, por cuanto la selección de este último puede influir en el nivel de satisfacción de las demandas de los interesados en la información contable.

Comenzando por la *solvencia y la liquidez*, la valoración de los activos a precios históricos, actuales o futuros, o la fijación de un precio en mercados de compra o de venta, implica que la inclusión en balance de los elementos enajenables puede reflejar distinto potencial para, en caso de enajenarse, poder rembolsar, total o parcialmente, los pasivos contraídos.

En torno a este tema López y Pablos (2000, pp.958-961) opinan que la información contable pública precisa una mayor transparencia y calidad, prestando especial atención a la evaluación de los equilibrios financieros, retrospectivamente y prospectivamente.

De otro lado, encontramos las decisiones vinculadas a la *gestión de los servicios públicos*, como, por ejemplo, la fijación de tasas y precios públicos. El cálculo del coste de los servicios prestados puede resultar afectado por el criterio de valoración empleado en el reconocimiento de activos fijos. En épocas de inflación, con carácter general, la valoración a coste histórico conlleva, por medio del oportuno proceso de amortización técnica, un menor importe del consumo de activos fijos, sobre todo cuando éstos fueron adquiridos en momentos muy alejados en el tiempo.

Por el contrario, la valoración a precios actuales posibilitaría la determinación de la depreciación sistemática de los activos de forma más real, especialmente en aquellos elementos cuyo precio es más sensible a la inflación. Y similares conclusiones pueden extrapolarse para el control de la eficiencia, en cuya evaluación resulta imprescindible la adecuada cuantificación de los costes.

Paralelamente, el análisis de diferentes alternativas –por ejemplo decidir entre la provisión de servicios usando el propio inmovilizado o desprenderse de éste y contratarlos en el exterior–, tampoco ha de efectuarse al margen de la valoración de los activos. En primer lugar porque solamente a través de una apropiada valoración de los elementos podrían determinarse los recursos recuperables en caso de su enajenación, que pueden utilizarse en financiar otros servicios o actividades.

En segundo lugar, porque, en el marco de este análisis, elegir la mejor opción acarrea conocer el “coste de oportunidad” que la entidad soporta por continuar utilizando cada activo, lo que, a pesar de que no todos los criterios de valoración pueden mostrarlo, resulta interesante para decidir, entre otras cuestiones, aquellos servicios cuya prestación debe sustituirse o modificarse.

En otro orden de cosas, hemos de referirnos a las decisiones vinculadas a la *elaboración y gestión del Presupuesto*, donde resaltaremos que, por ser los bienes enajenables una potencial fuente de recursos para financiar gastos, el criterio de valoración asignado a los mismos representa una importante cuestión en el momento de analizar diferentes métodos de financiación, especialmente cuando se trata de activos de cuyo uso puede prescindirse.

Por último, aunque sin ánimo de agotar la casuística, mencionaremos el *control y la auditoría de las entidades públicas*. También en este caso es indudable la relación entre la función de control y el modelo de valoración de activos que haya sido elegido, puesto que no todos los criterios valorativos presentan la misma fiabilidad y auditabilidad, circunstancia lógica de su diferente grado de verificabilidad que, a su vez, es función del método empleado para la determinación de los importes por los que los elementos figuran en los estados financieros.

3. PANORAMA INTERNACIONAL DE LOS MODELOS DE VALORACIÓN DE ACTIVOS

El criterio de valoración más extendido actualmente es el precio de adquisición o coste histórico, no solo en la órbita de la contabilidad empresarial sino también en el marco de la Contabilidad Pública, sin perjuicio de algunas excepciones como Suiza y el Reino Unido. Así lo han puesto de relieve algunos trabajos al estudiar los criterios de valoración de activos públicos empleados en los países anglosajones y en los del área continental europea, como el de Brusca y Benito (2002, p. 161-165) y, para el caso particular de las infraestructuras, Montesinos y otros (2001, p. 59-61).

Sin embargo, existe una gran variedad de bases de valoración que, en mayor o menor medida, podrían resultar aplicables a los activos públicos, entre las que destacan las recogidas en la tabla 1, que refleja una lista de los principales criterios valorativos propuestos por diferentes organismos.

Durante los últimos años puede vislumbrarse un proceso de reforma, habida cuenta que ciertos pronunciamientos de organismos internacionales han recomendado otro criterio distinto del coste histórico, tal cual es el “fair value” o valor razonable. Las opiniones doctrinales sobre la traducción al español del término “fair value” no han sido siempre coincidentes, habiéndose utilizado expresiones como valor de mercado,

valor de realización, valor venal o, incluso, valor realizable. En el marco de este epígrafe, y sin ánimo de contribuir a acuñar vocablo alguno, emplearemos, por entender que es de general aceptación, el término valor razonable.

Tabla 1
Principales modelos de valoración aplicables a activos públicos

	FASB (1984)	IGAE (1994)	IFAC (1995)	Normas Europeas (1998)	AECA (2001)
Coste histórico	X	X	X		X
Coste de reposición	X	X	X		X
Valor realizable	X	X	X		X
Valor venal		X			
Valor de tasación		X			
Valor actual neto	X		X		X
Valor de mercado para el uso actual				X	
Valor de mayor y mejor uso				X	
Valor de uso alternativo				X	
Coste de reposición depreciado				X	

Fuente: elaboración propia sobre la base de diferentes pronunciamientos.

En el ámbito de la contabilidad empresarial, pese a que el valor razonable ya venía proponiéndose desde hace tiempo, hoy día existen normas que, emitidas por los organismos emisores con mayor reconocimiento a nivel internacional, apuestan decididamente por la implantación del fair value para las empresas lucrativas.

Así, por ejemplo, el FASB ha emitido un conjunto de normas donde permite o exige informar sobre el valor razonable en los estados financieros. Dichas normas son, para las empresas de negocios, el SFAS nº115, para entidades no lucrativas, el SFAS nº 124 y, para la medición contable en general, el Statement of Financial Accounting Concepts nº 7 (FASB, 1993, 1995, 2000).

En esta misma línea de introducción del valor razonable encontramos el IASB, que viene emitiendo una serie de Normas Internacionales sobre Información Financiera (NIIF), donde el valor razonable ocupa un lugar destacado. De estos pronunciamientos citaremos, por ser los últimos que ha aprobado este organismo, la NIIF 39, destinado a la valoración de instrumentos financieros (IASB, 1998), la NIIF 40, que incluye las nuevas normas sobre propiedades de inversión y la NIIF 41 (IASB, 2000a), que se dedica a las normas aplicables a empresas de la actividad agrícola (IASB, 2000b).

La NIIF 39 indica que todos los activos y pasivos financieros, incluidos los derivados, se reconocerán en el balance: a) en la valoración inicial por el coste histórico; y b) en las valoraciones posteriores, por su valor razonable, con algunas excepciones.

Por su parte, la NIIF 40 señala que la empresa puede elegir entre: a) fair value model, según el cual la inversión se valoraría por el valor razonable, y los cambios de valor serían reconocidos en los resultados del ejercicio; y b) cost model, bajo el cual la inversión se valora a su coste histórico menos la cuantía de la depreciación y el deterioro. Homólogamente, la NIIF 41 apuesta por valorar según el fair value los activos biológicos así como la producción agrícola en el punto de cosecha.

De manera similar, en el continente europeo, la Directiva 2001/65/CE indica en el punto 9 que *“para mantener la coherencia entre las normas de contabilidad reconocidas internacionalmente y las Directivas 78/660/CEE, 83/349/CEE y 86/635/CEE, es preciso modificar estas últimas Directivas de modo que se permita la valoración de determinados activos y pasivos financieros a su valor razonable”*. Además, su artículo 4 promulga que todos los estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la reciente directiva, antes del 1 de enero de 2004.

La aplicabilidad del mencionado valor razonable se limita, en el artículo 1 de esta última directiva, a determinados tipos de activos y pasivos financieros, no a todos, ni mucho menos a cualquier clase de elemento patrimonial. Ahora bien, según el apartado 5 del mismo artículo, *“... los Estados miembros podrán autorizar la valoración de cualesquiera activos o pasivos o de una parte determinada de ellos que cumplan los criterios para considerarse instrumentos cubiertos en un sistema de contabilidad de cobertura por el valor razonable, por el específico importe que establezca dicho sistema”*, con lo que el empleo del fair value en la valoración de activos no financieros podría depender de la voluntad de los organismos reguladores de cada país.

En España, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, ha venido a dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 4 de la citada Directiva 2001/65/CE, incorporando el criterio del valor razonable para el reflejo contable de ciertos activos y pasivos financieros. Asimismo, según dicho precepto, ha de proporcionarse el valor razonable de aquellos otros instrumentos financieros derivados en cuyo reflejo contable no haya sido aplicado el mismo.

Si nos trasladamos al campo de las entidades públicas, su continuo proceso de modernización no está siendo ajeno a este nuevo criterio denominado valor razonable, como no podría ser de otra manera si tenemos en cuenta la globalización de las economías nacionales y los avances experimentados en materia de valoración por los sistemas contables de las organizaciones empresariales.

La IFAC cuenta desde 1986 con un Public Sector Committee (PSC) que, sobre la base de su *“Guidelines for Governmental Financial Reporting”*, publicada en 1998, ha emitido una serie de Normas Internacionales de Contabilidad Pública (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS), que los próximos años pueden desem-

peñar un papel crucial en la armonización de los sistemas de contabilidad pública de diferentes países, tal como proponen Benito, Brusca y Montesinos (2003).

Considerando los propósitos de este trabajo, resultan especialmente interesantes tres de estas IPSAS que, aprobadas en diciembre de 2001, contienen referencias específicas a criterios aplicables a la valoración de determinados activos, concretamente la *IPSAS n° 15, Financial Instruments: Disclosure and Presentation*, la *IPSAS n° 16, Investment Property*, y la *IPSAS n° 17, Property, Plant and Equipment*. (IFAC, 2001a, 2001b, 2001c). Aunque en apartados posteriores estudiaremos su contenido detenidamente, apuntaremos ahora que, como ya se ha dicho, estas tres normas admiten un criterio distinto del coste histórico, el denominado *fair value*, en una postura coincidente con la del GASB (1997), que recomienda el criterio del *fair value* en la valoración de las inversiones financieras.

En nuestro país, el actual marco conceptual de la Contabilidad Pública elaborado por la IGAE –en paralelo a la contabilidad mercantil que le sirve de referencia–, aún no ha incorporado ni las últimas innovaciones de la contabilidad empresarial, introducidas por la referida directiva 2001/65/CE, ni tampoco los nuevos criterios de valoración de activos recogidos por las IPSAS n° 15, n° 16 y n° 17.

No obstante, AECA (2001, p. 79), considera necesaria “*la utilización simultánea de diferentes criterios de valoración teniendo en cuenta en cada caso la naturaleza y papel que cada elemento de los estados financieros desempeña en la situación y actividad de la entidad económica*”. A nuestro entender, uno de los aspectos más novedosos del documento de la AECA, reside en su párrafo 339 cuando recomienda el valor realizable, aunque no indiscriminadamente para cualquier tipo de activo, sino, con carácter exclusivo, para aquellas partidas normal y fácilmente convertibles en dinero (AECA, 2001, p.84).

Por su parte, el ICAC ha publicado el denominado “*Libro Blanco para la Reforma de la Contabilidad en España*”, donde la Comisión de Expertos creada por el Ministerio de Economía ha mostrado su interés por el tema que nos ocupa, opinando que la contabilidad pública en España debe tener menos problemas que la empresarial para adaptarse al modelo del valor razonable, dada la particular incidencia de su aplicación en la regulación impositiva y en la interpretación del actual principio de prudencia. (ICAC, 2002, p.331)

En conclusión, a la vista de los pronunciamientos internacionales sobre criterios de valoración de activos, puede afirmarse que el criterio histórico, tan utilizado hasta ahora en la contabilidad empresarial y en la contabilidad pública, comienza a perder terreno en favor de otro modelo de valoración, el llamado *fair value*, a cuyo estudio reservamos el siguiente epígrafe.

De hecho, García y Zorio (2002, p. 73) en un trabajo acerca de la analogía internacional en el interés por la aplicación del *fair value* en determinadas áreas, concluyen

que la tendencia internacional consiste en ir valorando cada vez un mayor número de elementos con dicho criterio, aunque en la Unión Europea se restrinja el uso del mismo a algunos activos financieros.

4. EL FAIR VALUE: UN NUEVO MODELO DE VALORACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA.

En la órbita de las empresas de negocios, el valor razonable representa un criterio que no es nuevo. Chambers (1966) y Sterling (1970) ya lo propusieron como alternativa para la valoración de bienes, interpretándolo como el coste de oportunidad de mantener un determinado activo en el patrimonio. En el campo de las entidades públicas, Lüder (1993) ha defendido la aplicación de este método para la valoración de activos, aunque limitando su empleo a aquellos elementos catalogados de enajenables.

En opinión de Tua y Gonzalo (2001, p. 63), *“el valor razonable es el precio al que hipotéticamente se vendería o se rescataría un pasivo, si la operación se hace entre dos partes debidamente informadas que actúan libremente”*.

Si prestamos atención a la independencia entre comprador y vendedor, el fair value es *“una estimación del precio que una empresa hubiera recibido si hubiera vendido un activo, o hubiera pagado para cancelar un pasivo, en la fecha de valoración, en una operación realizada en el normal curso del negocio entre partes independientes”* (JWG, 2000), términos parecidos a los empleados por el FASB (1999, párrafo 47).

De modo similar, el IASB (1999), enfatizando la necesidad de que las partes dispongan de información, concibe el fair value como *“el importe mediante el cual un activo puede ser transferido entre partes independientes que manejan una información razonable y se encuentran dispuestas a realizar la operación”*.

Siguiendo las Normas Europeas sobre Tasación de Bienes Inmuebles (Champness, 1998, p. 46-47), la aplicación del fair value lleva implícita la aceptación de las siguientes hipótesis: a) en un futuro previsible el elemento solo puede usarse para su destino actual; b) el uso que se le dé al elemento debe estar de acuerdo con la ley, las licencias y cualquier otra regulación; y c) el valor obtenido puede ser el mismo o más bajo, pero nunca más alto, salvo casos excepcionales, que el hallado por la aplicación de los principios de mayor y mejor uso.

Centrándonos en el marco de la Contabilidad Pública, entendemos que dos han de ser los puntos de referencia obligados al analizar el grado de idoneidad del fair value para su aplicación en las administraciones públicas españolas, a tener en cuenta: la reciente directiva europea y los últimos pronunciamientos de la IFAC. Esto no implica, ni mucho menos, que prescindamos de considerar los estudios y documentos de

do o éste no reúne ciertos requisitos, pueden usarse técnicas de estimación del fair value, siempre que posibiliten su computo de manera fiable.

En segundo lugar, la IPSAS nº 16 (IFAC, 2001b), denominada Investment Property, se ocupa, siguiendo la definición de su párrafo 6, de aquellos activos –terrenos y edificios, o parte de ambos–, que una entidad pública mantiene en su poder para obtener rentas o para generar plusvalías de capital, o las dos opciones, en lugar de usar esos bienes para: a) la producción y prestación de mercancías y servicios o fines administrativos; o b) la venta en el curso ordinario de sus operaciones.

El párrafo 22 prevé el reconocimiento inicial de dicho tipo de activos por su coste histórico, aunque el párrafo 29 recoge que, con posterioridad al momento de la incorporación al patrimonio, la entidad pública puede decidir entre el referido precio de adquisición y el valor razonable.

En la misma línea, los párrafos 35 a 57 permiten a una entidad pública la elección, siempre opcionalmente, del criterio del valor razonable en este tipo de elementos patrimoniales, y el párrafo 37 define el fair value de una manera más elaborada que la IPSAS anterior, concibiéndolo, con carácter general, como el valor de mercado, que es identificado con el precio más probable que razonablemente puede obtenerse en el mercado a una fecha.

El párrafo 42 especifica que esta definición se refiere a partes dispuestas a negociar e “informadas”, aclarando que, en este contexto, “informadas” significa que comprador y vendedor disponen de suficientes datos sobre la naturaleza y características del elemento a valorar, sobre su uso real y potencial así como sobre las circunstancias del mercado en la fecha de la valoración.

Cuando el valor razonable no pueda obtenerse de un mercado secundario organizado para este tipo de activos –situación que puede mermar la aplicabilidad del mismo según autores como Langendijk y otros (2003)–, el párrafo 48 enumera diferentes mecanismos que una entidad pública puede emplear, como son:

a) tomar los valores de mercado de activos de otra naturaleza, procediendo a ajustar el valor de los mismos en función de las diferencias con el activo que la entidad pretende valorar;

b) adoptar precios, lo más recientes posibles, correspondientes a transacciones con este tipo de activos realizadas con anterioridad, modificando los mismos según las circunstancias que hayan cambiado desde el momento pasado considerado; y

c) considerar el valor actualizado neto de los futuros alquileres o rentas que, presumiblemente, el activo podría generar, determinados a valor de mercado de elementos similares y usando un tipo de descuento que refleje la incertidumbre del mercado.

Los párrafos 74 a 76 establecen la información que debe proporcionar una entidad pública que haya valorado este tipo de activos a valor razonable, destacando:

- a) criterios empleados para diferenciar dichos activos de los empleados en la prestación de servicios y de los destinados a su venta en el curso ordinario de las operaciones;
- b) métodos utilizados e hipótesis consideradas en el cálculo del valor razonable;
- c) existencia de restricciones a la realizabilidad de los activos; y
- d) obligaciones contractuales para comprar, construir, reparar, mantener o mejorar este tipo de elementos patrimoniales.

Finalmente, el contenido de la IPSAS nº 17 (IFAC, 2001c), denominada Property, Plant and Equipment, corresponde, a la vista de la definición de su párrafo 12, a lo que en el marco conceptual español podríamos denominar, genéricamente, inmovilizado material. En el párrafo 22 se apuesta, claramente, por el coste histórico para valorar tales activos, contemplando el párrafo 23 la posibilidad de emplear el valor razonable, pero únicamente en el caso de que los bienes hayan sido adquiridos a título gratuito.

En cambio, los párrafos 39 a 53, que se destinan a un “tratamiento alternativo permitido”, preconizan que después del reconocimiento inicial de un elemento del inmovilizado no financiero, es admisible el reflejo contable de su revalorización, determinándose el nuevo importe por su valor razonable a una fecha menos las depreciaciones y pérdidas por deterioro acumuladas hasta la misma.

Consecuentemente, el párrafo 40 establece que el valor razonable de los inmovilizados no financieros es, generalmente, determinado por su valor de mercado, que debe establecerse por un profesional en valoración, como puede ser un experto perito tasador. Asimismo, según el párrafo 41, cuando no se pueda obtener evidencia para determinar el valor de mercado, el valor razonable puede estimarse acudiendo a otros bienes de características similares, con homóloga ubicación y circunstancias que el bien objeto de valoración.

Tras la lectura de todos estos pronunciamientos, juzgamos interesante realizar algunos comentarios acerca del fair value, que pueden ayudarnos a estudiar la viabilidad de su puesta en marcha en las entidades públicas españolas, en concreto:

- 1) se trata de una cantidad estimada, es decir, es el precio más probable que razonablemente puede obtener el vendedor y el más ventajoso que puede pagar el comprador;
- 2) requiere ser calculado en una fecha dada, puesto un valor en un momento puntual puede ser incorrecto o inadecuado para otra fecha;
- 3) la hipotética operación de compra-venta ha de interpretarse como una transacción libre, es decir entre partes que no tienen una relación particular o especial entre sí, y en la que ninguna de ellas está obligada ni forzada a llevar a cabo la operación; y
- 4) su correcta determinación exige suponer que el activo ha sido comercializado adecuadamente, esto es, que se ha suministrado información suficiente en el mercado como para que su venta se produzca en las mejores condiciones.

Así las cosas, podría inferirse que la aplicación práctica del valor razonable solamente puede llevarse a cabo para aquellos activos que cuenten con un mercado organizado, activo y líquido, como por ejemplo las inversiones financieras con cotización oficial. A nuestro entender, nada más lejos de la realidad, habida cuenta que existen otros procedimientos para estimar el fair value ante la ausencia de mercado, tal como proponen las IPSAS nº 16 y nº 17.

Es más, como recogen García y Zorio (2002, p.60-61), basándose en Foster y Upton (2001), el FASB ha emitido un conjunto de documentos que pretenden orientar la forma de hallar el fair value en aquellos casos donde no existe un mercado de referencia. Siguiendo la propuesta del FASB los elementos determinantes del valor económico de un activo son: 1) estimación de futuros flujos de caja; 2) expectativas sobre variaciones posibles en términos cuantitativos o temporales de dichos flujos de caja; 3) valor-tiempo del dinero representado por el tipo de interés libre de riesgo; 4) El precio asociado al mantenimiento del riesgo inherente al activo o pasivo; y 5) otros factores, a veces imposibles de identificar como la falta de liquidez y las imperfecciones del mercado.

No quiere ello decir, sin embargo, que todos esos elementos puedan aplicarse a cualquier activo público, sino que estamos ante un punto de referencia a tener presente en la valoración de los mismos por el modelo de fair value.

5. LA REPERCUSIÓN EN EL BALANCE DE LA APLICACIÓN DEL FAIR VALUE A LOS ACTIVOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Este epígrafe pretende estudiar en qué medida el empleo del *fair value* a los activos de las entidades públicas españolas puede afectar a la capacidad del Balance de Situación para mostrar la situación financiera. A modo de paso previo, estimamos necesario exponer, aunque sea sintéticamente, en primer lugar una puntualización en torno al concepto y determinación del fair value y, en segundo lugar, algunas ideas sobre los nuevos modelos de gestión que presiden el actual funcionamiento de las entidades públicas de los países occidentales desarrollados.

Para algunos autores, como Herranz (2001, p.3), el coste de reposición coincide con una modalidad del fair value, dado que al estimar este último en función del valor de mercado, pueden emplearse dos enfoques: uno, el de salida, que refleja lo que se percibiría a cambio de transferir el activo, y otro, el de entrada, que expresa lo que habría que pagar para obtener un bien como el que figura en el Balance. En similares términos se pronuncian las Normas Europeas sobre Tasación de Bienes Inmuebles (Champness, 1998, p.49) cuando señalan que "*el coste de reposición, que general-*

mente es una desviación de los valores derivados del mercado, puede aplicarse para activos que rara vez, o nunca, se venden en el mercado por su uso actual... ”.

De acuerdo con ello, y sobre la base del modelo de Edwards y Bell (1961, p. 77) ya comentado –donde el coste de reposición coincidiría con la combinación 1b, 2b y 3a– podemos deducir que, en el ámbito de las entidades públicas, resultaría admisible la utilización del coste de reposición como criterio sustitutivo del valor razonable para ciertos activos, particularmente para aquellos catalogados jurídicamente de no enajenables.

Pasando a las consideraciones relacionadas con los nuevos modelos de gestión, conocidos por Gerencialismo, pensamos que la gestión orientada hacia el ciudadano como cliente, la descentralización y la desregulación, son, todos ellos, factores de la Nueva Gestión Pública que conllevan una mayor calidad de la información –por fiable y relevante– proporcionada por las entidades públicas, ya que las decisiones que ahora adoptan sus usuarios son de distinta naturaleza, y diferentes deben ser, también, los datos que los mismos necesitan.

En España, la emisión de información que posibilite a los destinatarios adoptar decisiones bajo el prisma de la búsqueda de la calidad en los servicios y en la gestión es, hoy por hoy, uno de los retos de la Contabilidad Pública, para lo que el acercamiento a los criterios contables empleados en el sector privado ha sido, y probablemente continuará siéndolo, un referente de crucial importancia.

Con todas esas premisas, y sobre la base del paradigma de la utilidad de los estados financieros para la toma de decisiones, entendemos que el fair value representa un criterio de valoración de activos públicos que, gracias a su poder explicativo, resultaría apropiado para alcanzar los siguientes logros:

1) Posibilitar la adaptación de nuestro ordenamiento contable público a las normas internacionales de contabilidad.

Al margen de las indudables ventajas de la armonización de cara a la consolidación, si aceptamos la utilidad de la técnica del benchmarking en el ámbito público, la estandarización de los criterios contables empleados en diferentes países llevaría implícita la posibilidad de ampliar el abanico de entidades comparables y, por tanto, el aumento de la utilidad de la información, puesto que podría pasarse de un contraste entre información de entidades nacionales a análisis comparativos internacionales.

2) Contribuir a la satisfacción de algunas de las demandas informativas propias de los nuevos modelos de gestión pública.

En la órbita de la New Public Management, la gestión orientada hacia el ciudadano como cliente y el nuevo enfoque de responsabilidad financiera pueden exigir a los gestores tomar decisiones relativas a la eventual enajenación de activos fijos, en aras de la mejora de la gestión y de la calidad de los servicios prestados.

3) Informar, a través de la valoración de los activos enajenables, acerca de la capacidad potencial de las entidades para obtener recursos financieros.

Lógicamente, dichos recursos pueden utilizarse en la financiación de nuevas inversiones, por lo que el uso del fair value implica que el contenido informativo del Balance de Situación refleja, también, el coste de oportunidad por mantener los activos en el seno de la entidad, frente a la eventual posibilidad de venderlos.

4) Mostrar la capacidad de la entidad para atender sus obligaciones de pago a través de la venta de activos enajenables.

5) Reflejar el riesgo de impago que inversores y acreedores en general podrían tener cubierto con la parte de los activos no afectos a la prestación de servicios públicos, es decir, con bienes patrimoniales.

6) Suministrar un valor de referencia a los efectos de fijar los importes por los que asegurar los elementos patrimoniales.

7) Impulsar la uniformidad de criterios entre la Contabilidad Pública y la Contabilidad Nacional.

Aunque las ideas anteriores pueden interpretarse como puntos fuertes del fair value para potenciar la utilidad del contenido informativo del Balance de Situación, la puesta en práctica de este criterio presenta una serie de inconvenientes que dificultan, o tal vez impiden, su aplicación, particularmente en determinados activos. Desde nuestro punto de vista, los principales escollos que el empleo del valor razonable podría acarrear en el ámbito público, pueden resumirse en los siguientes puntos:

1) Para un buen número de activos no puede acudir a mercados completos y perfectos y, cuando éstos pueden encontrarse, los precios de compra y de venta suelen oscilar en función del momento del tiempo que se considere.

2) Algunos activos han sido adquiridos o construidos, específicamente, para la finalidad que desempeñan en el seno de la organización a la que pertenecen, por lo que carecen de un valor de venta individualizado.

3) Difícil objetividad y verificabilidad en las valoraciones, consecuencia de los dos problemas anteriores.

4) La escasez de información sobre determinados activos y/o su laboriosa obtención pueden provocar que los costes derivados de la determinación del fair value sean excesivamente altos.

5) Generalmente, la estimación del valor razonable de un activo público conlleva la necesidad de considerar las circunstancias particulares –normativa aplicable, nivel de competencias, organización de los servicios, etc.– de la entidad propietaria o usuaria, así como de estudiar las peculiaridades –uso al que está afecto, catalogación jurídica, etc.– del bien objeto de valoración, lo que podría ocasionar la pérdida de comparabilidad de la información.

6) El cálculo del valor razonable, entendido como valor de mercado, no siempre es apropiado, ya que incide, primordialmente, en el aspecto financiero, prescindiendo de considerar el aspecto económico, según el cual los activos públicos habrían de interpretarse como servicios almacenados a utilizar en próximos ejercicios económicos.

7) Se trata de un modelo de valoración basado en conceptos nuevos, que se apartan de los actualmente empleados en la aplicación del institucionalizado principio del precio de adquisición, al que empleados públicos y demás usuarios están más que acostumbrados. Sin ir más lejos, la aplicación del fair value implicaría poner en entredicho el principio de gestión continuada propugnado en el plan contable de 1994.

En suma, pese a sus inconvenientes, defendemos que el fair value representa un criterio apropiado para la valoración de buena parte de los activos de las entidades públicas, bien en su variante de valor realizable, bien desde la óptica de los precios de entrada, por lo que interpretamos el coste de reposición como una alternativa más para su estimación, de gran relevancia para las entidades públicas.

Desde nuestro punto de vista, el valor razonable puede determinarse de manera que se logre el suficiente grado de credibilidad y aceptabilidad entre los usuarios de la información contable pública. Ello es así, en primer lugar, por la factibilidad de su cálculo, aún cuando no sea posible acudir a un mercado organizado, activo y líquido para el bien de que se trate, tal como propone la IPSAS nº 16 en su párrafo 48; y, en segundo lugar, porque, atendiendo a la recomendación de dicha IPSAS –párrafos 74 a 76– y de la IPSAS nº 17 –párrafos 40 y 41–, la inclusión de información en la Memoria sobre técnicas, métodos e hipótesis utilizadas en la valoración, contribuye a garantizar la objetividad y fiabilidad de las valoraciones.

En esta misma línea se sitúa la Ley 62/2003, al admitir, como ya se ha dicho, la aplicación de técnicas y modelos de valoración en aquellos casos donde no pueda determinarse un valor de mercado fiable. Paralelamente, el apartado cinco del artículo 106, modifica el artículo 48 del Código de Comercio, añadiendo que, cuando los instrumentos financieros hayan sido valorados por el valor razonable, ha de indicarse: a) principales supuestos en los que están basados los modelos y técnicas de valoración utilizados, en su caso; b) por categorías de instrumentos financieros, el valor razonable, y las variaciones registradas en la cuenta de pérdidas y ganancias, así como las incluidas en la reserva por valor razonable; c) para cada categoría de instrumentos financieros derivados, información sobre el alcance y naturaleza de los mismos; y d) un cuadro que refleje los movimientos de la reserva por valor razonable durante el ejercicio.

Por último, decir que nos decantamos, en la medida de lo posible, por la consignación del fair value como valoración en Balance frente a la posibilidad de su incorporación en la Memoria, por un doble motivo: a) el fair value proporciona valores mucho más homogéneos que el coste histórico; y b) en general, las meras indicaciones en la Memoria minorarían utilidad a los estados económico-financieros de las entidades públicas.

Por otro lado, desde nuestra óptica, el grado de potestad que en España las normas legales otorgan a las entidades públicas acerca de su competencia para decidir la afectación y destino de los activos, ha de representar un condicionante de primer orden en la elección del criterio de valoración de los mismos. De hecho, las particularidades de los bienes públicos conllevan determinadas condiciones de uso, ciertas limitaciones a su disponibilidad, algunos requisitos para su transformación, y una serie de restricciones para su enajenación que, entre otras connotaciones, pueden influir, notablemente, en la relevancia de la base de valoración a emplear en su reflejo contable.

Interesa, pues, considerar que los bienes de las Administraciones Públicas de nuestro país pueden presentar una triple tipología, en función de su grado de realización o posibilidad de conversión en liquidez, a tener en cuenta: a) bienes patrimoniales, los cuales, al no estar destinados ni al uso ni al servicio público, pueden enajenarse libremente; b) bienes de dominio público que, englobando los bienes afectos al servicio público y los bienes de dominio público, son inalienables, inembargables e imprescriptibles; y c) bienes comunales, cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos, toda vez que pertenecen al dominio público.

Ahora bien, esta clasificación no implica que todos aquellos bienes afectos a un servicio público sean invendibles, sino que las normas legales admiten la posibilidad de modificar la calificación jurídica de los bienes y, por ende, la factibilidad de traspasar los mismos desde el grupo de dominio público hasta la categoría de patrimoniales, con lo que podrían ser enajenados, tal como recogen los artículos 95 y 120 del Decreto 1022/1964, los artículos 118 y 189 del Decreto 3588/1964 así como los artículos 8 y 109 del Real Decreto 1372/1986.

En cualquier caso, parece incuestionable que la viabilidad del fair value podría no ser la misma para los diferentes tipos de activos públicos, puesto que la existencia de mercados organizados, activos y líquidos, como ocurre en el caso de los activos financieros admitidos a cotización oficial, sería una circunstancia favorable para la factibilidad y objetividad en la aplicación del valor razonable. En cambio, para aquellos activos que carecen del aludido mercado, o bien resultan inajenables, la utilización del fair value para su reflejo contable sería, al menos, discutible.

6. TRATAMIENTO CONTABLE DE LAS VARIACIONES EN EL FAIR VALUE DE LOS ACTIVOS

La decisión de emplear el valor razonable no debe tomarse, exclusivamente, sobre la base del análisis de su incidencia en el activo del balance de situación, sino que es imprescindible estudiar, al mismo tiempo, el posible efecto que la utilización del

Los ítems incluidos en el cuestionario tratan de revelar la opinión de los interven- tores acerca de los principales aspectos vinculados a una hipotética aplicación del fair value, en particular de aquellos que han sido estudiados, a nivel conceptual, en aparta- dos anteriores de este trabajo. Así, las seis cuestiones planteadas podrían agruparse, aten- diendo a su objetivo, en tres bloques: a) utilidad general y viabilidad del fair value, que comprende las cuestiones 1, 2 y 3; b) relevancia para evaluar la solvencia y verificabili- dad del fair value, que corresponde a las cuestiones 4 y 5; y, en tercer lugar, c) trata- miento contable de los cambios en el valor del fair value, a lo que se dedica el punto 6.

7.3. Presentación y análisis de los resultados

Una vez recibidos los cuestionarios, procedimos a su validación y posterior tabu- lación, obteniendo, en síntesis, los siguientes resultados:

Cuestión 1. Para el caso de activos financieros con un mercado organizado, ope- rativo y líquido, la aplicación del Fair Value es:

Tabla 2

	Frecuencia	Porcentaje	Porc. Acumulado
Conveniente y viable	31	38,27%	77,78%
Conveniente pero de difícil aplicación	32	39,51%	
No conveniente	11	13,58%	22,22 %
Sin opinión formada	7	8,64%	
Totales	81	100%	100%

Como puede apreciarse, para este tipo de activos, casi un 78% de las contesta- ciones considera que el fair value es un criterio útil, aunque prácticamente un 40% piensa que su aplicación es difícil. El resto, un 22% estima que no es conveniente, o carecen de una opinión sobre el tema. Pensamos que este estado de opinión puede ser producto de la relativa facilidad con la que actualmente pueden obtenerse los valores de cotización en los mercados de capitales.

Cuestión 2. Cuando se trata de bienes enajenables (muebles e inmuebles) que cuentan con un mercado organizado, operativo y líquido, la aplicación del Fair Value es:

Tabla 3

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Conveniente y viable	24	29,63%	72,84%
Conveniente pero de difícil aplicación	35	43,21%	
No conveniente	21	25,93%	27,16%
Sin opinión formada	1	1,23%	
Totales	81	100%	100%

Esta IPSAS, paralelamente al criterio tanto de la Directiva 2001/65/CE como de la NIIF nº 8, propone dos criterios para el registro de los cambios en las políticas contables: 1) tratamiento recomendado: ajuste en los saldos iniciales de los beneficios o pérdidas retenidos –párrafo 60–; y b) tratamiento alternativo permitido por el párrafo 65: imputación a las pérdidas y ganancias del ejercicio corriente.

Pasando a la IPSAS nº 15 (Instrumentos Financieros), la disposición transitoria contenida en el párrafo 102 no hace mención a los cambios derivados de su aplicación, limitándose a apuntar que cuando la información comparativa de ejercicios anteriores no esté disponible en el momento de adoptar esta IPSAS por primera vez, no es necesario presentar dicha información.

Tampoco trata la IPSAS nº 15 el tema del registro contable de los cambios de valor entre dos ejercicios consecutivos.

En la IPSAS nº 16, que trata parte de las inversiones financieras –determinados terrenos y edificios, básicamente–, el párrafo 36 recoge que las pérdidas o ganancias derivadas de los cambios en el fair value de este tipo de activos deben incluirse en las pérdidas y ganancias netas del ejercicio en el que surjan. Además, esta IPSAS cuenta con disposiciones transitorias que se refieren a los cambios derivados de la aplicación por primera vez del fair value. Según el párrafo 82, este tipo de cambios deben ajustarse en los saldos iniciales de beneficios o pérdidas retenidas en el ejercicio en el que esta norma se adopte. Asimismo, el párrafo 83 admite la posibilidad de aplicar esta norma a activos que ya habían sido reconocidos en balance previamente, proponiendo igualmente que en estos casos los cambios sean ajustados en los saldos iniciales de beneficios o pérdidas retenidos.

Por lo que se refiere a la IPSAS nº 17, destinada al Inmovilizado Material, sus disposiciones transitorias no abordan los criterios para reflejar los cambios provocados por la adopción inicial de esta norma, si bien el párrafo 49 señala que cuando el valor de un activo es incrementado como resultado de una revaluación –nueva valoración–, dicho aumento debe ser reflejado directamente como una reserva de revaluación.

En definitiva, todos los pronunciamientos y normas que acabamos de citar recogen dos posibles alternativas para el reflejo contable de los cambios en el fair value de los activos. Una consiste en imputar las diferencias de valor al resultado económico-patrimonial del ejercicio corriente, y la otra se basa en registrar las alteraciones de valor directamente en el neto patrimonial o fondos propios.

Desde nuestro punto de vista, la elección entre una y otra alternativa requiere, además de un estudio particular por clases de activos públicos, la apropiada interpretación del significado de la cifra de resultados y del neto patrimonial en el ámbito de las entidades públicas.

En torno al resultado económico-patrimonial hemos de tener en cuenta que:

a) al estudiar el concepto de mantenimiento del capital, inherente al de resultado, debe predominar el “capital físico”, ya que su mantenimiento equivale a conservar la capacidad productiva de la entidad para seguir prestando el nivel de servicios de forma continuada en el futuro (AECA, 2001, p. 90-91), independientemente de la evolución de sus fondos propios o “capital financiero”.

b) no constituye una medida del éxito o fracaso de la gestión, sino que debe interpretarse como ahorro bruto –positivo o negativo– o como lo que en la terminología del GASB (1990), se identifica con el concepto de Equidad Interperiodo¹;

c) el objetivo de protección del patrimonio empresarial innato al principio de prudencia no encaja en la órbita de las administraciones públicas, por lo que la prevalencia que este principio ostenta para las empresas lucrativas es en el ámbito público, como mínimo, discutible. (Vela y Vela, 1994, pp.37-38)

d) el principio de correlación de ingresos y gastos es muy controvertido en el marco de la Contabilidad Pública, resultando extremadamente difícil su aplicación, sobre todo por las dificultades de conectar, a nivel microeconómico, gastos e ingresos públicos.

De acuerdo con lo anterior, estimamos que la imputación de los cambios en el fair value de los activos públicos al resultado económico-patrimonial, puede contribuir a fomentar su utilidad, a través de:

a) el logro de una mayor coherencia con la interpretación del principio de prudencia, puesto que, al no existir propietarios o accionistas ni beneficio repartible, la posible incidencia de los criterios contables en la determinación del resultado no ha de considerarse para estimar la descapitalización de la entidad pública;

b) la reducción de la carga de subjetividad propia en la elección de un sistema de amortización técnica, dado que, bajo el enfoque del valor razonable, no es necesario practicar amortizaciones.

Independientemente, el patrimonio neto, también denominado fondos propios, se define en el PGCP de 1994 como la parte residual de los activos de la entidad, una vez deducidas todas las obligaciones con terceros, y está compuesto por las cuentas de patrimonio, reservas y resultados pendientes de aplicación. Interesa aquí recordar que los fondos propios de una entidad pública no constituyen, en modo alguno, garantía de pago frente a terceros, por lo que su cifra no es relevante para evaluar la solvencia de la entidad pública.

¹ No es ésta, sin embargo, la única forma de entender la cifra del resultados. Por ejemplo, mientras Pou y De Caso (1990, p.63-64) conciben tal cifra como la necesidad o capacidad de endeudamiento de la entidad pública, para Menoyo y De Caso (1990, p.57-62) el saldo del resultado económico-patrimonial representa la variación de la capacidad productiva de la entidad. Un análisis acerca de diferentes acepciones del resultado económico-patrimonial en el ámbito de las Administraciones Públicas puede verse en Navarro (1996, p.255-279).

A la vista de cuanto antecede, opinamos que, en caso de que se decidiera adaptar las normas de valoración de las entidades públicas de nuestro país a los pronunciamientos internacionales, las variaciones de valor derivadas de la aplicación inicial del fair value deberían reflejarse, directamente, en los fondos propios, toda vez que las mismas han sido generadas a lo largo de los ejercicios transcurridos desde la fecha de adquisición de los elementos, por lo que su imputación a resultados del ejercicio parece desaconsejable. En cambio, si nos centramos en las alteraciones del fair value puestas de manifiesto entre dos ejercicios consecutivos posteriores a la aplicación inicial de este criterio, podría ser razonable diferenciar una doble casuística: a) bienes enajenables, cuyos cambios de valor se imputarían al resultado del ejercicio; y b) bienes no enajenables, cuyas oscilaciones se recogerían en los fondos propios.

7. UN ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE LA VIABILIDAD DEL FAIR VALUE EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES ESPAÑOLAS

7.1. Ámbito subjetivo de la investigación

El análisis conceptual que hemos realizado en los epígrafes precedentes ha puesto de manifiesto que el fair value es un modelo de valoración que podría resultar relevante para las administraciones públicas españolas. Sin embargo, hasta ahora su utilidad ha sido estudiada, exclusivamente, desde un punto de vista teórico, por lo que las conclusiones obtenidas podrían considerarse alejadas de la realidad de tales entidades.

Desde nuestro punto de vista, en los próximos años la aplicación real del fair value en España va a depender, entre otras cuestiones, del grado de utilidad que los grupos de usuarios perciban en el mismo, por lo que un sondeo acerca de su opinión sobre dicho criterio podría reportar una interesante información.

Bajo ese convencimiento, hemos realizado una encuesta de opinión en las Administraciones Municipales españolas con población superior a 50.000 habitantes, que suponen un total de 118, enviando un cuestionario a los responsables técnicos de sus respectivas áreas financieras, normalmente al Interventor, puesto que pensamos que, en caso de implantarse el fair value, éste sería, además de uno de los principales usuarios de la información financiera, una figura esencial en la determinación y reconocimiento contable de los valores de los elementos patrimoniales.

La razón de ser de la elección de este ámbito subjetivo de nuestra investigación obedece a los siguientes argumentos: a) normalmente, los ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes cuentan con una diversidad de elementos patrimoniales lo suficientemente amplia como para permitir analizar toda la gama de casuísti-

cas incluidas en las normas internacionales; b) el elevado peso específico de estas entidades en el total del Sector Público, como demuestra el hecho de que a 31 de diciembre de 2002 engloban el 50,69% de la población española (Fundación La Caixa, 2003), mientras que en el año 2001 sus presupuestos recogen un 49,18% del gasto público total de las administraciones locales españolas (Ministerio de Hacienda, 2002); c) dado que los actuales sistemas contables de las entidades locales españolas ni siquiera están adaptados al plan contable de 1994, sus debilidades pueden haber despertado un mayor interés por los posibles cambios a introducir en los mismos; d) por su proximidad al ciudadano, los ayuntamientos presentan, a priori, una mayor accesibilidad para la recogida de datos; y e) por tratarse de ayuntamientos con mayor presupuesto, en principio, la capacitación y formación profesional del personal a su servicio debiera ser mayor que en otras entidades de menor dimensión.

7.2. Metodología de trabajo

Las investigaciones empíricas más relacionadas con nuestro objetivo pueden dividirse en dos grupos, a tener en cuenta: a) estudios encaminados a la identificación de las necesidades informativas de los usuarios, como es el caso del realizado por Robbins (1988), quien investiga las demandas de los analistas de títulos valores en 200 ciudades de Estados Unidos, o del llevado a cabo por Ingram y Copeland (1981), que observan la correlación existente entre el comportamiento de los electores y la información financiera pública suministrada; y b) estudios dedicados a comprobar el grado de satisfacción de los destinatarios con la información financiera proporcionada, entre los que destacaremos el de Brusca (1997), que analiza la utilidad de la información financiera para los interventores de ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes.

Aunque ninguna de estas investigaciones se dedica a indagar en la utilidad real del fair value, en todos los casos se trata de recoger estados de opinión, para lo que se opta por el envío de encuestas a ciertos usuarios de la información financiera. El éxito alcanzado por esta práctica, unido a la adopción de dicha metodología por el aludido Libro Blanco (ICAC, 2002), nos hizo decantarnos por el diseño de un cuestionario que fue remitido a un total de 118 interventores de municipios con población superior a 50.000 habitantes, habiendo recibido y validado un total de 81 contestaciones, lo que supone un 68,64 % de los envíos.

En la redacción del cuestionario remitido, se definió el Fair Value como el importe por el que podría venderse un activo propiedad de la Entidad en una operación entre dos partes bien informadas que actúan libremente. En cada una de las cuestiones se permitió señalar una sola respuesta, y durante los cuatro meses de recogida de datos mantuvimos abierta una línea telefónica y una dirección de correo electrónico para solventar cualquier duda en su cumplimentación.

Los ítems incluidos en el cuestionario tratan de revelar la opinión de los intervinientes acerca de los principales aspectos vinculados a una hipotética aplicación del fair value, en particular de aquellos que han sido estudiados, a nivel conceptual, en apartados anteriores de este trabajo. Así, las seis cuestiones planteadas podrían agruparse, atendiendo a su objetivo, en tres bloques: a) utilidad general y viabilidad del fair value, que comprende las cuestiones 1, 2 y 3; b) relevancia para evaluar la solvencia y verificabilidad del fair value, que corresponde a las cuestiones 4 y 5; y, en tercer lugar, c) tratamiento contable de los cambios en el valor del fair value, a lo que se dedica el punto 6.

7.3. Presentación y análisis de los resultados

Una vez recibidos los cuestionarios, procedimos a su validación y posterior tabulación, obteniendo, en síntesis, los siguientes resultados:

Cuestión 1. Para el caso de activos financieros con un mercado organizado, operativo y líquido, la aplicación del Fair Value es:

Tabla 2

	Frecuencia	Porcentaje	Porc. Acumulado
Conveniente y viable	31	38,27%	77,78%
Conveniente pero de difícil aplicación	32	39,51%	
No conveniente	11	13,58%	22,22 %
Sin opinión formada	7	8,64%	
Totales	81	100%	100%

Como puede apreciarse, para este tipo de activos, casi un 78% de las contestaciones considera que el fair value es un criterio útil, aunque prácticamente un 40% piensa que su aplicación es difícil. El resto, un 22% estima que no es conveniente, o carecen de una opinión sobre el tema. Pensamos que este estado de opinión puede ser producto de la relativa facilidad con la que actualmente pueden obtenerse los valores de cotización en los mercados de capitales.

Cuestión 2. Cuando se trata de bienes enajenables (muebles e inmuebles) que cuentan con un mercado organizado, operativo y líquido, la aplicación del Fair Value es:

Tabla 3

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Conveniente y viable	24	29,63%	72,84%
Conveniente pero de difícil aplicación	35	43,21%	
No conveniente	21	25,93%	27,16%
Sin opinión formada	1	1,23%	
Totales	81	100%	100%

Si se trata de activos no financieros con mercado, el porcentaje de los que estiman favorable la aplicación del fair value baja hasta el 73%, y sube hasta el 43% el número de encuestados que considera difícil su puesta en práctica. Así, podemos deducir que la opinión general es aceptar el empleo del fair value para este tipo de bienes, aunque aumenten ligeramente las dificultades propias de su cuantificación, posiblemente por la baja volatilidad de los mismos y por la reducida fluidez de sus mercados.

Cuestión 3. En el supuesto de que los activos financieros y el resto de activos carezcan de un mercado organizado, operativo y líquido, la aplicación del Fair Value:

Tabla 4

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Podría estimarse por el propio Ayuntamiento	19	23,46%	77,96 %
Podría aplicarse a través de valores de tasación pericial independiente	44	54,32%	
No podría utilizarse	16	19,75%	22,04 %
Sin opinión formada	2	2,47%	
Totales	81	100%	100%

Para cualquier activo, en el caso de que no exista mercado, casi el 78% piensa que el fair value podría estimarse, y más de la mitad (54,32%), juzga necesaria la intervención de un perito tasador. En torno al 20% contesta que, en el caso planteado, no sería viable la aplicación del fair value. Podemos observar que, sin menoscabo de apreciar la utilidad del fair value, también se reconoce la necesidad de acudir a técnicos especializados en valoración, lo que, por acarrear gastos adicionales para la entidad pública, podría conllevar en algunos casos una dificultad insalvable para poner en práctica este modelo de valoración.

Cuestión 4. A los efectos de la evaluación de la capacidad de la Entidad para satisfacer sus obligaciones de pago, el Fair Value:

Tabla 5

	Frecuencia	Porcentaje
Reflejaría el potencial del Ayto. para generar recursos financieros vía venta de activos	35	43,12%
Presenta información poco relevante pero mejor que la del precio de adquisición	17	20,99%
No es significativo	28	34,57%
Sin opinión formada	1	1,23%
Totales	81	100%

Aquí, mientras que casi la mitad (43%) de las respuestas considera el fair value un criterio útil para evaluar al solvencia, prácticamente el 21% entiende que, a tal fin,

la relevancia de dicho criterio es baja pero mejor que la del coste histórico. Conviene destacar que más de un tercio (34%) piensa que el fair value no es un criterio apropiado para evaluar la solvencia. De estos datos puede colegirse que la aplicación del fair value contribuiría a mejorar la evaluación de la solvencia de la entidad, aun cuando su utilidad es bastante menor que la desprendida de la opinión general obtenida en las dos primeras cuestiones.

Cuestión 5. Desde el punto de vista del control de legalidad y de las auditorías financieras, el Fair Value:

Tabla 6

	Frecuencia	Porcentaje
Presenta más ventajas que el precio de adquisición	24	29,63%
Implica mayores inconvenientes que el precio de adquisición	41	50,62%
Es equivalente al precio de adquisición	9	11,11%
Sin opinión formada	7	8,64%
Totales	81	100%

La mayoría, un 50,62%, piensa que, a los efectos del control de legalidad y las auditorías financieras, el fair value goza de menor utilidad que el coste histórico, es decir, que cuestionan su verificabilidad y fiabilidad. Por el contrario, casi un tercio (29,63%) entiende que, para tal propósito, el fair value representa un criterio mejor que el coste histórico. En nuestra opinión, estos datos son el resultado lógico de la falta de experiencia en la utilización del fair value, lo que implica desconfianza en cuanto a la veracidad de la cuantificación del mismo, sobre todo porque la rendición de cuentas ha estado ligada tradicionalmente a flujos reales de caja y no a valores hipotéticos.

Cuestión 6. Si se decidiera la aplicación continuada del Fair Value en su Entidad, las diferencias entre los importes correspondientes a un ejercicio económico y los importes del ejercicio inmediato anterior:

Tabla 7

	Frecuencia	Porcentaje
Deberían reflejarse en los fondos propios	29	35,80%
Deberían imputarse al resultado económico-patrimonial	33	40,74%
Es indiferente su tratamiento contable	8	9,88%
Sin opinión formada	11	13,58%
Totales	81	100%

Un 40% opina que las variaciones del fair value han de reflejarse en el resultado del ejercicio, si bien, un porcentaje muy similar (casi un 36%), piensa que estas

variaciones deben incluirse en el balance (fondos propios). No existe, por tanto, una postura claramente definida acerca de esta cuestión, circunstancia que en parte puede explicarse, no solo por la especial significación del resultado en el ámbito público, sino también porque, según la vigente normativa contable, en última instancia, la cifra de resultados pasa a formar parte de los fondos propios.

8. CONCLUSIONES

Los principales retos que la Contabilidad Pública española ha de afrontar en los próximos años pueden resumirse en dos: 1) la búsqueda de la armonización con las nuevas normas internacionales de contabilidad pública y con los últimas innovaciones de la contabilidad empresarial; y 2) cubrir las necesidades que, en el marco de los nuevos modelos de gestión pública, surjan a los destinatarios de la información financiera.

Aun cuando la aplicación de cualquier modelo de valoración de activos conlleva ventajas e inconvenientes, entendemos que el fair value puede contribuir a incrementar la utilidad del contenido informativo de los estados financieros públicos. Si se pretende adaptar los sistemas contables públicos españoles a las normas internacionales, es conveniente que el valor razonable, bien en su variante de valor realizable o de venta bien en su vertiente de coste de reposición, sea aplicado a determinados elementos patrimoniales, que incluyen, al margen de aquéllos que, por su catalogación de patrimoniales, pueden ser enajenados, también aquellos otros que, en virtud de la posibilidad legal de alterar de su calificación jurídica, podrían venderse.

Asimismo, siguiendo los pronunciamientos internacionales, resulta aconsejable que las diferencias de valor ocasionadas por la adopción por primera vez o inicial del fair value sean incorporadas directamente en los fondos propios. En cambio, si se trata de oscilaciones del fair value en cualquier momento posterior, todas ellas deberían imputarse al resultado del ejercicio, a excepción de las ocasionadas por bienes no enajenables y no susceptibles de desafectación, como es el caso de los elementos del patrimonio histórico-artístico.

En definitiva, aunque opinamos que el coste histórico es, fundamentalmente por su objetividad y fiabilidad, el modelo de valoración más apropiado para el control de legalidad, el fair value presenta, en conjunto, mayores ventajas para valorar ciertos activos desde la óptica de la utilidad de la información para los destinatarios, a lo que hemos de unir la factibilidad y verificabilidad de su cálculo aun cuando no existan mercados de referencia.

El análisis empírico realizado sobre una muestra del sector público local, ha revelado las siguientes conclusiones: a) en general, el fair value es un criterio útil y via-

ble, aunque esta última característica se ve reducida cuando los elementos carecen de mercado; b) el fair value es un modelo de valoración más favorable que el coste histórico para evaluar la solvencia, pero de más difícil auditabilidad; y c) no existe una opinión mayoritaria en cuanto a la inclusión de las diferencias del fair value en los fondos propios o a la cuenta del resultado económico-patrimonial.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA) (2001): *Marco conceptual para la información financiera de las entidades públicas*, AECA, Madrid.
- AUSTRALIAN ACCOUNTING RESEARCH FOUNDATION (AARF) (1990): *Statement of Accounting n.º 2. Objective of General Purpose Financial Reporting*, AARF, Caulfield.
- BENITO LÓPEZ, B., BRUSCA ALIJARDE, M.I. y MONTESINOS JULVE, V. (2003): "The Harmonization of Governmental Financial Reporting: the role of the IPSASS", Paper presentado al 26 Congreso de la European Accounting Association, Sevilla, abril.
- BRUSCA ALIJARDE, M.I. (1997): *Un modelo de información contable para el análisis de la viabilidad financiera en la administración local*, Ayuntamiento de Zaragoza.
- _____ y BENITO LÓPEZ, B. (2002): "Panorama Internacional de la Contabilidad Pública", Ponencia presentada a la VII Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Pública, ASEPUC, Murcia, abril, p.151-215.
- CANADIAN INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS (CICA) (1990): *Public Sector Accounting, Statement n.º 6, Local Government Financial Statements, Objectives and General Principles*, CICA, Toronto.
- CARRASCO DÍAZ, D. (Coord.) (1994): *La nueva contabilidad pública*, Ariel Economía.
- CHAMBERS, R. J. (1966): *Accounting evaluation and economic behaviour*, Prentice Hall.
- CHAMPNESS, P. (1998): *Normas Europeas aprobadas sobre tasación de bienes inmuebles*, Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, y Asociación Profesional de Sociedades de Valoración de España.
- CHAN, J.L. y JONES, R.H.A. (1988): *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, Jai Press, Vol. 4, Londres.
- DECRETO 1022/1964, de 15 de junio, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Patrimonio del Estado, cuyo contenido ha sido modificado parcialmente por:
- DECRETO 3588/1964, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio del Estado.
- DIRECTIVA 2001/65/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE, 83/349/CEE y 86/635/CEE, en lo que se refiere a las normas de valoración aplicables en las cuentas anuales y consolidadas de determinadas formas de sociedad, así como de los bancos y otras entidades financieras. DOCE de 27 de octubre de 2001.
- EDWARDS, E.O. y BELL, P.W. (1961): *The theory and measurement of business income*, University of California Press, Berkeley
- FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (FASB) (1984): *Statement of Financial Accounting Concepts n.º 5, Recognition and measurement in financial statements of business enterprises*, www.fasb.org.
- _____ (1985): *Statement of Financial Accounting Concepts n.º 6: Elements of Financial Statements*, www.fasb.org.
- _____ (1993): *Statement of Financial Accounting Standards n.º 115: Accounting for certain investments in debt and equity securities*, www.fasb.org.

_____ (1995): *Statement of Financial Accounting Standards n° 124: Accounting for certain investments held by not-for-profit organizations*, www.fasb.org.

_____ (1997): *Statement of Financial Accounting Concepts n° 130: Reporting comprehensive income*, www.fasb.org.

_____ (1999): "Reporting financial instruments and certain related asset and liabilities at fair value", *Financial Accounting Series*, n° 204-B, www.fasb.org.

_____ (2000): *Statement of Financial Accounting Concepts n° 7: Using cash flow information and present value in accounting measurements*, www.fasb.org.

FOSTER, J.M. y UPTON, W.S. (2001): "Understanding the Issues: Measuring Fair Value", FASB, Vol. 3, Series 1, June.

FUNDACIÓN LA CAIXA (2003): *Anuario Social de España*, Colección estudios sociales, Fundación La Caixa, Barcelona.

GARCÍA BENAÚ, M.A. y ZORIO GRIMA, A. (2002): "El camino hacia el valor razonable", *Revista de Contabilidad*, Vol. 5, No. 9, enero- junio, p.57-88.

GONZALO ANGULO, J.A. (2000): "Criterios de valoración y mantenimiento del capital", Comunicación presentada al *IX Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad*, celebrado en Las Palmas de Gran Canaria, *La Contabilidad ante el nuevo milenio*, mayo, p. 85-107

_____ y TUA PEREDA, J. (2003). "Algunas novedades para nuestro ordenamiento contable en su previsible norma", Ponencia presentada a la IV Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Financiera, ASE-PUC, Madrid, junio.

GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (GASB) (1987): *Statement n° 1, Objectives of financial reporting*, www.gasb.org

_____ (1990): *Statement n° 11: Measurement Focus and Basic of Accounting Governmental Fund Operating Statements*, www.gasb.org

_____ (1997): *Statement n° 31: Accounting and Financial Reporting for certain investments and for external investment pools*, www.gasb.org

HERRANZ MARTÍN, F.M. (2001): "El fair value como nuevo criterio de valoración", Comunicación presentada al *XI Congreso AECA*, celebrado en Madrid, septiembre.

INGRAM, R.W. y COPELAND, R.M. (1981): "Municipal Accounting Information and Voting Behaviour", *The Accounting Review*, Vol. LVI, No. 4, October, p.830-843.

INSTITUTO DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA DE CUENTAS (ICAC) (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, Ministerio de Economía, Madrid.

INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (IASB) (1993): *Normas Internacionales sobre Información Financiera(NIIF) n° 8. Net Profit or Loss for the period, fundament and changes in accounting policies*. www.iasb.org.uk

_____ (1998): *NIIF n° 39: Financial instruments: recognition and measurement*. www.iasb.org.uk

_____ (2000a): *NIIF n° 40: Investment Property*, www.iasb.org.uk

_____ (2000b): *NIIF n° 41: Agriculture*, www.iasb.org.uk

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. (IFAC) (1991): *Financial Reporting by National Governments*, Public Sector Committee, www.ifac.org

_____ (2000): *IPSAS 3, Net Surplus or Deficit for the period, fundamental errors and changes in accounting policies*, www.ifac.org

_____ (2001a): *IPSAS 15, Financial Instruments: Disclosure and Presentation*, www.ifac.org

_____ (2001b): *IPSAS 16, Investment Property*, www.ifac.org

_____ (2001c): *IPSAS 17, Property, Plant and Equipment*, www.ifac.org

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE) (1994): *Principios contables públicos. Documentos 1 a 8*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

JOINT WORKING GROUP OF STANDARD SETTERS (JWG) (2000): *Draft Standard and Basis Conclusion. Financial Instruments and Similar Items*, Publicado por el IASC y el FASB, diciembre.

LANGENDIJK, H., SWAGERMAN, D. and VERHOOG, W. (2003): *Is Fair Value Fair?* England, Wiley.

LÓPEZ DÍAZ, A. y PABLOS RODRÍGUEZ, J.L. (2000): "Responsabilidad y rendición de cuentas en el modelo contable público", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, No. 106, p.931-964.

LEY 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, BOE nº313, de 31 de diciembre de 2003.

LÜDER, K. (1993): "Tendencias y evolución de la administración pública en el mundo occidental: búsqueda de una mayor eficacia. Una comparación internacional de las prácticas de contabilidad del sector público, Activos Fijos, depreciación y mantenimiento", Escuela de Administración Pública de Cataluña, Barcelona, febrero.

MARTÍNEZ MANZANEDO, R.(2002): "Contabilidad Pública y Contabilidad empresarial", Ponencia presentada a la VIIª Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Pública, ASEPUC, Murcia, abril, p.11-27.

MENOYO GONZÁLEZ, J.L. y DE CASO FERNÁNDEZ, J.C.(1990): "El concepto de resultado en las administraciones públicas", *Partida Doble* No. 7, diciembre, p.56-61.

MINISTERIO DE HACIENDA (2002): *Presupuestos de las entidades locales: ejercicio 2001*, Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, Ministerio de Hacienda, Madrid.

MONTESINOS JULVE, V. y GIMENO RUIZ, A.(1998): "Contabilidad y control en el marco de la nueva gestión pública", Ponencia presentada en la V Jornada de Trabajo sobre Contabilidad de Costes y Gestión, celebradas en Castellón, noviembre. ASEPUC, p.145-192.

_____, ET AL. (2001): *Análisis contable de las infraestructuras públicas y su financiación privada*, Biblioteca de Gestión Pública No. 3, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

NAVARRO GALERA, A. (1996): "Análisis de la utilidad del resultado económico-patrimonial para el control económico de las administraciones municipales", Comunicación presentada al VIIº Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad, celebrado en Barcelona. ASEPUC, Tomo III, p. 255-279.

POU DÍAZ, J. y DE CASO FERNÁNDEZ, J.C.(1990): "La contabilidad de las Administraciones Públicas ante el nuevo plan contable español", *Partida Doble*, No. 2, junio, p.59-65.

REAL DECRETO 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el reglamento de bienes de las entidades locales.

ROBINS, W.A.(1988): "The Importance of Selected Information Items to Municipal Bond Analysis and their Disclosure in Municipal Annual Reports: an Empirical Assessment", Incluido en CHAN, J.L. y JONES, R.H.A. (1988)

SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, J.L. (Director) (2003): *Estudio sobre los efectos de la aplicación de las normas contables del IASB a los sectores cotizados de la Bolsa española*. Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación nº 3, Madrid.

STERLING, R. (1970): "Theory, Construction and Verification", *The Accounting Review*, July, p.444-457.

TUA PEREDA, J. y GONZALO ANGULO, J.A. (2001): "Marco Conceptual y ordenamiento español: ¿son compatibles? Ponencia presentada a la III Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Pública, celebrada en Jaén, ASEPUC, junio, p. 41-70.

VELA PASTOR, M. y VELA BARGUES, J.M. (1994): "Los principios contables en el nuevo plan general de contabilidad pública", Incluido en CARRASCO (1994, p.29-45).