



Estado de adopción de NICSP en los países de Latinoamérica y el Caribe

Resumen Ejecutivo

Preparado la firma auditora independiente EY para el Banco Interamericano de Desarrollo

8 de agosto de 2017

Resumen Ejecutivo

Actualmente, los países de Latinoamérica y el Caribe están haciendo esfuerzos importantes para modernizar su administración financiera y alinear los sistemas contables del sector público con las normas internacionales. Se pueden observar planes de reforma amplios y ambiciosos en toda la región. Si bien, las reformas contables suelen ser proyectos de transformación a largo plazo, existe una dinámica fuerte por parte de algunos países de Latinoamérica y el Caribe que ya se encuentran en la etapa de transición y esperan lograr una conversión total a las NICSP de devengo dentro de los próximos 5 años. Estos progresos generan incentivos para analizar el estado actual de la adopción de NICSP dentro de la región. La metodología del análisis de brechas permite analizar y comparar los diferentes sistemas contables nacionales tomando las NICSP como el punto de comparación.

La revisión detallada de las reformas contables muestra una diversidad de los métodos de implementación de estas normas. En lugar de adoptar directamente las NICSP de devengo, se observa cierta preferencia hacia la adopción indirecta de las NICSP y una convergencia gradual de las normas nacionales. Para gestionar de mejor manera el proceso de implementación, a menudo los planes de reforma establecen etapas, priorizando ciertas áreas contables, o realizando un calendario secuencial para los diferentes niveles del gobierno, o efectúan un plan piloto en algunas entidades antes de realizar el lanzamiento general. Sin embargo, la convergencia gradual de las normas nacionales hacia las NICSP de devengo, abre la puerta a una personalización y adaptación de los requerimientos de las NICSP según las circunstancias específicas de cada país, a tal punto que no puedan cumplir con las normas, ya que uno de los objetivos principales es lograr una mejor comparabilidad de los datos, tanto a nivel de país como a nivel regional. Consecuentemente, los diferentes ajustes de las normas durante su adopción podrían debilitar este objetivo. Esta observación destaca la importancia de un monitoreo permanente de desviaciones.

Este estudio identifica las brechas existentes entre la legislación nacional y las NICSP, y ofrece un análisis comparativo del estado actual de la adopción de las NICSP en 14 países de Latinoamérica y el Caribe¹. El estudio se basa en una encuesta aplicada a esos países y a Nueva Zelanda como país de referencia, dónde se analizan 16 áreas contables en base a las NICSP de devengo. La participación en la entrevista y la respuesta al cuestionario, ofrecieron a los gobiernos la posibilidad de autoevaluar su situación actual, con un enfoque en los temas y aspectos más fundamentales de la implementación de las NICSP. Como resultado de la encuesta, se calculó un nivel de alineación por país y por norma en términos porcentuales.

A pesar de que el nivel promedio global de alineación con las NICSP de devengo en la región sigue siendo relativamente bajo en 35% (ver la figura 2), hay reformas dinámicas ya en proceso en los países seleccionados de Latinoamérica y el Caribe. En la figura 1 se puede observar una cronología de implementación acelerada para la convergencia hacia las

¹ Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Nicaragua

NICSP de devengo en la mayoría de los países seleccionados, los cuales tienen planes de lograr una conversión total dentro de los próximos cinco años a nivel del gobierno central.

Actualmente, el cronograma — en varios de los casos, preliminar — de los planes de reforma a nivel del gobierno es el siguiente en los países de Latinoamérica y el Caribe:



Figura 1: Cronograma de conversión según los planes de reforma actuales

Al comparar los sistemas contables actuales de los países con los requerimientos de las NICSP seleccionadas, se puede observar una amplia gama de niveles globales de alineación que varían entre el 11% y el 84%. Mientras algunos países todavía operan con un sistema de base de efectivo modificado, algunos ya han logrado un estado avanzado de implementación de las NICSP y actualmente están en el período de transición provisto por la disposición transitoria de la NICSP individual o por la NICSP 33.

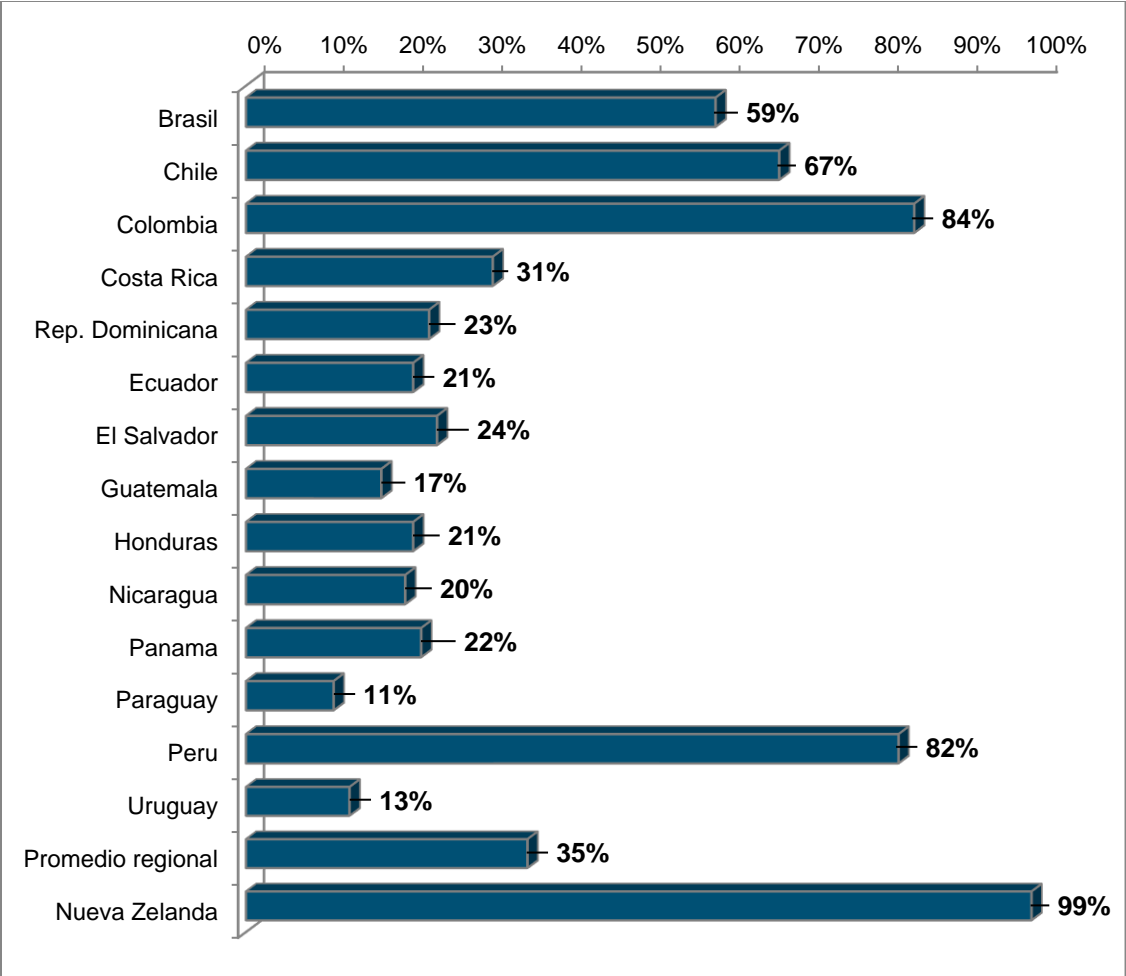


Figura 2: Nivel global de alineación por país

Ninguno de los países seleccionados en la región ha logrado una conversión total a las NICSP de devengo, y no hay países que solamente apliquen un sistema de base de efectivo. La siguiente figura ofrece una visión global del modelo contable aplicado según la autoevaluación de los países seleccionados:

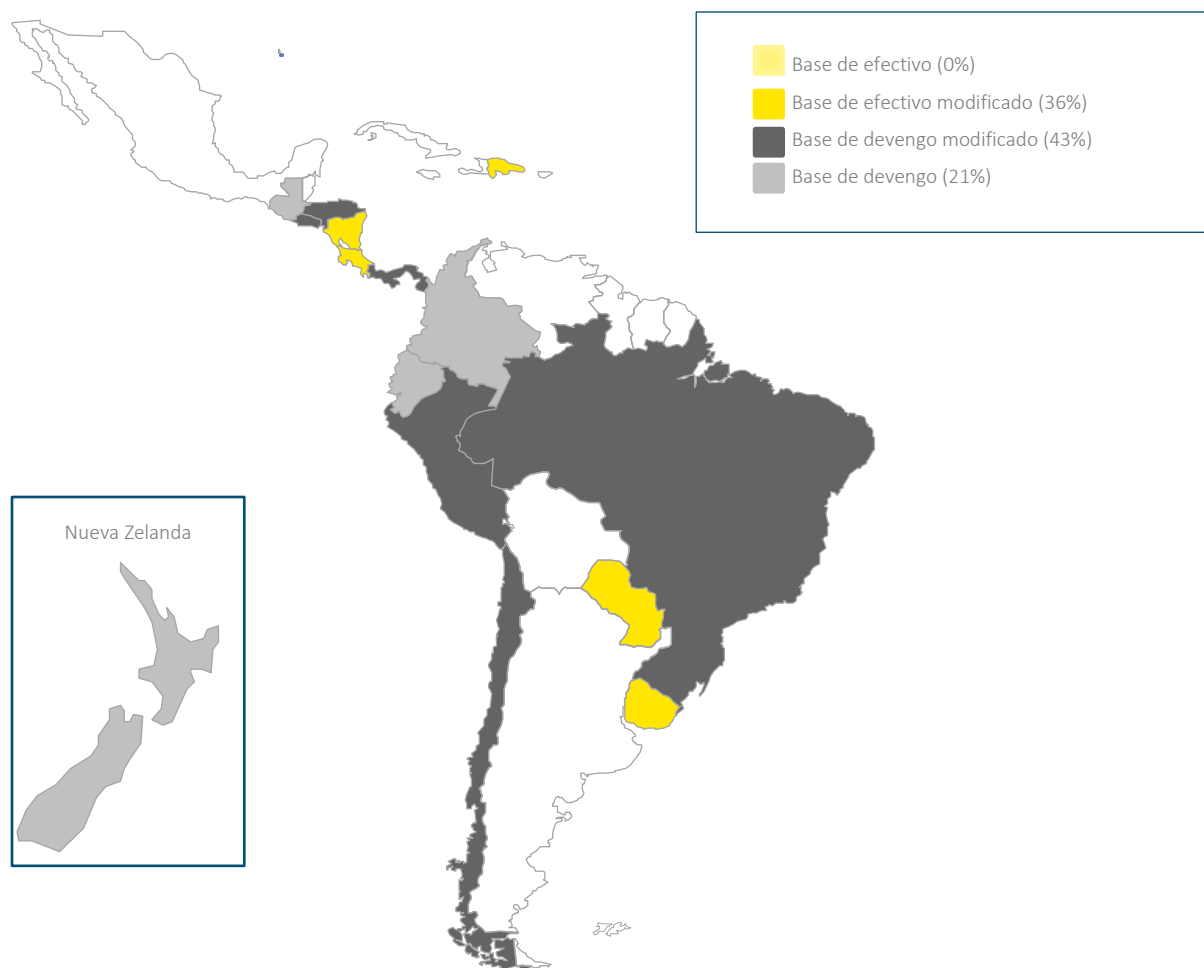


Figura 3: Modelo contable aplicado (autoevaluación global de la situación actual)

Al revisar los resultados de estas encuestas, se deben considerar los procesos y cronogramas individuales de conversión, al igual que los enfoques de reforma gradual de los países. El nivel de alineación de los sistemas contables nacionales ofrece una foto de los procesos dinámicos de reforma que se realizan permanentemente en los países. Mientras algunos países todavía operan con un sistema de base de efectivo modificado y están actualmente en la etapa de preparación para la implementación de las NICSP de devengo, algunos países pioneros como Brasil, Chile, Colombia y Perú ya han logrado un estado avanzado de implementación de las NICSP.

La velocidad en el proceso de implementación de tales reformas complejas es debido al hecho de que los gobiernos sienten presión interna y externa de sus jurisdicciones. La adopción de las normas internacionales mejora la comparabilidad de los datos y la confianza entre los interesados. Por ejemplo, la aplicación de las NICSP o normas contables parecidas a las NICSP es un factor, que se consideran en las evaluaciones de riesgo fiduciario y otros índices, tales como los indicadores de desempeño de la gestión de las Finanzas Públicas (PEFA, por sus siglas en inglés) y los Informes del FMI sobre la Observación de Normas y Códigos (Reports on the Observance of Standards and Codes

(ROSC)). Por consiguiente, la adopción de las NICSP normalmente tiene un impacto sobre la reputación de un país entre sus posibles inversionistas.

Además, los organismos multilaterales, promueven activamente que los gobiernos implementen normas internacionales y buenas prácticas. Normalmente, las reformas contables se enmarcan en programas de reforma de la Gestión Financiera Pública (GFP) de mayor amplitud, co-financiados por las organizaciones de cooperación internacional. El apoyo financiero externo tiene un rol importante en plantear este tema en la agenda política e impulsar la dinámica del proceso de reforma en la región. El financiamiento externo ayuda a aliviar la relación costo-beneficio, especialmente con respecto a los costos considerables para la inversión en nuevos sistemas informáticos o construcción de capacidad.

Mientras el financiamiento externo ha facilitado el proceso de implementación de las NICSP en algunos países, la mayoría utilizan sus propios fondos al igual que cuentan con un fuerte apoyo político a nivel nacional. Sin embargo, en términos de apoyo técnico, la encuesta reveló que el rol de los auditores internos y externos durante el período de implementación no es muy claro. El involucramiento activo de las habilidades y opiniones de los auditores desde las etapas iniciales podría facilitar un entendimiento común de los desafíos y resultar beneficioso para todos los interesados sin poner en riesgo la independencia de los auditores.

Con vistas a los desafíos enfrentados por los países, la figura 2 muestra la alineación promedio en la región por dimensión contable. La comparación por dimensión contable destaca las áreas que representarán los mayores desafíos para los países seleccionados durante su etapa de implementación. Específicamente, estas son “la contabilidad de los pasivos mayores y la consolidación”. Con respecto a la contabilidad de los activos mayores, el promedio regional logrado es del 33% para esta dimensión contable, pero para la norma más fundamental, la NICSP 17, el promedio regional de 49% revela los avances en cuanto al reconocimiento y medición de la propiedad, planta y equipo. Las normas dentro de esta dimensión contable que no se reflejan completamente en la mayoría de los reglamentos contables nacionales son la NICSP 11 (22%), la NICSP 21 (18%), y la NICSP 32 (27%).

Considerando que los períodos de transición permitidos para la NICSP 17 (Propiedad, Planta y Equipo) y la NICSP 25 (Beneficios a los Empleados) actualmente están aún en proceso en los países más avanzados, el nivel global de alineación aumentará considerablemente dentro de los próximos cinco años. Sin embargo, ya que se puede observar una tendencia hacia el método de adopción indirecta y una cierta personalización de las normas según las circunstancias específicas del país, es poco probable que el nivel global promedio de alineación al final del proceso de implementación sea tan alto como en Nueva Zelanda.

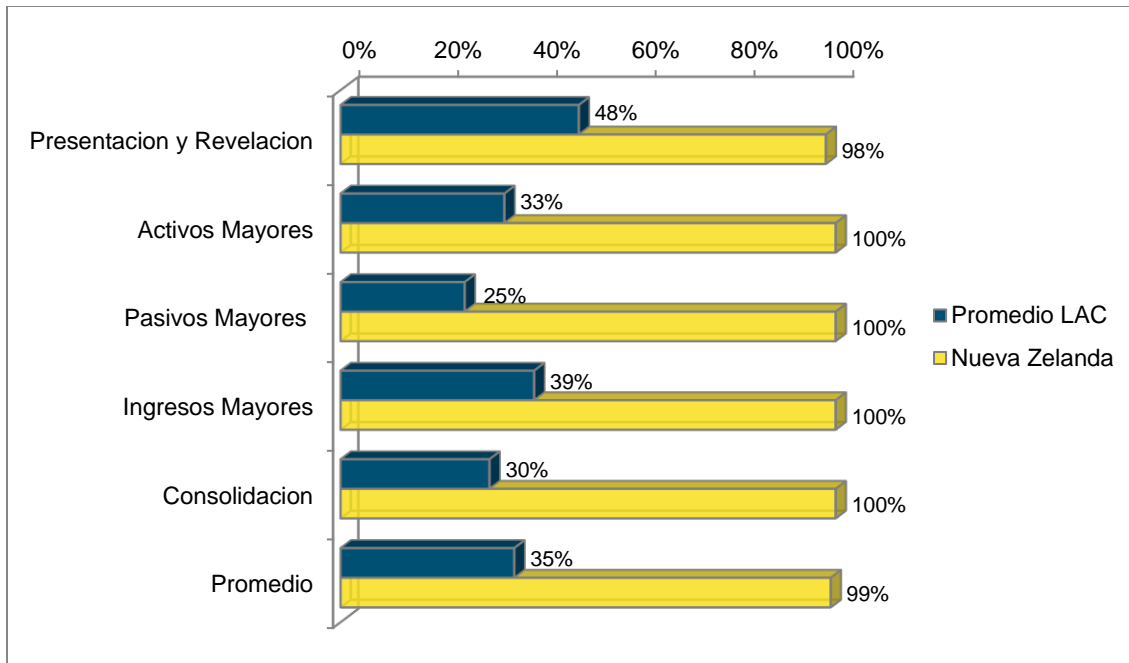


Figura 4: Alineación promedio en la región por dimensión contable

La mayoría de los países seleccionados han aplicado un análisis de brechas como punto de partida en el diseño de un plan de transición hacia las NICSP de devengo. El ejercicio de un análisis de brechas (como el actual) es principalmente una autoevaluación, pero ayuda a identificar las áreas con una cierta necesidad de acción y a priorizar los desafíos. Además, realizar un análisis de brechas facilita la comparación de las prácticas contables nacionales con las de los otros países y un mejor entendimiento de la comparabilidad de los datos publicados en los estados financieros. Esto es cada vez más relevante cuando se consideran los países que permiten cierta personalización de las normas internacionales y para los que no pretenden adoptar completamente las NICSP de devengo, sino que prefieren ajustar gradualmente sus reglamentos nacionales hacia las normas internacionales. El estudio destaca la importancia de realizar el análisis de brechas de forma detallada, diligente y honesta para que sea un punto de partida confiable en la definición de una estrategia de implementación específica al país.

Entre los encuestados, parece haber una fuerte convicción y conciencia de los beneficios potenciales de la implementación de las NICSP de devengo. Se solicitó que los participantes enumeraran los cinco beneficios principales de las NICSP que experimentaron o esperaban de la reforma contable. La siguiente figura visualiza los resultados de las entrevistas:

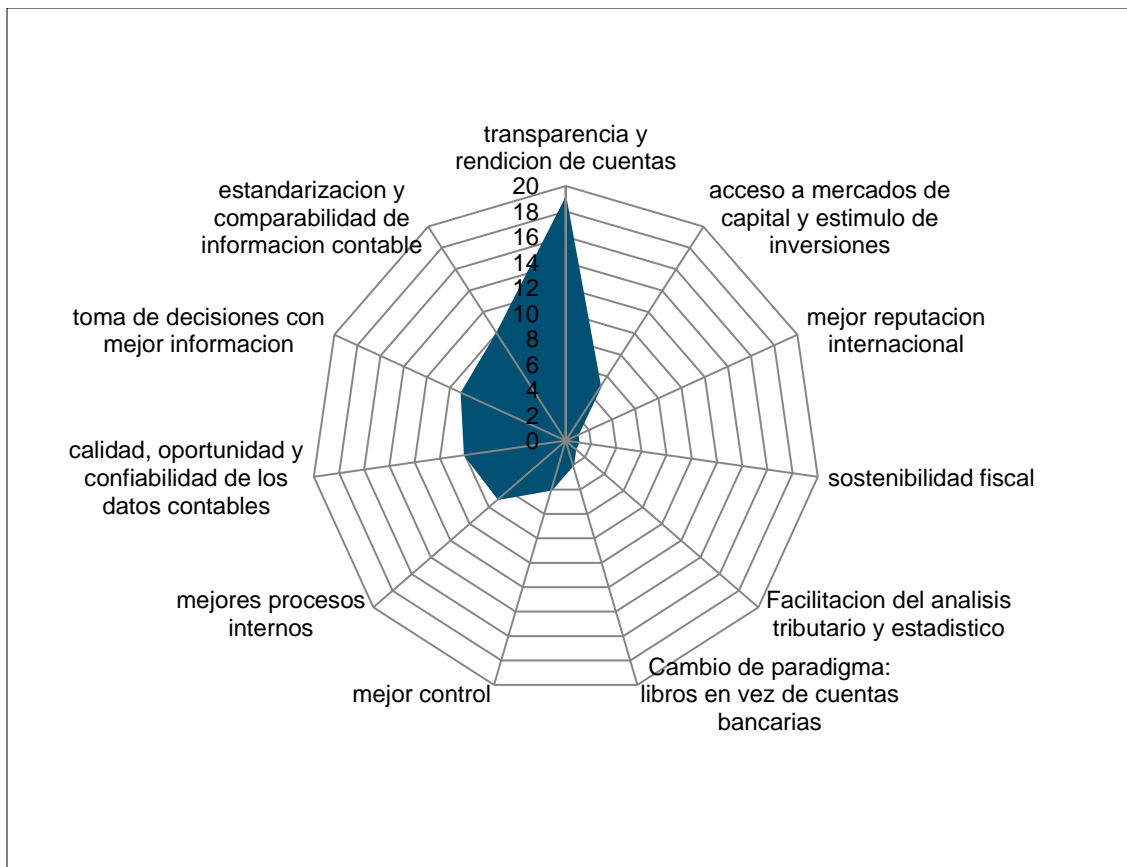


Figura 5: Beneficios de las NICSP y la frecuencia de mención

La clase media en aumento genera una mayor demanda de rendición de cuentas y transparencia. Por otro lado, los gobiernos dependen de recursos desde afuera, y algunos entrevistados mencionaron que ‘el acceso a los mercados de capital y estímulo de inversiones’ son un beneficio esperado de la adopción de las NICSP. Además, los organismos internacionales fomentan activamente a los gobiernos al cumplimiento de estándares y buenas prácticas internacionales.

La adopción de las NICSP de devengo es un proyecto complejo, costoso y a largo plazo. Entre los principales desafíos están la falta de recursos o inestabilidad política, las limitaciones de los sistemas informáticos existentes y la capacidad institucional de las entidades involucradas, lo cual, probablemente generarán demoras en el cronograma de conversión establecido. Pero la región de América Latina y el Caribe está claramente avanzada hacia las NICSP de devengo y parece haber una conciencia creciente de que la estandarización y modernización de la contabilidad pública e información financiera son una inversión en el futuro que aporta a una mejor toma de decisiones, transparencia, rendición de cuentas y confianza entre los interesados, generando así un impacto positivo sobre el crecimiento económico.