

Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (Ministerio de Economía): 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) (*)

Vicente Montesinos Julve

El 26 de junio de 2002, el Pleno de la Comisión de Expertos aprobó el Libro Blanco para la Reforma de la Contabilidad en España. Este documento responde a la necesidad que surge para los Estados miembros de la Unión Europea de diseñar una política adecuada para la adaptación de su marco normativo en Contabilidad a los nuevos principios que informan la armonización contable en Europa, lo que a su vez supone la introducción de cambios fundamentales en su contenido y, sobre todo, en la metodología seguida para su adaptación a la normativa internacional emanada del IASB (International Accounting Standards Board, heredero del anterior IASC, International Accounting Standards Committee).

Aun cuando las razones justificativas de una armonización contable internacional se vienen planteando y analizando desde hace medio siglo, lo cierto es que en los momentos actuales esas razones parecen más evidentes que nunca, en especial luego de la aparición y extensión generalizada del fenómeno de la globalización. Ello ha supuesto un aumento importante de empresas extranjeras en las Bolsas de Valores, con lo que ello conlleva de dificultades para la comparabilidad de sus estados financieros, habida cuenta del importante grado de diversidad contable internacional que existe todavía en la actualidad.

(*) Madrid, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, 2002, 597 páginas

Parece, pues, evidente que la armonización de las pautas y normas contables a nivel internacional se ha convertido así en una necesidad inaplazable y en un requisito para el funcionamiento efectivo de los mercados financieros internacionales. Así lo ha entendido la Organización Internacional de Bolsas de Valores (International Organization of Securities Commissions, IOSCO), al apoyar en 2000 la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad/International Accounting Standards (NIC/IAS), que a partir de la reforma de 2001 conoceremos como Normas Internacionales de Información Financiera/International Financial Reporting Standards (NIIF/IFRS), emitidas por el IASB.

En el marco europeo, la normalización contable comenzó en los años setenta del pasado siglo, utilizando para ello las Directivas Comunitarias (Cuarta Directiva, relativa a las cuentas anuales de las sociedades, y Séptima Directiva, reguladora de las cuentas consolidadas). A partir de la segunda mitad de los años ochenta asistimos a un estancamiento del proceso normativo europeo, que cambia absolutamente de rumbo a partir de la segunda mitad de los años noventa, para aproximarse definitivamente a las Normas Internacionales. Este proceso supone el *big change* luego del estancamiento, con la introducción de las IAS/IFRS, aprobadas por un organismo privado, dentro del marco jurídico de la normativa contable adoptada por las autoridades europeas, investidas de la legitimidad de las instituciones públicas de la Unión. Este cambio fundamental se instrumenta finalmente mediante el uso del Reglamento como soporte normativo, caracterizado por su aplicación directa en los Estados miembros, a diferencia de las Directivas, cuya aplicación requiere la previa adaptación de las legislaciones nacionales: el Reglamento del 2002 supone el punto de partida normativo de esta nueva etapa, que ha de conducir a la adopción de los IFRS para las cuentas consolidadas de los grupos cotizados antes del 1 de enero de 2005. El nuevo esquema supone, conviene insistir en ello, la introducción prácticamente automática de las normas emitidas por el IASB, organismo profesional de carácter privado en la normativa jurídica pública de la Unión y de sus Estados miembros.

El objetivo de este Reglamento es hacer posible la adopción y el uso de las normas del IASB en la UE. A tal efecto, se faculta a la Comisión para identificar y aprobar las NIC/NIIF aplicables. El procedimiento será *comitológico*, con la asistencia de un Comité de Reglamentación Contable y un comité técnico independiente (European Financial Reporting Advisory Group, EFRAG). Una vez que se adop-

te una NIC/NIIF, será publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE)* en forma de Reglamento de la Comisión.

En cuanto a la armonización contable internacional para las entidades del sector público, es cierto que la comparabilidad internacional buscada para las empresas se va haciendo necesaria también en el sector gubernamental. Sin embargo, si la comparabilidad de la información contable de las empresas nos llega, como hemos visto, a través de las normas internacionales del IASB, fundamentalmente apoyadas por los mercados financieros; en el caso de las entidades públicas, el papel normalizador lo viene asumiendo la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants, IFAC) por medio de la emisión de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS). Estas normas vienen impulsadas, en primer término, por las entidades financieras y crediticias internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, etc.), con incidencia especial en los países en vías de desarrollo. Por otra parte, los diferentes gobiernos y las instituciones públicas supranacionales no parecen de hecho mostrar un excesivo interés por actuar en pro de una efectiva aproximación de las prácticas contables en los diferentes países y el desarrollo e implantación de normas internacionales de contabilidad pública. El resultado es que ese lenguaje financiero internacional para el sector público todavía no se encuentra en fase demasiado avanzada, al no existir un apoyo y un interés generalizado por parte de los diferentes gobiernos y organismos internacionales.

Una muestra muy significativa del diferente ritmo armonizador en contabilidad pública, con respecto a la contabilidad empresarial, la constituye el caso de la Unión Europea. En efecto, la libre circulación de capitales justifica y requiere la existencia de una política de armonización contable europea para las empresas cotizadas. Sin embargo, en el ámbito de los gobiernos, la Comisión no tiene política alguna de normalización, armonización, ni tan siquiera aproximación de las normas contables de los gobiernos europeos en sus diferentes niveles. El resultado es la ausencia de comparabilidad: solamente hay interés por controlar el cumplimiento de las condiciones de estabilidad financiera de los gobiernos, déficit y deuda, lo que se consigue por medio de las cifras de Contabilidad Nacional, de acuerdo con el SEC 95. El papel de la Federación Europea de Expertos Contables (Fédération Européenne des Experts Comptables, FEE) no puede considerarse demasiado efectiva en este campo, a pesar de contar con comité específico para el sector público.

En nuestro país, como sabemos, la adaptación a las exigencias europeas se ha abordado por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) a partir de la elaboración de un Libro Blanco en el que ha trabajado un amplio grupo de expertos, encabezado por el profesor José Antonio Gonzalo Angulo, de la Universidad de Alcalá de Henares. Los expertos comienzan analizando el «estado de la cuestión», para llegar finalmente, tras un estudio detallado de las cuestiones más significativas, a proponer las opciones más convenientes en su opinión para la reforma de la Contabilidad en España.

El primer paso que se da en el Libro Blanco es la constatación de las principales diferencias entre las normas internacionales del IASB y la normativa española actual. En este sentido se enumeran las siguientes:

- utilización del precio de adquisición con carácter general, admitiendo el valor razonable como alternativa;
- admisión de la valoración de las participaciones, utilizando el procedimiento de puesta en equivalencia en los estados individuales de las empresas como opción frente al precio de adquisición;
- consideración de las diferencias de cambio como ingreso o gasto del ejercicio;
- posibilidad de introducir el efecto impositivo en el reconocimiento inicial de activos y pasivos;
- imputación a reservas de los importes derivados de errores y partidas de ejercicios anteriores, mientras que su atribución a resultados solamente se contemple como tratamiento alternativo permitido;
- consolidación de las filiales, aun cuando ejerzan actividades diferentes;
- reconocimiento del Fondo de Comercio negativo como ingreso a distribuir en varios ejercicios, si tiene relación con pérdidas o gastos futuros, y
- revisión del tratamiento de los costes de reestructuración, analizando si existe un plan formal y expectativa válida de futuro.

El paso lógico que se contempla a continuación son las principales reformas a llevar a cabo, consecuencia de la adaptación a normas internacionales o de la propia experiencia nacional. Así, se mencionan, como cuestiones que en la actualidad se encuentran ya en fase de estudio y elaboración normativa: *a)* las operaciones de reestructuración empresarial (fusiones, escisiones, canje de acciones), y *b)* las

normas relativas a moneda distinta al euro; el tratamiento de los instrumentos financieros derivados; la revisión contabilización de intangibles; el estado de flujos de tesorería; la información sobre partes relacionadas; el tratamiento de las ganancias por acción; la información financiera por segmentos, y el régimen contable simplificado de la pequeña y mediana empresa.

Otras reformas que se plantean en el Libro Blanco son la reforma parcial del ordenamiento mercantil, en especial el caso de las empresas con peligro en su continuidad; la reconsideración de la estructura del órgano emisor de normas contables; el tratamiento particular del régimen contable de las empresas cotizadas en un mercado regulado, y el refuerzo del control de información de las sociedades.

Desde el punto de vista del impacto en el desarrollo de las normas contables en nuestro país, lo más significativo del Libro Blanco es su posicionamiento en cuanto a la estrategia que conviene adoptar en materia de reforma de nuestro entramado normativo para su adaptación a las nuevas exigencias de la UE. En este sentido, el Libro Blanco hace propuestas diferenciadas para la normativa a aplicar a las cuentas consolidadas y la propia de los estados financieros individuales de las empresas.

En cuanto a la normativa aplicable a las cuentas consolidadas, diferencia las cuentas de los grupos cotizados de las correspondientes a grupos no cotizados:

- Las cuentas anuales consolidadas de los grupos cotizados se elaborarán conforme a la normativa NIC/NIIF, tal como, por otra parte, exigen las propias normas de UE. Se considera que lo más recomendable sería que la UE efectuase una homogeneización europea de las normas internacionales a través de un proceso de «filtrado» de las NIC/NIIF al introducirlas en la normativa propia. Se considera asimismo que no sería conveniente anticipar en los Estados miembros la entrada en vigor de las nuevas normas al 1 de enero de 2005.

- En cuanto a las cuentas anuales de los grupos no cotizados, sus cuentas anuales consolidadas se elaborarán conforme a las normas internacionales; en este caso, la aplicación de la adaptación europea de las normas NIC/NIIF tendría lugar por decisión nacional, a diferencia de los grupos cotizados, donde tal decisión viene impuesta por la UE.

Se contempla como segunda opción aplicar las normas españolas. Esta opción garantizaría la comparabilidad de estas cuentas consoli-

dadas con las cuentas individuales de las sociedades que se consolidan, pero no la comparabilidad con las cuentas consolidadas de los grupos cotizados.

En lo referente a las cuentas individuales de las empresas, se recomienda que todas las empresas españolas apliquen exclusivamente la normativa española. Simultáneamente, se recomienda que la normativa española sea compatible con las NIC/NIIF, que en la normativa española se elija la opción más acorde con la imagen fiel, se eliminen las alternativas y se busquen criterios simplificados.

Ante el nuevo panorama normativo, se opta por recomendar el mantenimiento del Plan General de Contabilidad y sus adaptaciones sectoriales. Asimismo, se considera necesario, como medida complementaria, el desarrollo de mecanismos para agilizar su adaptación a los cambios NIC/NIIF y Directivas europeas.

Se considera asimismo el papel del valor razonable en el nuevo modelo contable:

- **Ámbito.** Se introduciría para todo tipo de empresas y de cuentas.
- **Imputación de las variaciones de neto derivadas de la introducción del valor razonable.** Se recomienda su imputación a patrimonio neto cuando sean consecuencia de una opción de los Estados miembros.
- **Medición.** Se admite la existencia de problemas para su medición, que serán lógicamente mayores cuando no exista un mercado activo para el elemento considerado.
- **Posible fricción entre resultado contable y resultado repartible.** Se establecerá una limitación de reparto de resultados positivos por cambios en el valor razonable, y los resultados negativos se considerarán como menores importes del resultado repartible.
- **Información a suministrar.** Deberá informarse sobre el resultado distribuible y no distribuible, así como sobre las reservas disponibles e indisponibles.
- **Instrumentos financieros.** Se considera oportuno definir pormenorizadamente los instrumentos financieros, las reglas para su reconocimiento y la imputación de los cambios en su valor razonable

En cuanto a la presentación de la información contable por parte de las empresas, hay una clarificación importante de la postura de la comisión del Libro Blanco sobre una diversidad de cuestiones entre las que cabe resaltar las siguientes:

- Se considera conveniente establecer modelos de cuentas anuales, cuyos formatos abreviados deben revisarse, excluyendo de la posibilidad de utilizarlos a las empresas cotizadas.

- Se deberán establecer unos formatos mínimos obligatorios para grupos cotizados. Dado que no se deberán excluir de la integración global empresas del grupo por el hecho de que desarrollen actividades diferentes.

- Paralelamente, se recomienda la introducción de información segmentada para empresas cotizadas, empresas grandes y las que desarrollen su actividad en determinados sectores. Para cada segmento deberá informarse de ingresos y gastos, activos y pasivos, con un desglose de los flujos de efectivo por segmentos. Deberá informarse de las políticas contables y precios de transferencia entre segmentos.

- También se recomienda el desarrollo de formatos para los conglomerados financieros y corporaciones mixtas de cartera, presentando asimismo información por segmentos.

Partiendo de la existencia de modelos obligatorios de estados financieros, el documento se extiende en detalles respecto al formato de los mismos, de los que sólo resaltaremos aquí algunos rasgos significativos. Con respecto a las actuales cuentas anuales, los cambios que se proponen en balance y cuenta de pérdidas y ganancias no cambian sustancialmente los formatos actuales, salvo el énfasis informativo en el valor razonable y sus consecuencia, así como la presentación obligatoria de un esquema vertical de la cuenta de pérdidas y ganancias. Más significativos pueden considerarse algunos de los cambios en la memoria, como son:

a) Criterios utilizados. Debe aparecer explícitamente que se cumple el principio de empresa en funcionamiento.

b) Hechos posteriores. Evidencia adicional o condiciones que no existían a la fecha de cierre.

c) Autocartera. Incluir la información que actualmente se exige en el informe de gestión.

d) Dividendos por acción.

e) Capital condicional e instrumentos financieros que dan acceso.

f) Litigios pendientes de resolución.

g) Pagos a los auditores y empresas vinculadas.

h) Información sobre terceros vinculados.

- i) Otras participaciones significativas.
- j) Desaparición del cuadro de financiación.
- k) Información sobre riesgo empresarial en medianas y grandes.

En cuanto a nuevos estados financieros, se introducen el estado de cambios en el patrimonio neto, que las pequeñas empresas presentarían de forma abreviada, y el estado de tesorería, no exigible a las pequeñas empresas.

Finalmente, el tema de la presentación y revelación de la información se completa con referencias a la información intermedia (que en cualquier caso deberá formularse con las mismas políticas contables que las cuentas anuales) y a la conveniencia de estudiar la incorporación de indicadores no financieros, concretamente los de carácter social. También se contempla en este apartado la necesidad de establecer normas de obligado cumplimiento para la difusión por Internet de la información.

Las Normas Contables en España se establecen, como sabemos, dentro del marco legal, sobre el que el Libro Blanco puntualiza aquellas modificaciones que serían necesarias para adaptarlo al cambio en la normativa europea y a las propuestas que el mismo Libro Blanco formula. Así, considerando la jerarquía normativa Código de Comercio - Leyes de Sociedades - Plan General de Contabilidad, se consideran necesarias las modificaciones siguientes:

- En cuanto al Código de Comercio:
 - Se adaptará al marco conceptual que informa a las normas internacionales.
 - Los principios contables deberán ser redefinidos, suprimiendo el carácter preferencial del principio de prudencia.
 - El criterio del valor razonable deberá ser introducido y regulado.
 - Los nuevos estados antes mencionados deben recogerse explícitamente en el texto legal.
 - Se adecuará la regulación de la obligación de consolidar, incluyendo las dependientes con actividades distintas, y no se entrará de forma pormenorizada en la problemática propia del proceso de consolidación.
- En la Ley de Sociedades Anónimas:
 - No deberán incluirse los formatos de las cuentas anuales.

– Se propone una regulación técnicamente más adecuada de las fusiones y escisiones.

– Se aboga por una especialización órganos jurisdiccionales.

• En cuanto al desarrollo del Plan General de Contabilidad, se aboga por el mantenimiento de los desarrollos sectoriales por medio de Orden Ministerial y la pervivencia de las Resoluciones del Presidente del ICAC. Por otra parte, será necesario un mecanismo que permita una adecuación ágil a las exigencias de las disposiciones europeas y de las NIC/NIIF.

El análisis sistemático de los ratios financieros que se incorpora puede tener un impacto clarificador significativo, aunque siempre estaremos condicionados por las preferencias de los usuarios y las evoluciones en los planteamientos de los analistas. La referencia a la introducción de indicadores no financieros se queda, por otra parte, en una declaración de intenciones que precisa de mayor concreción, lo cual no podemos objetar demasiado, dado el escaso desarrollo de normas en este campo de la información.

La mención a la pequeña empresa es interesante, pero las simplificaciones contables y registrales que se proponen quizá no constituyan el auténtico problema de este tipo de empresas, especialmente si consideramos la democratización y abaratamiento de los instrumentos informáticos y el desarrollo de *software* de fácil comprensión y empleo.

La Contabilidad de Entidades no Lucrativas y la Contabilidad Pública son también objeto de análisis en el Libro Blanco, si bien la diversidad de organismos normalizadores pervive en el esquema normativo, lo cual puede conducir a discrepancias significativas, y en algunos casos innecesarias, entre el modelo de contabilidad empresarial y las normas contables públicas, que no es realmente la tendencia internacional. La propia dinámica de los acontecimientos se encargará luego de encauzar estas disfunciones en la medida en que exista, como parece que ocurre, una voluntad política de aproximación de estos ámbitos normativos, guiados para ello por el principio del predominio del fondo económico sobre la forma jurídica de las situaciones y acontecimientos económicos.

En definitiva, el Libro Blanco es un hito importante para la Reforma Contable, que marca el comienzo de la cuenta atrás hacia una nueva etapa, marcada por el predominio de las normas internacionales, normas elaboradas desde instancias supranacionales, que van a suponer una cesión efectiva de soberanía normativa de los Estados.

Los cambios van a ser en muchos aspectos profundos y van a suponer cambios de cultura y comportamiento empresarial significativos. El proceso no estará tampoco exento de riesgos, y por ello será importante definir claramente los límites y el alcance de la nueva normativa, asegurar la neutralidad fiscal de la transición, blindar los límites del resultado distribuible y prepararnos para unas normas más abiertas, más atrevidas y menos resignadas en la búsqueda de la imagen fiel a través de las cifras contables. Un reto importante y una tarea apasionante para los académicos y los profesionales de esta antigua disciplina contable, que al no resignarse a devenir vetusta está contemplando nuevos horizontes y afrontando con menos reservas la búsqueda y la revelación de una información más útil y significativa para la adopción de mejores y más seguras decisiones por parte de sus usuarios.