



# **Las NIC para el Sector Público y su utilidad en el control y la rendición de cuentas**

**Vicente Montesinos Julve**

**Catedrático Universidad de Valencia**

**Dirección de contacto: [Vicente.Montesinos@uv.es](mailto:Vicente.Montesinos@uv.es)**

**Bogotá / Medellín mayo 2010**

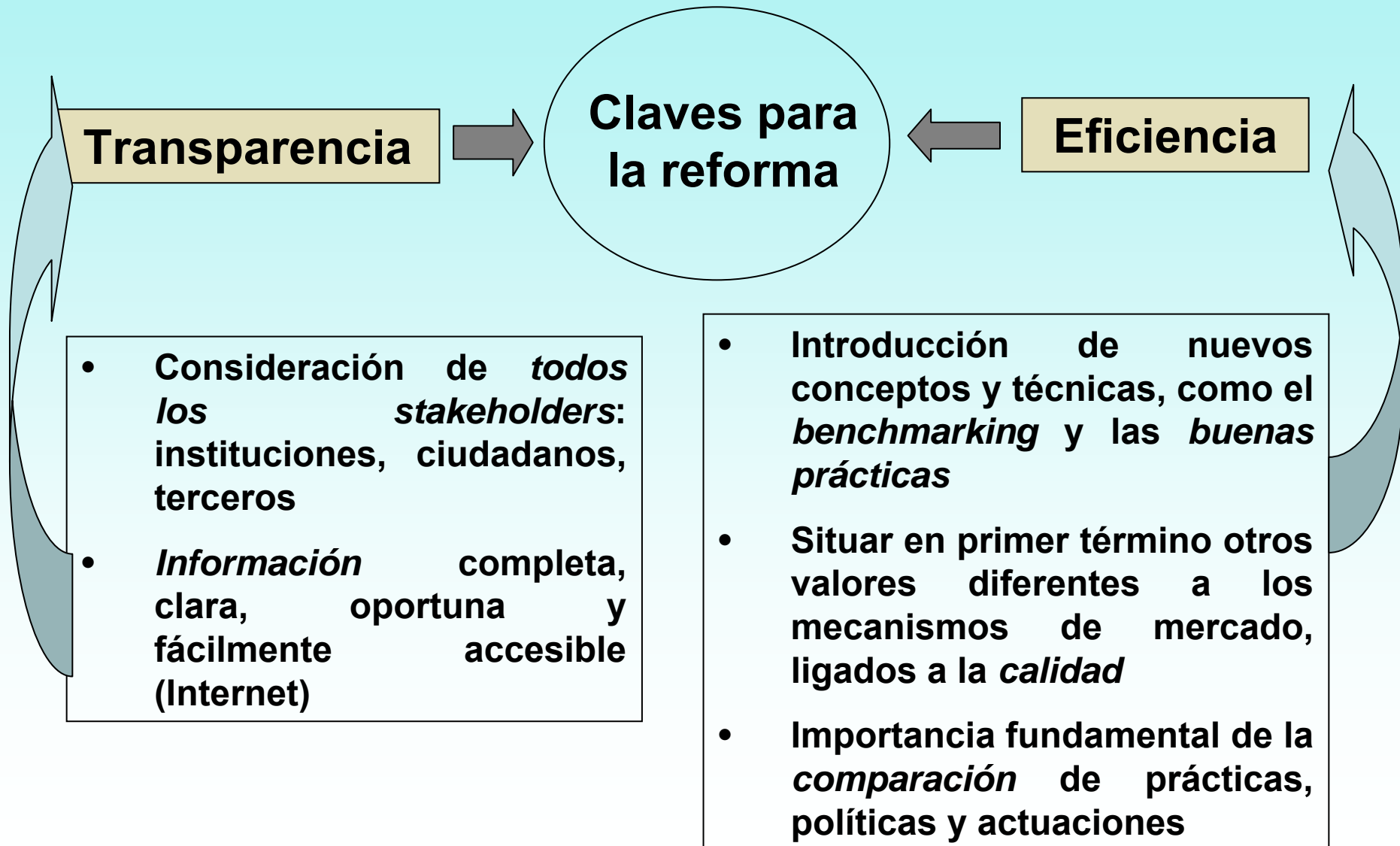
# **La reforma del gobierno y el papel de la información financiera**



# Gestión y Buen Gobierno de las entidades públicas



# Transparencia y eficiencia en la gestión pública



# **El *benchmarking* como instrumento de colaboración y de eficiencia para las entidades públicas**

El *benchmarking* puede ser competitivo o de *colaboración* (posibilidad especialmente indicada en el ámbito público)

Es instrumento eficaz para superar el que se ha venido en denominar “Paradigma de la Ceguera” de los organismos públicos

El inicio del camino, en las normas españolas

El *benchmarking* tiende a hacerse internacional

Ejemplos

*Benchmarking cooperativo* desarrollada por empresas municipales de agua en Holanda desde 1997

National Performance Review (NPR) en EEUU, estimulando el *benchmarking* colaborativo y sistemático entre organizaciones “best class”, tanto públicas como privadas

- Nueva Ley General Presupuestaria
- Nueva Instrucción de Contabilidad SICAL
- Documento de indicadores de gestión de la IGAE

**La información contable armonizada es requisito de transparencia y base para la comparabilidad**

# **Una nueva Contabilidad para una nueva Gestión Pública**

- **La tradición: Gestión orientada a los Inputs y el control del fraude**
- **Nuevos Horizontes: Gestión y control orientados a los Outputs y el Impacto de las políticas**
- **Información contable gubernamental: De la “exactitud” a la “imagen fiel” acorde con PCGA**
- **Una Contabilidad para el Buen Gobierno Público...**
- **Un nuevo concepto de Rendición de Cuentas (“Accountability”): Más allá de lo estrictamente financiero**

# Adaptando la tradición contable a las nuevas necesidades de la gestión

- La tradición presupuestaria: Partida simple e información limitada a los elementos financieros
- Caja vs. Devengo: ¿un debate interminable?
- ¿Es sostenible la dualidad “caja” en presupuestos vs “devengo” en estados financieros una buena práctica, conforme a los PCGA?



# Sistemas de información financiera sobre entidades del sector público

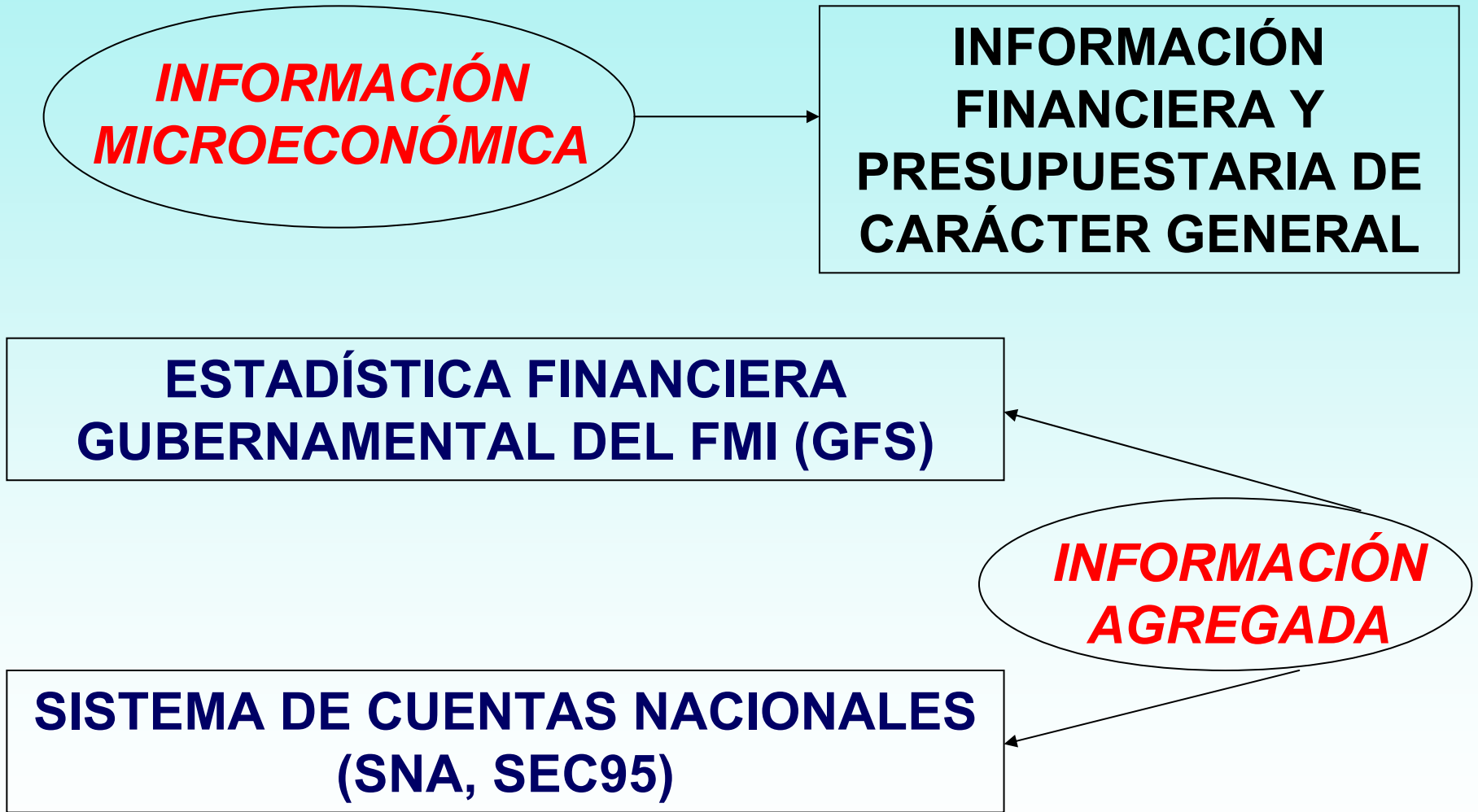
**INFORMACIÓN  
MICROECONÓMICA**

**INFORMACIÓN  
FINANCIERA Y  
PRESUPUESTARIA DE  
CARÁCTER GENERAL**

**ESTADÍSTICA FINANCIERA  
GUBERNAMENTAL DEL FMI (GFS)**

**SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES  
(SNA, SEC95)**

**INFORMACIÓN  
AGREGADA**



# La convergencia de la información financiera de las entidades públicas

**Normas  
empresariales  
del IASB  
(NIC/NIIF)**

**Normas públicas  
de la IFAC  
(NICSP)**

**PROCESO DE  
CONVENCENCIA**

**INFORMACIÓN  
ESTADÍSTICA  
AGREGADA**



# Áreas de interés preferente en Contabilidad Pública

## Factores

Control del fraude  
y la corrupción

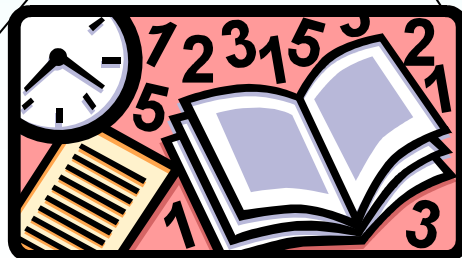
Nueva Gestión  
Pública

Buen gobierno  
de las entidades  
públicas

Globalización

Integración  
regional

*Nueva  
contabilidad  
pública*



## Áreas de interés preferente

Transparencia y difusión en  
tiempo oportuno

**Normas Internacionales de  
Contabilidad Pública**

Contabilidad de gestión

Nuevos contenidos para la  
rendición de cuentas y  
desarrollo de indicadores de  
gestión

Aproximación Contabilidad  
Financiera / Contabilidad  
Nacional

Conexiones e integración entre  
subsistemas contables  
(financiero, presupuestario y de  
gestión) y gestión descentralizada

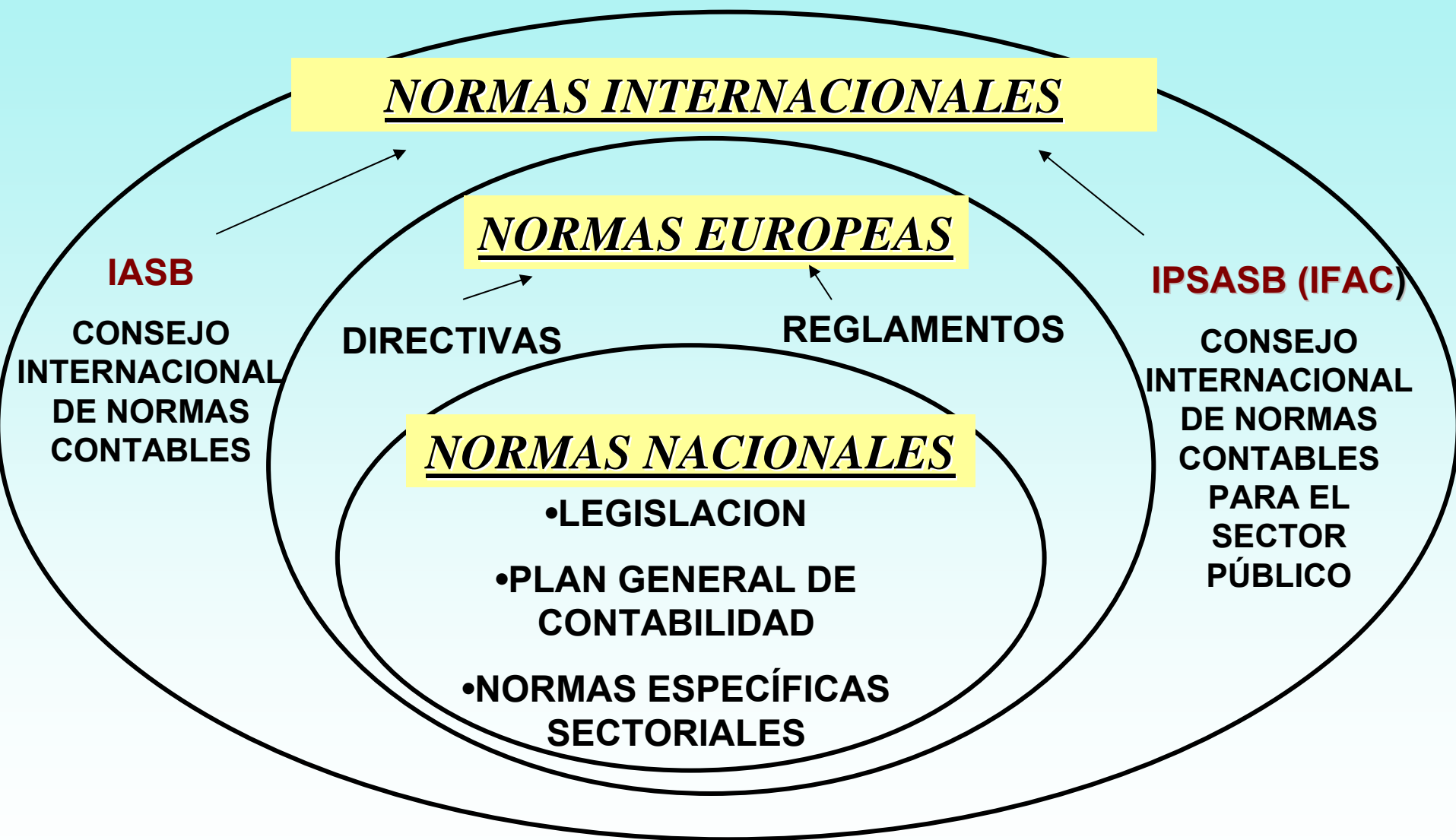
# Algunas prioridades inmediatas

- La interconexión y homogeneidad de los sistemas de información de las entidades públicas
- La adecuación y/o conciliación de la clasificación presupuestaria y de la información microcontable a los requerimientos informativos de las Cuentas Nacionales
- El predominio del fondo económico: La actividad como determinante del régimen de contabilidad pública o empresarial
- La presentación de cuentas consolidadas
- El reforzamiento del principio de publicidad oportuna de la información económico-financiera, en el marco del e-gobierno

# **El proceso de armonización del IASB: el camino a seguir por el sector público**

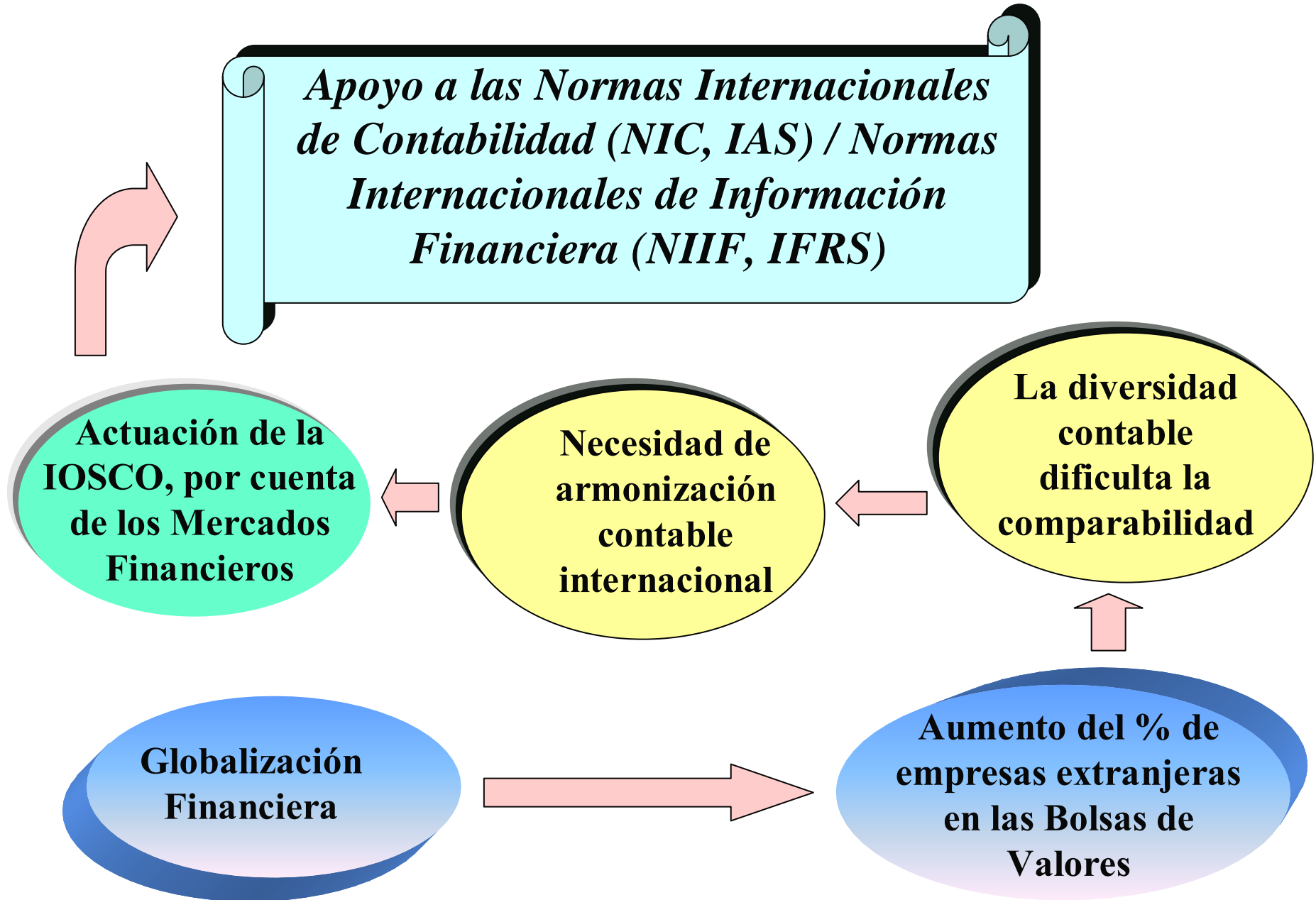


# Normalización contable



**LA COMPARABILIDAD EXIGE ARMONIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN  
POR MEDIO DE NORMAS CONTABLES**

# La lógica de la armonización contable internacional



# El International Accounting Standards Board (IASB)

**IFRSF: International Financial Reporting Standards Foundation.**- Creada en 2010 para supervisar el IASB. Sustituye a la IASCF.

**IASB: International Accounting Standards Board).** Sustituyó en 2001 al IASC. Son 14 miembros, con experiencia profesional en contabilidad y auditoría. En 2012 se ampliará a 16 el número de miembros.



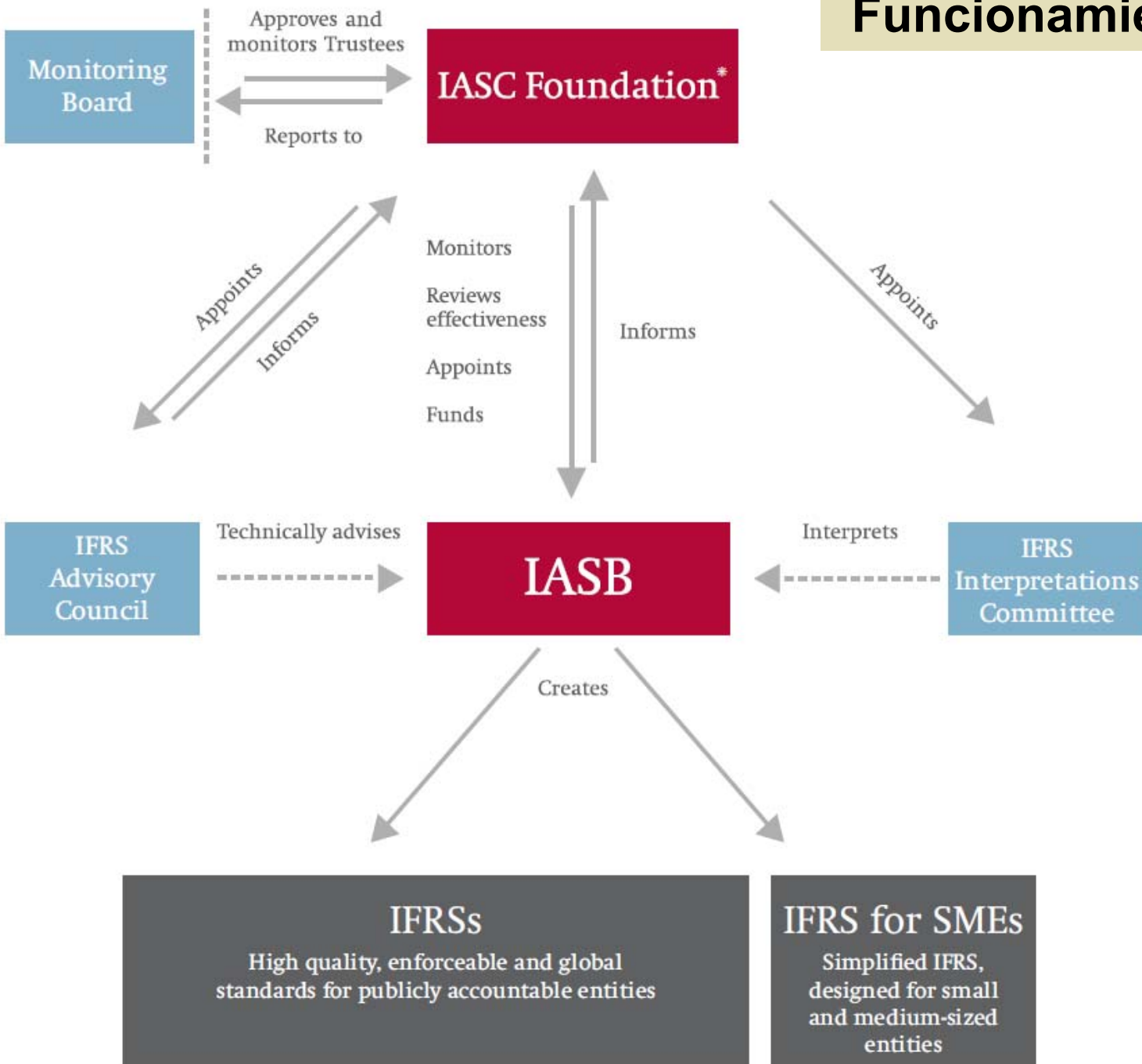
**Office and Mailing  
Address:**

30 Cannon Street  
London EC4M 6XH  
United Kingdom

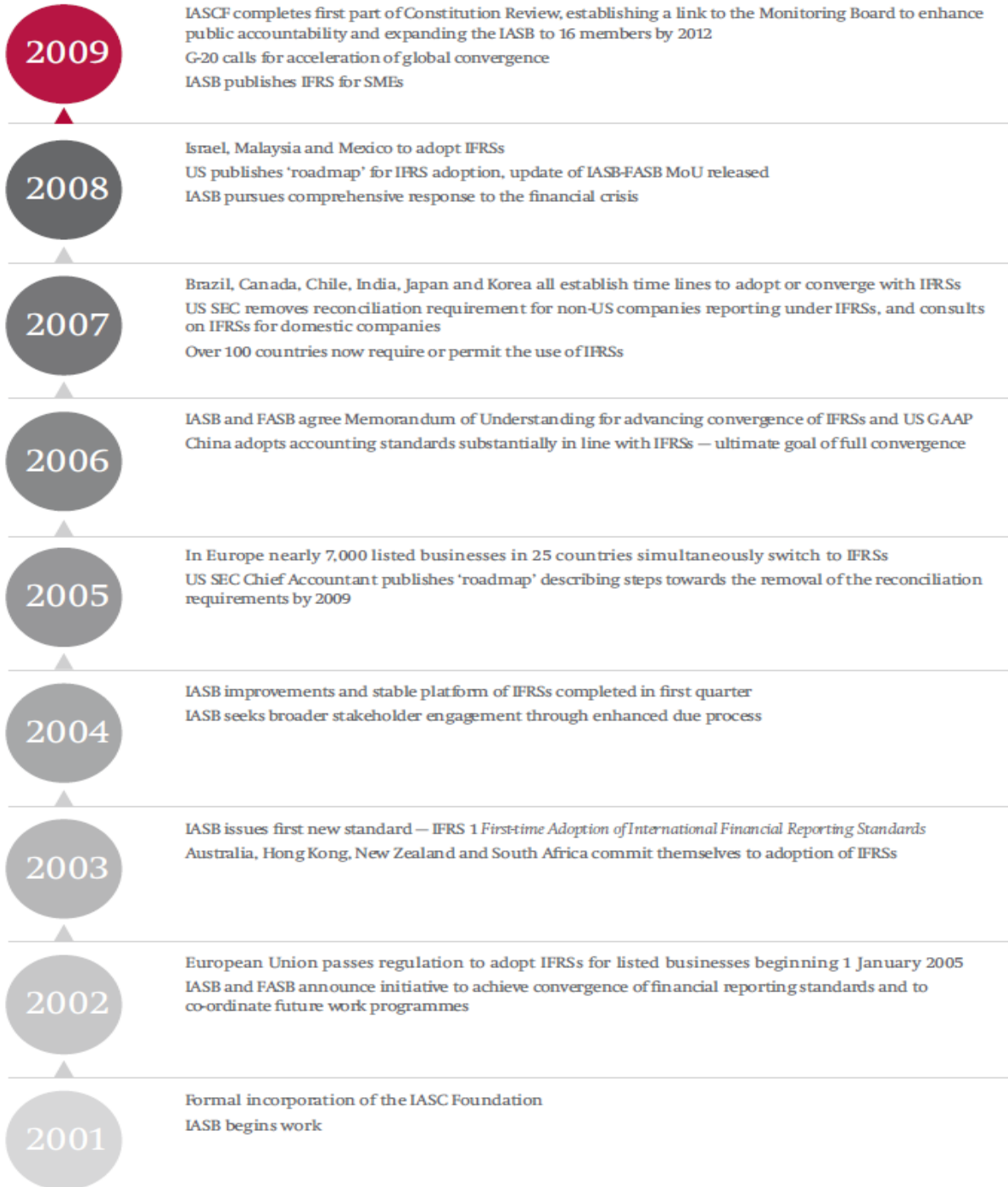
Website:

<http://www.iasb.org>

# Funcionamiento del IASB



# Implantación de las Normas Internacionales de Información Financiera



# **Creciente aplicación de las Normas Internacionales**

**Más de 100 países exigen o permiten el uso de las NIIF.**

**En la UE, los estados consolidados de los grupos cotizados deben establecerse de acuerdo con las NIIF.**

**Canadá, Japón, Corea, Brasil, Chile, Israel y la India han establecido fechas de referencia para la adopción a corto plazo de las NIIF.**

**La SEC de Estados Unidos levantó en fechas recientes para los emisores privados extranjeros la obligación de ajustar sus estados financieros a los GAAP norteamericanos, si estos estados se han elaborado de conformidad con las NIIF.**

**Las sociedades norteamericanas pronto serán autorizadas para depositar sus estados financieros en la SEC elaborados de acuerdo con las NIIF del IASB.**

# El proceso de armonización contable empresarial



**REGLAMENTOS**



**LEGISLACIÓN - PGC**



**IASB - LONDRES**

**UE - BRUSELAS**



**ESPAÑA – CORTES  
GENERALES/ICAC - MADRID**

**Cuentas Consolidadas  
de las empresas  
cotizadas**

- **Cuentas *Individuales* de *todas* las empresas**
- **Cuentas Consolidadas de las empresas *no* cotizadas**

# **La introducción de las Normas Internacionales en el marco legal europeo**

**A partir de 2002 comienza a desarrollarse el cuerpo de normas contables europeas por medio de Reglamentos:**

- **Reglamento del Parlamento y Consejo para la aplicación de las NIC/NIIF (19-07-2002).**
- **Reglamentos de la Comisión Europea, adoptando Normas Internacionales de Contabilidad (29-07-2003; 6-04-2004; 19-11-2004; 29-12-2004; 4-02-2005).**

## **En definitiva....**

- **Un nuevo escenario internacional y globalizado para la información financiera de las empresa**
- **Unas normas surgidas de un *emisor de carácter privado*, sobre el que se tiene poca o ninguna influencia y que no está aislado de los intereses de auditores, elaboradores y usuarios**
- ***Escasa o nula presencia institucional* en el organismo regulador**
- **Fuerte *sesgo anglosajón* del enfoque seguido**
- **La UE ha elegido *el camino de las NIIF***
- **Será *difícil mantener la dualidad* estados consolidados/estados individuales y los dos ámbitos separados empresas cotizadas/empresas no cotizadas**
- **El *único camino* que se nos presenta hoy es la adaptación a corto plazo a las Normas Internaciones**

# **La reforma contable en España**

## **I. Los estados consolidados**

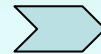
**Alguna sociedad del grupo  
tiene valores cotizados en  
la UE**



**Se aplican las NIIF adoptadas por  
la UE a los estados financieros  
consolidados (a partir de 1-1-  
2005)**

## **II. Los estados individuales**

**Para todas las empresas**



**Se aplicarán con carácter general  
las normas españolas**

## **III. La normativa adaptada a NIIFs**

- 1. Reforma de la legislación mercantil, que afecta al Código de Comercio, la ley de SA y la ley de SRL**
- 2. 2007 - Plan General de Contabilidad**

# **La armonización internacional de las normas de contabilidad pública : hacia un “lenguaje común de los negocios y de los gobiernos”**



# NIIF y NICSP: convergencia de objetivos, realidades diversas



# La International Federation of Accountants (IFAC)

**IFAC: International Federation of Accountants.** Son 163 organizaciones miembros, con estas características:

- IFAC se compone de más de 159 miembros y asociados en 124 países y jurisdicciones, y representa más de 2.5 millones de contadores.
- El Consejo incluye al Presidente y 21 vocales de 18 países.

**IPSASB: International Public Sector Accounting Standards Board.** Sustituye al PSC (2004) y está compuesto por 18 miembros, 3 de ellos “public members”.



**Office Address:**  
IFAC | 545 Fifth Avenue, 14th  
Floor | New York, NY 10017 |

Website:  
<http://www.ifac.org>

# **Normas Contables Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS / NICSP) emitidas por la IFAC**

## **NICSP 1 — PRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS FINANCIEROS**

-----

## **NICSP 21 - DETERIORO DE VALOR DE LOS ACTIVOS QUE NO GENERAN FLUJOS DE EFECTIVO**

## **NICSP 22 – PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE EL SECTOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GENERAL**

-----

## **NICSP 23 – INGRESOS DERIVADOS DE TRANSACCIONES DE NO-MERCADO (IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS)**

## **NICSP 24 – PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA EN LOS ESTADOS FINANCIEROS**

-----

## **NICSP 28, 29 y 30 - INSTRUMENTOS FINANCIEROS**

-----

## **NICSP SOBRE CONTABILIDAD CON CRITERIO DE CAJA - INFORMACIÓN FINANCIERA CUANDO SE UTILIZA EL CRITERIO CONTABLE DE CAJA**

# **Temas estratégicos del IPSASB**

- **Marco conceptual del sector público**
- **Proyectos específicos del sector público**
- **Convergencia con las NIC/NIIF**
- **Promoción y comunicaciones**

**Existe un nuevo plan estratégico para 2010-2012, centrado en proyectos específicos del sector público, armonización con las bases estadísticas y actualización de las normas existentes**

# De “lenguaje de los negocios” a “lenguaje de los gobiernos”

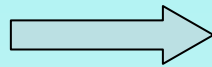
- La Contabilidad como lenguaje (común) de los negocios: el IASB y la “autoridad” de los mercados financieros
- ¿Actúa la Contabilidad Gubernamental como un lenguaje común de los gobiernos en la actualidad?
- ¿Cuál es el origen de la “autoridad” del IPSASB...?
- Hacia una mayor transparencia, buen gobierno y mejor protección de los derechos de los ciudadanos

# **Incidencia del nuevo marco contable en el control y la auditoría de las cuentas públicas**



# Riesgo de auditoría y escenario de la reforma

## Factores de riesgo



## Objetivo



## Políticas

**Cálculos más complejos**  
**Mayor empleo de estimaciones**  
**Mayor discrecionalidad contable**  
**Turbulencias y crisis económicas**



***Riesgo Inherente***

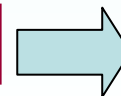


- **Formación profesional**
- **Incorporación de nuevos especialistas**
- **Recurso a opiniones y apoyos técnicos externos**
- **Auditoría continua**
- **Cambio de la cultura social, política y de gestión**

**Inadecuada adaptación de los sistemas de control interno**



***Riesgo de Control***



# La auditoría pública frente a un aumento del riesgo



- ***Para evitar el aumento del riesgo de auditoría deberán aplicarse las políticas mencionadas anteriormente y actualizar, adaptar y mejorar los procedimientos de auditoría, disminuyendo el riesgo de detección.***
- ***En cualquier caso, deberán afinarse la definición del alcance de la auditoría y la responsabilidad del auditor***

# **La reforma contable, ¿oportunidad o amenaza para la auditoría pública?**

- 1. El riesgo de auditoría puede aumentar**
- 2. Políticas a desarrollar frente a ello:**
  - **Formación de auditores y cuadros**
  - **Incorporación de nuevos especialistas**
  - **Mejora de los procedimientos de auditoría**
  - **Colaboración continua con las entidades y**
  - **Cambio de la cultura social, política y de gestión**
- 3. La reforma ofrece una oportunidad única a las instancias de control para:**
  - **Cambiar y actualizar sus estructuras, dinamizar sus recursos humanos y poner en valor nuevos conocimientos y TIC**
  - **Mayor protagonismo social, político y de seguimiento de las reformas en la gestión**
  - **Mayor demanda de servicios**

# El camino a seguir

**AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO DE  
LAS ACTUACIONES A  
FISCALIZAR**



**MAYOR ÉNFASIS EN LOS  
RESULTADOS DE LA  
FUNCIÓN PÚBLICA**



**ANÁLISIS MÁS PROFUNDO DE  
LOS SISTEMAS  
ORGANIZATIVOS DE LAS  
ENTIDADES**



**MAYOR PRIORIDAD POR LA  
VIGILANCIA E  
INVESTIGACIÓN DEL FRAUDE  
Y LA CORRUPCIÓN**



**CLARIDAD, CONCISIÓN,  
OPORTUNIDAD Y DIFUSIÓN  
DE LOS INFORMES**



**N  
U  
E  
V  
A**

**A  
U  
D  
I  
T  
O  
R  
Í  
A**

**P  
Ú  
B  
L  
I  
C  
A**

# **Incidencia de las Normas Internacionales en la rendición de cuentas de los gobiernos: algunas experiencias significativas en el ámbito internacional**



# **La adopción de las NICSP por organismos internacionales y países**

**Han adaptado su contabilidad a las IPSAS/NICSP:**

- **NACIONES UNIDAS (28 organismos)**
- **OCDE**
- **OTAN (21 organismos)**
- **COMISIÓN EUROPEA**
- **INTERPOL**

**... y más de 70 países tienen procesos de adaptación o aproximación a las IPSAS**

**Las NICSP son para las entidades públicas un referente similar a las NIIF para las empresas**

# Armonización de la Contabilidad Pública en Europa



IFAC NUEVA  
YORK

NICSP

Website:  
<http://www.ifac.org>

**... SON NORMAS  
DE APLICACIÓN  
VOLUNTARIA...**



CE - BRUSELAS

**NORMAS CONTABLES PARA LA  
COMISIÓN**

**IPSASB  
(Consejo de  
Normas  
Internacionales  
de Contabilidad  
para el Sector  
Público)**

NICSP



ESTADOS MIEMBROS - ESPAÑA

**LEGISLACIÓN - PGCP**

# **Fechas de referencia en la reforma de la contabilidad de la Comisión Europea**

- **Decisión adoptada en Diciembre 2002**
- **El marco contable: Reglas contables de la Comisión, adoptadas a finales de 2004**
- **Nuevo sistema contable operativo en Enero 2005**
- **Primeras cuentas anuales basadas en devengo en 2005**

# Los 3 niveles del impacto de la adopción de las NICs por la Comisión Europea



# **La reforma de las Instituciones Europeas: principales características y etapas (I)**

- Dos sub-sistemas de información básicos: Presupuesto y Contabilidad Financiera
- Conciliación de la información financiera y presupuestaria
- Devengo... ¿también en presupuestos?
- La información en términos de Contabilidad Nacional no se considera relevante por las Instituciones Europeas

# La reforma de las Instituciones Europeas: principales características y etapas (II)



- Importancia de la comparabilidad entre Instituciones y la política de consolidación
- La introducción de las Normas Internacionales por las Instituciones Europeas puede tener un impacto significativo para la armonización de la contabilidad de los Estados miembros
- Próximos desarrollos:  
¿Indicadores de gestión?

# Condiciones de estabilidad en la Unión Económica y Monetaria

**Principios rectores**: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable



**Finanzas públicas** sólidas: Los Estados evitarán déficits públicos excesivos

*(déficit y endeudamiento/PIB)*



**Carácter comprensivo del sector público**: Compromisos de los gobiernos centrales, regionales, locales u otros, así como organismos de derecho público y empresas públicas

# **Incidencia de las exigencias UEM en la contabilidad de los gobiernos de los países miembros**

- **Empleo de los criterios SEC95 para las *cuentas macro y algunas magnitudes de las cuentas de cada entidad pública***
- **Elaboración y auditoría de la información contable microeconómica de acuerdo con criterios presupuestarios, PCGA y SEC95**
- **Énfasis agregado -y también individual- sobre el control del déficit y la deuda**



# **Implicaciones del nuevo marco normativo para la Contabilidad Pública en España: su adaptación a las NICSP**

# La Contabilidad Pública en el Libro Blanco de la Reforma Contable

**RÉGIMEN  
CONTABLE (PGC o  
PGCP)**



•Debe prevalecer el fondo económico sobre la forma jurídica

**PRESUPUESTO**



•Reducir su peso en el PGCP

**CONTABILIDAD  
NACIONAL**



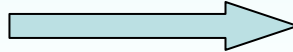
•La Contabilidad pública debe aportar información según criterios SEC95

**GRUPOS DE  
ENTIDADES  
PÚBLICAS**



•Deben formularse cuentas consolidadas

**NIVELES CENTRAL,  
REGIONAL Y  
LOCAL**



•Hay que armonizar los criterios contables aplicados

**PUBLICIDAD**



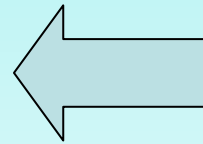
•Posibilidad de que exista un Registro para el depósito obligatorio de las cuentas

# La experiencia española: los cuatro ámbitos de la rendición de cuentas

■ Presupuestario

■ Económico-Financiero

■ Cuentas Nacionales



**PGC**

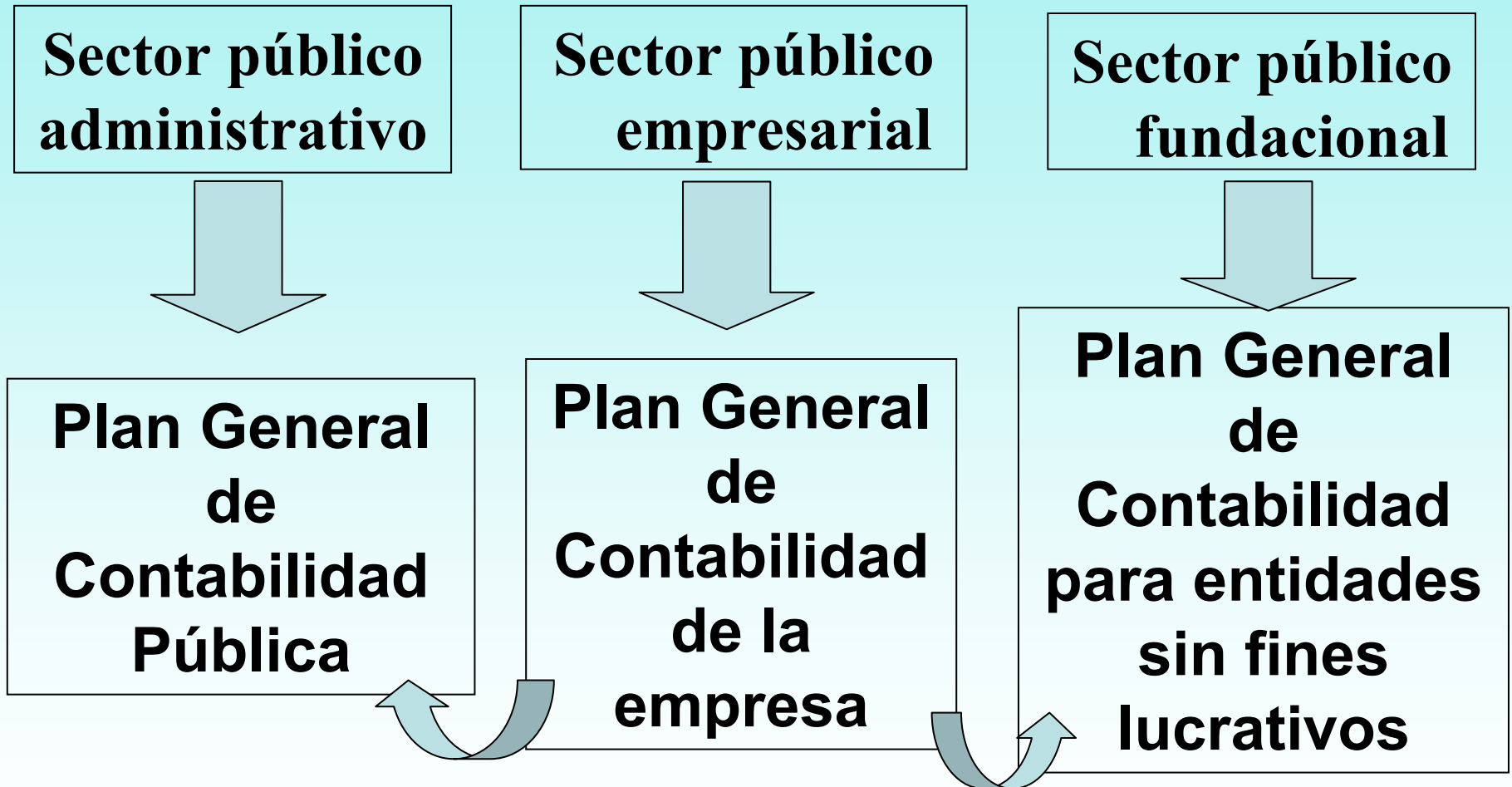
**PGCP**

- Agregados Macroeconómicos

- Cifras microeconómicas

■ Indicadores de gestión (se contemplan los indicadores de ejecución presupuestaria asociados a los objetivos, art. 29 LGP; costes de los servicios públicos, art. 120.3)

# **Principios contables y marco normativo para las entidades del sector público**



# **La adaptación del sector público al nuevo marco contable**

- **La adaptación del sector público al nuevo marco contable afecta de pleno al Plan General de Contabilidad Pública y comienza por la propia Ley General Presupuestaria (principios contables públicos, cuentas anuales)**
- **Se ha probado, con fecha 13-4-2010, el nuevo PGCP, para entrar en vigor en 2011 en el subsector Estado**
- **El NPGCP es un *plan marco* para todas las Administraciones Públicas**

# Alcance e impacto de la reforma en el PGCP

El desarrollo de **LAS NORMAS DE RECONOCIMIENTO Y VALORACIÓN** constituirá *el impacto de mayor calado de la reforma del PGCP* en cuanto al fondo o contenido económico de la información

No obstante, *el impacto más visible* se producirá en las **CUENTAS ANUALES** de las entidades públicas, al incorporarse nuevos estados contables y reformarse la estructura de los actuales



# Principales innovaciones

- Atención a la realidad económica de las operaciones y no sólo a su forma jurídica
- Nuevos estados financieros (flujos de efectivo, cambios en el patrimonio neto) y modificación del contenido de los actuales
- Diferente concepto de resultado: el resultado total se imputa en parte a resultado del ejercicio y parte directamente a patrimonio
- Diferencias en los criterios de reconocimiento: Subvenciones, grandes reparaciones, infraestructuras, ingresos por impuestos
- Diferencias en los criterios de valoración:
  - La importancia del valor razonable
  - El criterio financiero frente a valores nominales
  - Las pérdidas por deterioro y las correcciones de valor

# Conclusiones

## LA REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

I. La gestión pública se encuentra en un proceso de modernización y apertura al ciudadano que exige una mayor transparencia y una gestión más eficiente

II. La comparación o benchmarking entre entidades, incluso internacional, se está convirtiendo en un instrumento importante para la reforma de la gestión pública

III. Una contabilidad pública armonizada constituye un instrumento fundamental para la eficacia de las reformas

## ARMONIZACIÓN CONTABLE INTERNACIONAL

IV. La piedra angular de la armonización contable en Europa son las NIIF

V. Para las entidades pública, las NIIF son la base de las NICSP, que también se están revelando como base para la armonización internacional de la contabilidad pública

## **EL CONTROL ANTE LAS NORMAS INTERNACIONALES: ¿AMENAZA U OPORTUNIDAD?**

- VI. El riesgo de auditoría de las entidades públicas puede aumentar**
- VII. Desarrollo de políticas activas para mejorar la calidad de los controles y cambiar la cultura política, social y de gestión administrativa**
- VIII. La reforma ha de verse como una oportunidad para mejorar la transparencia y el control, no como una amenaza a las rutinas y los mecanismos de la administración pública tradicional**

## INFORMACIÓN CONTABLE Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- IX. “Adaptación a” más que “adopción de” las NICSP
- X. Armonización con la contabilidad empresarial
- XI. Comparabilidad nacional e internacional de la información financiera de las administraciones públicas
- XII. Armonización de la información presupuestaria y la financiera.
- XIII. Adopción gradual del presupuesto de devengo
- XIV. Armonización de los criterios utilizados para la elaboración de los informes presupuestarios y financieros con los criterios de Contabilidad Nacional
- XV. Más amplia y oportuna difusión de la información contable pública, especialmente a través de Internet
- XVI. Amplia utilización de TIC y XBRL
- XVII. La Contabilidad Pública deberá incidir igualmente en la información de carácter no-financiero: indicadores de gestión, información social e impacto ecológico

**¡GRACIAS  
POR SU  
ATENCIÓN!**

