

Necesario que cambie el enfoque para emitir normas contables en los Estados Unidos: dice la SEC

CP Denise Gómez Soto
Investigadora del CINIF

El Centro de Investigación y Desarrollo (CID), del Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera (CINIF) actual emisor de normas de información financiera en México, ha estado siguiendo muy de cerca los cambios acontecidos en la forma de emitir normas de contabilidad en el entorno internacional.

Las recientes recomendaciones propuestas por la “Securities and Exchange Commission” (SEC) al Congreso de los Estados Unidos (EU) y al Financial Accounting Standards Board (FASB), en el estudio “SEC Study on Adoption by the U.S. Financial Reporting System of a Principles-Based Accounting System”¹, emitido a mediados del año pasado, han constituido un punto de partida esencial para el CID.

El rechazo a la elaboración de normas plagadas de excepciones y “recetarios de cocina” constituye su principal propuesta, haciendo un llamado al fortalecimiento del Marco Conceptual (o esquema de la teoría básica de la contabilidad financiera), el cual sirva de sustento para la derivación de normas de contabilidad claras, simples y concisas que capten la sustancia económica de las transacciones.

En atención a estas recomendaciones, la labor actual del CID se ha concentrado en el replanteamiento del esquema básico de la contabilidad financiera, a fin de darle mayor vigor a la emisión de normas de información financiera.

El estudio efectuado por la SEC recomienda la utilización de un enfoque “basado en principios”, para emitir normatividad contable en los EU. A pesar de que éste no es un enfoque novedoso, sus implicaciones si lo son y exigen cambios de mentalidad radicales por parte de emisores, preparadores y auditores, y en general, de cualquier interesado en la información financiera. Gran parte de lo establecido en dicho estudio ha sido tomado en cuenta por el CID para el desarrollo de la normatividad contable en México.

En los párrafos subsecuentes se destacan los aspectos más relevantes de dicho informe.

* * *

Antecedentes

Los escándalos financieros suscitados en los EU a finales del 2001 atrajeron una atención sin precedentes hacia a sus sistemas de gobierno corporativo e información financiera, levantando una serie de críticas que demandaban a reguladores y emisores de normas contables la revisión y mejoramiento a dichos sistemas.

¹ Se puede consultar este informe en la página de la SEC, en: <http://www.sec.gov/news/press/2003-86.htm>

La respuesta no se hizo esperar. En el 2002 el Congreso de los EU (“el Congreso”) emite la **Ley Sarbanes-Oxley (“La Ley”)**, una de las legislaciones más importantes emitidas en los EU desde la década de los treinta, como remedio para restaurar la confianza del inversionista. Gran parte de esta Ley constituye un intento legislativo por alinear los incentivos de los órganos de gobierno de las empresas, de los auditores y de otros profesionales, con los inversionistas mismos. Por ejemplo, con respecto a los órganos de gobierno, esta legislación incrementó las multas por violaciones a las leyes del mercado de valores; asimismo, estableció la creación del **“Public Company Accounting Oversight Board” (PCOAB)** como mecanismo para asegurar que el trabajo de los auditores se realizara dentro de los estándares más altos de calidad, independencia y ética.

Sin embargo la Ley no tenía como único objetivo la identificación de los “malos actores” y de sus “malas conductas”. Muchos se cuestionaron si las normas contables jugaban algún papel decisivo en facilitar o promover dichas conductas. Más aún, surgía la interrogante sobre si la aplicación de las normas de contabilidad norteamericanas conllevaba a una representación fiel de la realidad económica de las entidades que reportan información financiera.

El cuestionamiento más relevante en este sentido, giró en torno al enfoque empleado para emitir normas contables. Las críticas levantadas en varios sectores, sugerían que la normatividad contable norteamericana se emitía predominantemente a partir de un **“enfoque basado en reglas”**², dando lugar a normas plagadas de “recetarios”, parámetros y excepciones, que requieren de guías de implementación para ser claras. A raíz de estos comentarios, el Congreso ordena a la SEC llevar a cabo una revisión de los enfoques existentes para emitir normas de contabilidad, a fin determinar el enfoque más adecuado para cumplir con lo establecido por la Sarbanes-Oxley.

Con ese objetivo en mente, la SEC llevó a cabo, a mediados del 2003, un estudio que después turnó al Congreso, en el que evaluaba la posible adopción de un **“enfoque basado en principios”**, por encima del enfoque tradicionalmente empleado. El estudio arrojó resultados por demás reveladores.

Enfoques empleados para emitir normas en los EU

Desde el punto de vista de la SEC, los **Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en los EU (USGAAP)**, constituyen el conjunto más completo de normas contables en el mundo, los cuales varían tanto en su nivel de detalle como en el énfasis que hacen sobre objetivos o reglas y en el grado en el que se apegan al marco conceptual. Los USGAAP han sido derivados de una multiplicidad de enfoques y no de uno solo, como se ha venido afirmando.

² El enfoque “basado en reglas” referido por la SEC, no debe entenderse como un enfoque basado en “reglas particulares” (reglas de valuación, presentación y revelación). El término de “reglas” más bien debe entenderse como un conglomerado de parámetros, excepciones, alternativas, “recetarios de cocina”, umbrales y porcentajes de reconocimiento, que añaden complejidad y confusión a la norma.

Para la SEC, el enfoque más apropiado para derivar normas consistentes es el “**basado en principios**”, también llamado “**basado en objetivos**”. La norma desarrollada bajo este enfoque contiene principios sustanciales y concisos, cuyo objetivo se establece en concordancia con un marco conceptual coherente, el cual busca uniformar el sistema normativo contable. Bajo este enfoque, la norma misma y el juicio profesional juegan un papel importante ya que su función es capturar la sustancia económica o esencia de las transacciones.

Una norma “**basada en principios**”, requiere que las decisiones contables de los usuarios se dirijan hacia el cumplimiento de los objetivos contenidos en la misma, minimizando toda posibilidad de evasión. Acepta pocas alternativas o excepciones para evitar inconsistencias; no permite la utilización de parametrizaciones, tales como porcentajes o umbrales subjetivos para el reconocimiento de partidas, ya que un ligero cambio en la forma o estructura de la transacción puede dar lugar a tratamientos contables distintos para transacciones que económicamente son similares. Por último, incorpora en apéndices, guías adecuadas para implementar la norma sin que éstas sean excesivamente detalladas.

En contraposición, una norma “**basada en reglas**” se caracteriza por tener innumerables umbrales para el reconocimiento de transacciones, así como excepciones, que provocan un alto nivel de detalle, y por ende, inconsistencias internas. Por ejemplo, el FAS-94 establece la obligación de consolidar con porcentajes accionarios mayores al 50%; por su parte, el FAS-131, establece diversos umbrales para la identificación de segmentos sujetos de reporte.

La finalidad de una norma “**basada en reglas**” es establecer tratamientos contables para virtualmente, cada escenario imaginable, a fin de dar respuestas directas a cualquier situación posible. El juicio profesional se ve minimizado y se reserva a la selección de tratamientos contables contenidos en un intrincado juego de alcances, parámetros, excepciones y guías de implementación que se contraponen entre sí.

Desafortunadamente la experiencia ha demostrado que el enfoque anterior da pie a la evasión de los objetivos contenidos en la norma, existiendo siempre la posibilidad de “darles la vuelta”. Esto puede dar como resultado información financiera que no es fiel ni representativa de la sustancia económica de las transacciones y eventos. Más aún, incrementa considerablemente la complejidad de cualquier norma.

Si los enfoques antes mencionados fueran colocados en un espectro, veríamos que el enfoque “**basado en reglas**” es uno de los extremos de dicho espectro en tanto que el enfoque “**basado en principios**” es un término medio. En el otro extremo se podría colocar un tercer enfoque, “**basado en principios absolutos**”. A diferencia de los anteriores, éste último carece de guías suficientes para hacer que las normas sean efectivamente operativas, requiriendo de un uso amplio del juicio profesional para su aplicación.

Contrariamente, un enfoque “**basado en principios**” establece claramente los objetivos de la norma y el modelo contable aplicable, sin pretender abarcar todas las posibles transacciones. Aun cuando se supone que la norma debe ser lo suficientemente clara para no prestarse a malas interpretaciones, en ocasiones será necesario proporcionar guías de

implementación o ejemplos para que la norma pueda operar. Asimismo, aun cuando estimula el uso del juicio profesional, éste se encuentra orientado hacia el cumplimiento de los objetivos de la norma y se dirige a capturar la sustancia económica.

Ejemplos de normas emitidas bajo los distintos enfoques

Como el estudio afirma, todos los enfoques mencionados han sido utilizados para el desarrollo de USGAAP en algún momento determinado.

Las normas de *instrumentos financieros derivados, arrendamientos y compensaciones en acciones* son ejemplos de “**normas basadas en reglas**”. Por ejemplo, los párrafos 10 y 11 del *Financial Accounting Standard 133* (FAS-133) contienen 9 excepciones al alcance de dicha norma. Para “facilitar” su aplicación, el *Derivative Implementation Group* (DIG), grupo de trabajo creado especialmente para la interpretación de dicha norma, emitió 800 páginas de guías e interpretaciones adicionales (!).

Otro caso es el tema de los arrendamientos. Su tratamiento contable está contenido en 16 normas e interpretaciones a las mismas, 9 boletines técnicos, y más de 30 EITF (Boletines de la Fuerza de Trabajo para Asuntos Emergentes); adicionalmente, la distinción entre arrendamientos de capital y operativos se basa en la aplicación de parámetros de reconocimiento subjetivos.

Las normas recién emitidas para el tratamiento contable de las *combinaciones de negocios* y del *crédito mercantil e intangibles* (FAS-141 y FAS-142, respectivamente) son ejemplos de normas “**basadas en principios**”, ya que contienen discusiones claras acerca de cómo dichas normas mejoran la información financiera y de cómo fueron derivadas a partir del marco conceptual. Igualmente, ambas normas cuentan con apéndices que establecen guías de implementación de la norma y bases para conclusiones.

Otras normas que han sido emitidas recientemente bajo este enfoque son las referentes a *deterioro de los activos de larga duración* (FAS-144) y a *obligaciones por retiro* (FAS-143). Las normas relativas a la *capitalización del costo del interés* (FAS-34) y a la *conversión de moneda extranjera* (FAS-52) también están basadas en un enfoque “de principios”.

Por otro lado también existen normas que han sido derivadas a partir de un enfoque “**basado en principios absolutos**”. Por ejemplo, el FAS-121, norma que precede al FAS-144, establecía el reconocimiento del *deterioro* de los activos de larga duración cuando “se consideraba que el valor de los activos se había deteriorado”, sin existir guías adicionales para realizar dicha determinación.

Enfoque empleado por IASB

En opinión de la SEC, las normas internacionales de contabilidad emitidas por el *International Accounting Standards Board* (IASB) no son normas basadas en principios y al

igual que muchas de las normas de FASB, están llenas de reglas y excepciones que únicamente han originado confusión.

Sin embargo, es importante señalar, que el IASB se encuentra actualmente trabajando en un proyecto para “mejorar” el contenido de las normas de contabilidad internacionales, denominado “*Improvements Project*”. La primera versión de dicho documento fue publicada por IASB en Diciembre del 2003³. A la fecha se han mejorado 16 normas internacionales, las cuales serán vigentes a partir del 2005. Aun cuando el CID ha sido testigo de la mejoría de algunas normas, muchas de ellas siguen siendo inconsistentes.

Para ejemplificar el punto anterior, cabe hacer alusión a la definición del término “impracticable” en la NIC-8 “mejorada” (vigente en el 2005) cuando se hace referencia a las limitaciones que existen para realizar una reestructuración de cifras de periodos anteriores por cambios en políticas contables o por causa de errores. De acuerdo a esta NIC, “aplicar un requisito resulta *impracticable* cuando la entidad no puede aplicarlo después de realizar un esfuerzo considerable” [énfasis añadido]. A continuación la norma establece tres posibles causas para que esto suceda, las cuales son demasiado vagas y poco entendibles. Por ejemplo, la aplicación de un cambio en forma retrospectiva es *impracticable* en un periodo previo particular, cuando “requiere de supuestos acerca de lo que hubiera sido la *intención de la gerencia* en ese periodo” [énfasis añadido]. Ninguna parte del texto aclara lo que el legislador quiso decir.

Implicaciones del enfoque “basado en principios”

Por otro lado, de acuerdo a la SEC, la adopción de un “**enfoque basado en principios u objetivos**” genera cambios importantes.

En primer lugar, el **juicio profesional** tendrá que utilizarse de forma distinta por parte de los preparadores y auditores de la información financiera. Ambos deberán ser capaces de demostrar que sus juicios e interpretaciones fueron realizados de buena fe y apegados a los pronunciamientos vigentes. En este respecto, es imprescindible que las empresas y firmas de auditoría establezcan esquemas de entrenamiento y capacitación que les permitan adquirir la pericia necesaria para captar la sustancia económica de las transacciones. Por ejemplo, dado que las normas aceptan cada vez más al *valor razonable* como método de cuantificación y de que en su determinación se ven inmersos cálculos financieros complejos, será imperativo que los profesionales de la contabilidad conozcan más acerca de las teorías y técnicas de valuación existentes.

En opinión del CID, el cambio anterior también trasciende a la **educación**. Las universidades deberán observar otro enfoque en la enseñanza de la contaduría pública a fin de orientar a las futuras generaciones hacia el uso adecuado del criterio profesional para resolver los problemas complejos que surjan en la práctica. Por su parte, el estudio de las normas de contabilidad deberá hacerse con la finalidad de comprender y captar su esencia y objetivo fundamental, así como en saber utilizar sabiamente el criterio profesional. El

³ El primer Reporte Técnico del CID (No. 1-B RT-2004), contiene una breve descripción de cada norma mejorada con excepción de la NIC 32 y la NIC 39.

instructor en cuestión, cumplirá un papel clave si logra transmitir esta inquietud. Un estudiante entrenado en las cuestiones anteriores, podrá enfrentar de mejor manera los retos que se le presenten en el futuro ejercicio de su profesión.

El enfoque apoyado en principios también requiere de un **cambio de mentalidad**. En el enfoque tradicional “basado en reglas” tanto el preparador de información como el auditor se preocupan por aplicar, en forma mecánica, un conjunto de reglas (“*check-list mentality*”), olvidándose de determinar si la información financiera refleja y cumple en su totalidad con los objetivos contenidos en las normas de contabilidad. De acuerdo a la SEC un enfoque de este tipo únicamente fomenta fraudes y una falsa sensación de exactitud; la información financiera a menudo es manipulada para cumplir con estas reglas precisas.

En segundo lugar, el FASB deberá apegar sus normas a un **marco conceptual** claro y consistente. De hecho, en la actualidad existe un acuerdo unánime entre emisores y reguladores de que es necesario retomar este proyecto, analizarlo y adecuarlo a las necesidades actuales de información, como punto de partida esencial para emigrar hacia un enfoque de emisión de normas basado en principios. Una responsabilidad clave del emisor de normas será la de determinar el equilibrio entre las características cualitativas primarias de la información (relevancia y confiabilidad) a fin de asegurar que la información contenida en los estados financieros representa en forma fiel la sustancia económica de las transacciones y que a su vez, es lo suficientemente comprensible para los inversionistas y demás interesados en la información.

En tercer lugar, la SEC sugiere una **realineación en la jerarquía de los USGAAP**. En la actualidad, este cuerpo de normas se encuentra integrado por un gran número de pronunciamientos. En jerarquía decreciente, estos comprenden los FAS, las Interpretaciones a los FAS, las Opiniones del APB y los ARB, los Boletines Técnicos, las Guías por Industria, las Declaraciones e Interpretaciones del AICPA, el Marco Conceptual y las prácticas o costumbres de la industria. Con excepción de los FAS y de los APB y ARB en su momento, ningún otro pronunciamiento se sujeta a un proceso de auscultación abierto al público.

Como se puede observar, el Marco conceptual ocupa el último eslabón en esta jerarquía, pues se utiliza únicamente como soporte para el FASB en sus deliberaciones. Para hacer más crítico este escenario, las disposiciones de cualquier FAS prevalecen sobre lo dispuesto por el Marco Conceptual, otorgándole una gris, o mejor dicho, una nula existencia.

En su propuesta, la SEC recomienda fortalecer la estructura del **Marco Conceptual** y jerarquizarlo como la norma fundamental o soporte primario para la emisión de normas. El CID también lo ha dispuesto así. Sus primeros proyectos se han abocado hacia la reestructuración del esquema de la teoría básica de la contabilidad financiera.

Las normas emitidas por FASB y los consensos del EITF necesariamente tendrán que emanar del Marco Conceptual; cabe señalar que de acuerdo a la SEC todos ellos constituirán los únicos pronunciamientos obligatorios. Los demás pronunciamientos, en términos de boletines técnicos o la normatividad emitida por órganos distintos al FASB, servirán únicamente como literatura de apoyo.

El Marco Conceptual, no solamente funcionará como esquema de apoyo a las deliberaciones del FASB, sino como auténtico marco de referencia para los profesionales de la contabilidad, en la solución de cuestiones complejas de la práctica contable para las cuales no existe una guía clara. De hecho en opinión del CID, ésta constituye una de las razones fundamentales de su existencia, pues es imposible que el órgano emisor contemple dentro de la norma cada evento, situación o transacción que surja en la práctica de la contabilidad. Desde luego, esto exige un mayor uso del criterio profesional, el cual deberá estar orientado hacia el cumplimiento de los objetivos de la norma en cuestión.

Como un cuarto punto, el cambio de enfoque también exige una **modificación al funcionamiento del EITF**. Si bien anteriormente éste emitía guías detalladas para dar respuesta a las innumerables preguntas que surgían en la aplicación de las normas, ahora su función deberá reservarse meramente a resolver ciertas dudas sobre su implementación. Para lograr este objetivo es imprescindible que se vinculen y coordinen las agendas de FASB y del EITF. Asimismo, el FASB necesitará establecer mecanismos para ratificar y autorizar las conclusiones alcanzadas por el EITF antes de hacerlas obligatorias.

* * *

En su parte final, el estudio de la SEC hace hincapié en el hecho de que el FASB ya ha dado sus primeros pasos para desarrollar normas orientadas hacia un “enfoque basado en principios”. Este proceso se ha venido realizando en forma gradual y consistente con los requerimientos del Decreto de la Sarbanes-Oxley. El objetivo es claro y determinante para la SEC y el FASB: lograr mayor transparencia y comprensión de la información financiera proporcionada al usuario.