
Algunas claves sobre la contabilidad europea: el nuevo proceso regulador y las nuevas normas

Begoña Giner Inchausti (*)

A partir de 2005, las empresas de la UE con cotización en bolsa deberán utilizar las normas internacionales de contabilidad para preparar las cuentas consolidadas. Se trata de un cambio importante en el contenido de las normas, pero es, si cabe, más trascendental el cambio en el modelo del proceso regulador. Si bien la emisión de normas descansa en un organismo relativamente nuevo, privado e independiente (el IASB), la Comisión se reserva el control de las normas que se han de aplicar en la UE mediante el mecanismo de aceptación. Estos cambios han llevado a la creación del EFRAG, organismo que está desempeñando un papel crucial no solo en la aceptación de las normas internacionales, sino también en el propio proceso normativo. Otro aspecto clave en estos momentos es el proyecto de convergencia entre las NIIF y los USGAAP, en el que el IASB y el FASB están trabajando. Es este un paso crucial para la eliminación de diferencias innecesarias en las normas contables.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2005 es la fecha clave en el panorama contable europeo. En esta fecha las empresas con cotización en bolsa deberán utilizar las normas internacionales de contabilidad para la elaboración de las cuentas consolidadas. Esta decisión tomada por el Parlamento europeo en marzo de 2002 por una mayoría abrumadora (492 de 526) es una decisión sin precedentes, no solo porque supone adoptar unas normas únicas, sino también porque plantea un nuevo modelo de proceso regulador de la contabilidad en la Unión Europea. A grandes rasgos, la emisión de normas pasa de estar localizada en el ámbito nacional (limitada por lo dispuesto en las directivas 4.^a y 7.^a (1), referidas a la información contable que se ha de divulgar por parte de las empresas y grupos de empresas, respectivamente) a tener un ámbito supranacional; además, deja de ser más o menos dependiente de los poderes públicos (lo que, obviamente, depende del tipo de regulación de cada país) para descansar en un orga-

(*) Begoña Giner Inchausti es catedrática de Economía Financiera y Contabilidad de la Universitat de València y miembro del EFRAG TEG.

(1) Se trata de la Directiva 78/660/CEE del Consejo, relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedades, y la Directiva 83/349/CEE del Consejo, relativa a las cuentas consolidadas.

nismo relativamente nuevo, privado e independiente: el IASB (*International Accounting Standards Board*)⁽²⁾.

Una de las consecuencias más importantes de este cambio es la necesidad de establecer nuevas estructuras organizativas de cara a la participación en el proceso regulador, lo que supone intervenir de forma activa a través de los canales abiertos al respecto por el regulador, que son, a su vez, los que le proporcionan legitimidad. En este nuevo esquema un organismo que está desempeñando un papel fundamental es el EFRAG (*European Financial Reporting Advisory Group*), tanto por su carácter técnico e independiente como por su dimensión supranacional. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la política contable ha adquirido una orientación realmente internacional, ya que, a raíz de los acontecimientos sucedidos en 2002 en Estados Unidos, la idea de convergencia entre las NIIF (Normas Internacionales de Información Financiera) y los USGAAP (*US Generally Accepted Accounting Principles*) está en el centro de las prioridades del IASB y del FASB (*Financial Accounting Standards Board*).

Hecha esta breve introducción sobre los temas que considero más interesantes en el nuevo escenario contable, el resto del artículo se estructura como sigue: se analizan, primero, la nueva estrategia contable decidida por la UE (Unión Europea) y el mecanismo de aceptación mediante el que la Comisión se reserva el control sobre las normas internacionales; también se aborda la problemática del control de la información financiera. Seguidamente, se expone el proceso seguido por el IASB para la emisión de normas, en el cual es imprescindible adoptar una posición activa. A continuación se explica el papel del EFRAG, tanto en el proceso de aceptación de las normas por parte de la Comisión como en la labor proactiva frente al IASB. Por último, se exponen algunos acontecimientos recientes habidos en los Estados Unidos que se han concretado en un cambio de actitud hacia las normas internacionales. El último apartado se dedica a sintetizar las principales claves del actual panorama contable.

2. LA NUEVA ESTRATEGIA CONTABLE EUROPEA: EL REGLAMENTO DE ADOPCIÓN DE LAS NIIF

El Reglamento 1606/2002 supone un cambio importante en la política contable europea, no solo en la propia orientación de la información contable, sino también en la forma de establecer las normas, esto es, en el proceso normativo europeo. Sin embargo, es cierto que no ha sido una sorpresa, ya que desde el año 1995 la Comisión ha estado «anunciando» la nueva estrategia contable. Antes de analizar el contenido del

(2) En 2001, el IASC (*International Accounting Standards Committee*) cambió su estructura de funcionamiento y el emisor de normas pasó a denominarse IASB (*International Accounting Standards Board*). Este organismo aceptó todas las normas internacionales de contabilidad (NIC), emitidas por su predecesor, y decidió que las futuras normas se denominarían normas internacionales de información financiera (NIIF). Sin embargo, tal y como se indica en la introducción a las normas publicada por el IASB (edición de 2003), cuando se emplea la expresión NIIF, se hace referencia tanto a las NIC como a las nuevas NIIF y a las interpretaciones de ambas normas. Por ello, en este trabajo se emplea la expresión NIIF para hacer referencia al conjunto normativo, a menos que se cite alguna norma en particular.

Reglamento conviene exponer su gestación, ya que ello facilita la comprensión de los cambios introducidos en la política contable europea.

2.1. La gestación de la nueva estrategia

En el comunicado «Armonización contable: una nueva estrategia de cara a la armonización internacional» (3), publicado en septiembre de 1995, se ponía el énfasis en las cuentas consolidadas de las empresas con cotización internacional, las llamadas *global players*, para las que se proponía ya el uso de las NIC, siempre que no estuvieran en contradicción con las directivas sobre contabilidad. La justificación de esta decisión se basa en una serie de aspectos, entre los que destacan: a) lograr un marco más flexible y menos político que el proporcionado por las directivas para poder actuar con la agilidad que los cambios en esta materia exigen (4), y b) aprovechar los trabajos que ya desde 1973 venía haciendo el IASC, por lo que se descartó la creación de un organismo regulador europeo y se optó por la vinculación con el IASC y el IOSCO (*International Organisation of Securities and Exchange Commissions*). Debe tenerse en cuenta que, en esas fechas, tanto la Comisión como los reguladores de algunos países se sentían fuertemente presionados por las empresas europeas que cotizaban o deseaban cotizar en Estados Unidos, y ello les obligaba (y aún les obliga), o bien a elaborar un doble juego de cuentas: uno con criterios nacionales (sometidos a lo dispuesto en las directivas) y otro acorde con los USGAAP, o, alternativamente, a presentar el informe 20F, que incluye los ajustes necesarios para reconciliar los importes del resultado contable y el neto patrimonial expresados con principios nacionales a los USGAAP. Ajustes que son a veces difíciles de explicar para las empresas y, sin duda, más difíciles de entender por parte de los usuarios. Obviamente, estas empresas lo que querían era poder utilizar un único tipo de información, el que fuera aceptado por la NYSE (*New York Stock Exchange*).

Otro hecho importante que se ha de tener en cuenta fue el acuerdo de julio de 1995 entre el IASC y el IOSCO, en virtud del cual ambos organismos establecieron un programa de trabajo conjunto, con el propósito de tener en 1999 un cuerpo completo de normas internacionales, que sería recomendado por el IOSCO a sus miembros. Este acuerdo supuso un gran impulso hacia el reconocimiento de las NIC y es probable que influyera en la decisión y en el comunicado que, como antes se ha indicado, pocos meses más tarde hizo público la Comisión Europea. Sin embargo, el alcance práctico del acuerdo está todavía por ver, ya que, si bien fue aceptado en mayo de 2000, la SEC (*Securities and Exchange Commis-*

(3) Puede verse el documento COM (95) 508.

(4) Una muestra de la inoperancia de las directivas como mecanismo para regular la información financiera es que la 4.^a se negoció durante más de diez años, antes de que se aprobase en 1978, lo que tampoco significa que se implantase de inmediato, ya que en Italia, por ejemplo, fue incorporada en la legislación nacional en 1991. Por su parte, la 7.^a necesitó unos siete años para su aprobación en 1983, y, sin embargo, su incorporación en la normativa nacional tuvo lugar en 1985 en Francia e Italia, y en 1992 en Irlanda.

tion) se reservó la posibilidad de exigir reconciliaciones y divulgación adicional, e incluso la posibilidad de interpretar y seleccionar alternativas de entre las permitidas en las normas internacionales. Sin embargo, el devenir de los últimos acontecimientos parece que está llevando hacia soluciones distintas para alcanzar el mismo objetivo: la existencia de unas normas contables únicas, cuyo uso mejore la toma de decisiones de los usuarios y con ello contribuya a un funcionamiento más eficiente de los mercados de capitales. Se trata del proyecto de convergencia entre el IASB y el FASB que más adelante se expone.

Otra fecha que conviene tener presente para entender los acontecimientos posteriores es marzo de 2000. En el Consejo Europeo de Lisboa se adoptó un plan de acción de los servicios financieros, con el objetivo de fomentar el mercado único para 2005. Esta decisión fue seguida, en junio de 2000, por un nuevo comunicado de la Comisión: «La estrategia de la UE en materia de información financiera: el camino a seguir» (5), en el que se definió la nueva estrategia contable. En concreto, en el documento se establecen las siguientes bases: debe haber un único tipo de normas sobre información financiera, las NIC se consideran como una nueva opción distinta a las directivas, el ámbito de aplicación de las NIC son las cuentas consolidadas de las sociedades de la UE admitidas a cotización, y la fecha de aplicación debe ser antes de 2005. Opcionalmente, se contempla la posibilidad de que se utilicen las NIC para las cuentas individuales y para otras empresas, lo que dependerá de los Estados miembros. Además, el comunicado se refiere a la necesidad de tener un control sobre las normas, y a tal efecto se plantea un mecanismo doble (nivel político y nivel técnico). Otro aspecto importante que se contempla es la necesidad de establecer una infraestructura adecuada, referida al gobierno corporativo de la empresa, que garantice la aplicación rigurosa de las normas contables. Por ello, la auditoría de cuentas, el control de los mercados y los mecanismos sancionadores se constituyen en pilares fundamentales para la correcta utilización de las normas. Cabe destacar la ampliación del colectivo afectado por las NIC, ya que, como antes se ha indicado, en el comunicado de 1995 se circunscribía su aplicación a las empresas con cotización múltiple, mientras que en este nuevo comunicado se amplía a todas las que cotizan. Como veremos seguidamente, el Reglamento no introduce cambios sustanciales en estas ideas.

2.2. El Reglamento y su puesta en marcha

El 21 febrero de 2001, la Comisión ya hizo pública una propuesta de Reglamento en la que se planteaba la utilización de las normas internacionales de contabilidad para las cuentas consolidadas de las empresas con cotización. Dicha propuesta, aprobada por el Parlamento el 12 de marzo de 2002 y por el Consejo el 7 junio, fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 11 de septiembre de 2002, por lo que ya ha entrado en vigor. Según se indica en el artículo 1, con la adopción de las

(5) Puede verse COM (2000 359, 13.06.2000).

normas del IASB se pretende asegurar un alto grado de transparencia y comparabilidad de los estados financieros y un eficiente funcionamiento del mercado de capitales europeo. El artículo 4 establece que la norma afecta a las cuentas consolidadas de las empresas cotizadas y se indica que los estados financieros que se inicien a partir del 1 de enero de 2005 deberán elaborarse de «conformidad con las normas internacionales adoptadas según el procedimiento establecido en el artículo 6 (2)». Por lo tanto, el Reglamento afecta a todas las empresas que cotizan, incluidas entidades financieras y empresas de seguros.

Aunque no hay cifras precisas sobre cuántas empresas se pueden ver afectadas por la nueva normativa, se sabe que unas 7.000 empresas europeas están directamente afectadas por el Reglamento y deberán adoptar las normas internacionales en el año 2005, cifra que excede con mucho el centenar que en estas fechas están empleando dichas normas. Van Helleman y Slomp (2002) estiman que alrededor de un 10% de las empresas europeas afectadas ya emplea las NIC o tiene experiencia con los USGAAP, en la medida en que los utiliza o hace reconciliaciones para cotizar en Estados Unidos. Esto supone que aún queda un 90% que produce información siguiendo criterios exclusivamente nacionales, y para estas empresas la adopción de la normativa internacional supone un gran reto. No se trata solo de cambiar algunas reglas de registro contable y valoración, sino que conlleva también un cambio de filosofía hacia normas que, al menos en comparación con las españolas, son: menos detalladas, más basadas en principios fundamentales (6), menos conservadoras, más preocupadas por la relevancia, y de ahí la importancia que se da al valor razonable como criterio de valoración; y en las que la divulgación de información en la memoria ocupa un lugar fundamental. No olvidemos que el objetivo prioritario de las normas internacionales es la toma de decisiones de los usuarios y principalmente de los inversores en bolsa.

Por otra parte, el Reglamento señala en el artículo 5 que los Estados miembros pueden obligar o autorizar a otras empresas a que elaboren las cuentas consolidadas y las cuentas individuales con esas mismas normas, lo que evitaría la dualidad contable que, de no ser así, va a producirse. Asimismo, de esta manera se conseguiría un mayor grado de armonización que el que en estos momentos hay en Europa. Dado que en estas fechas aún se desconoce cuál va a ser la estrategia que en cada uno de los países se va a adoptar, no se sabe cuál va a ser el alcance real de las normas internacionales en Europa, pero todo apunta a una cierta disparidad en la aplicación del Reglamento.

En bastantes países (por ejemplo, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Reino Unido y Suecia) parece que la idea es permitir la utilización de las NIIF a todas las empresas, pero no solo para las cuentas consolidadas, sino también para las individuales. En Portugal se está

(6) En los últimos meses ha adquirido un gran protagonismo la polémica reglas contables vs principios fundamentales, sobre todo cuando se plantea la disyuntiva NIIF vs USGAAP; por este motivo, nos referimos a ella en el último apartado de este trabajo.

planteando hacer obligatorio el uso para las cuentas individuales que se presentan en la bolsa (y voluntario para el resto de estados financieros). En Austria y Francia se piensa en que sea opcional su uso para las cuentas consolidadas de las empresas sin cotización. Otra posibilidad es hacer obligatorio el uso de las normas internacionales para las empresas financieras, como se está planteando en Holanda y Bélgica. Por lo que respecta a España, la Comisión de Expertos que ha elaborado el Libro Blanco [ICAC (2002)] sugiere mantener las cuentas individuales con criterios nacionales, pero aproximando nuestra normativa a la internacional. En cuanto a las cuentas consolidadas de las empresas que no cotizan, su postura es menos rotunda: aunque se inclina por el uso de las NIIF, tampoco se descarta el empleo de normas nacionales modificadas. Según parece, la posición institucional es permitir el uso de las NIIF para elaborar las cuentas consolidadas de las sociedades que no cotizan. Respecto a las cuentas individuales que se presentan en la bolsa, el ICAC es partidario de que se incluya información elaborada según las NIIF de forma suplementaria a la elaborada con normas nacionales. Normas que se pretende modificar, aunque no de forma inmediata, siguiendo las recomendaciones del Libro Blanco.

En definitiva, la nueva situación apunta hacia la uniformidad contable en el mercado de capitales en Europa, con la excepción de las cuentas individuales que se presenten en las bolsas, pero a una diversidad de criterios para el resto. Sin embargo, tampoco esto supone una diversidad mayor que la que hoy existe, ya que actualmente se siguen normas distintas en cada país, y en algunos se permite ya el uso de las NIC, así como de los USGAAP. En una encuesta reciente a 667 directores financieros de empresas europeas, lo que supone un 10% de los afectados por el Reglamento, se constata que el 57% preferiría poder utilizar también las normas internacionales para las cuentas individuales de la matriz, porcentaje que asciende al 71% en cuanto a su actitud hacia el uso de estas normas para las cuentas individuales de las subsidiarias [PricewaterhouseCoopers (2002)].

La decisión de adoptar las normas internacionales en la UE no ha estado exenta de críticas. Las más potentes han procedido del sector empresarial, y concretamente de algunas *global players* europeas. Como se ha indicado antes, fueron estas empresas las que a principios de los noventa reclamaron una solución a su problema de tener que elaborar estados financieros con distintos criterios contables. Pero ciertamente el problema no radica en Europa (en donde el sistema de mutuo reconocimiento de la información financiera se acepta en las bolsas desde hace ya algunos años), sino en Estados Unidos, en donde la SEC no admite la información con normas distintas a los USGAAP, por lo que parece evidente que lo que deseaban era poder utilizar los USGAAP. Pero esta solución, aceptada en algunos países (Alemania, Austria, Bélgica y Finlandia) a finales de los años noventa, no es una solución políticamente aceptable por parte de la Comisión para la UE. Además, es cierto que las normas estadounidenses, al igual que las de otros países, se elaboran para un entorno socio-económico muy concreto, lo que conlleva

ciertas peculiaridades que hacen que su idoneidad fuera del mismo sea cuanto menos cuestionable. A pesar de las discusiones y presiones en relación con el posible uso de los USGAAP, en Europa se ha optado por las NIIF, pero el artículo 9 del Reglamento autoriza a los Estados miembros a que demoren la fecha de aplicación de las normas internacionales hasta el 2007 en dos casos: cuando las empresas coticen en y fuera de Europa y empleen otras normas internacionalmente aceptadas, es decir, los USGAAP, como base principal de información, o en el caso de que solo coticen títulos de deuda. Por el momento se sabe que Alemania va a hacer uso de esa primera excepción, y tanto España como Francia, de la segunda.

En definitiva, la Comisión Europea ha dejado de lado la idea de emitir normas contables y, en su lugar, ha optado por apoyar las emitidas por el IASB. Con esta decisión se ha producido un cambio fundamental en el modelo regulador. Los reguladores nacionales de los Estados miembros han perdido poder para emitir normas contables, para dejarlo en manos del IASB, ya que se escapa de su esfera de influencia un tipo de información clave, la consolidada de las empresas que cotizan.

Por otra parte, la elección del instrumento jurídico para poner en marcha la reforma ha sido fundamental. De entre los posibles instrumentos para lograr de una manera rápida y efectiva los objetivos de la nueva estrategia europea, la Comisión optó acertadamente, en nuestra opinión, por la figura del Reglamento, y ello supone una señal clara de la firmeza de la decisión. Este instrumento es el de mayor rango en el derecho de la Unión Europea, y desplaza a cualesquiera normas de los Estados miembros con él relacionadas. La aprobación de un Reglamento implica la introducción de forma simultánea e idéntica de la nueva norma en todos los países de la Unión, lo que es radicalmente distinto al proceso de incorporación de las directivas en las legislaciones nacionales, que, como la experiencia al respecto evidencia, puede convertirse en un largo y complicado proceso.

2.3. El mecanismo de aceptación o *endorsement*

En el Reglamento de 2002 hay un aspecto fundamental que se ha de considerar: solo las normas e interpretaciones emitidas por el IASB y aceptadas según lo dispuesto en el artículo 6 [2] del propio Reglamento son las NIIF que deben seguir las empresas europeas. Evidentemente, esto deja a la Comisión el control sobre las normas que se han de aplicar en la Unión Europea. Debe tenerse en cuenta que la Comisión ha renunciado a la posibilidad de introducir cambios en las normas, o de escoger entre las alternativas contempladas en las mismas para registrar una determinada transacción económica, para limitar su intervención al derecho al veto a las normas. Así pues, la cuestión clave es ¿cómo se toma la decisión? El mecanismo establecido en el Reglamento para ello es el llamado *endorsement* o aceptación.

Dicho mecanismo opera en dos niveles: a través del consejo dado por el EFRAG a la Comisión y a través de la consulta que la Comisión realiza al Comité de Reglamentación Contable (ARC, *Accounting Regulatory Committee*). La Comisión pide consejo al EFRAG, que es un organismo independiente de carácter privado, sobre dos cuestiones: si la norma o interpretación se ajusta al principio de imagen fiel establecido en las directivas 4.^a y 7.^a, y si satisface los requisitos de comprensibilidad, relevancia, fiabilidad y comparabilidad. Existe un tercer criterio: que la norma favorezca «el interés público europeo», el cual se deja al juicio de la Comisión, dado su carácter político y no técnico. De este análisis se podría concluir el consejo de aceptación de las normas, una recomendación de cambio en las directivas, o incluso de rechazo de alguna norma o interpretación. En cuanto al nivel político, el ARC está integrado por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión. En él se toman las decisiones por el procedimiento de «comitología» (7), lo que supone que las decisiones se toman por mayoría cualificada (y con votos ponderados). Pero para que esta segunda parte del proceso se complete deben traducirse las normas a los idiomas de todos los países de la UE, y finalmente, si son aceptadas, serán publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (8).

En definitiva, la Comisión mantiene el control sobre las normas contables que se han de aplicar en Europa, si bien dejando claro que no se trata de tener unas NIIF europeas. De ahí que no se plantee ni la selección de opciones de entre las permitidas en las normas e interpretaciones de las normas, ni tampoco la prohibición de alternativas, sino tan solo se reserva la posibilidad de aceptar o no cada una de las normas y sus interpretaciones. En definitiva, lo que se pretende es que las empresas europeas puedan utilizar las normas internacionales en las mismas condiciones que cualesquiera otras empresas; lo que parece apropiado en opinión de aquellas, a la vista de las conclusiones de la encuesta a las empresas europeas antes mencionada. En ella los directivos expresaron con rotundidad su deseo de que el mecanismo de aceptación no haga que existan unas NIIF europeas [PriceWaterhouseCoopers (2002)].

La fase inicial se refiere a la aceptación de las 34 normas y las 33 interpretaciones publicadas y no derogadas en su Estado a 1 de marzo de 2002, y posteriormente se debe decidir sobre la aceptación de nuevas NIIF e interpretaciones a medida que el IASB las emita. Ello lleva a la necesidad de establecer canales de comunicación entre la Comisión y el IASB, ya que es en interés de ambos por lo que las normas e interpretaciones reciben el visto bueno de la Comisión. Es evidente que la no aceptación de alguna restaría mucha credibilidad a las normas internacionales, así como autoridad al propio IASB. De ahí que Zeff (2002, p. 45) señale que este mecanismo de filtrado podría ser una fuente de intrusión política en el trabajo del IASB.

(7) Puede verse al respecto la Decisión del Consejo 1999/468/EC, de 28 de junio de 1999 (DO 184, de 17 de julio de 1999).

(8) Aunque pueda parecer un tema menor, lo cierto es que la traducción de las normas a todos los idiomas de la UE conlleva dificultades importantes, y hasta la primavera de 2003 no han estado disponibles todas las traducciones de las normas en vigor a 1 de marzo de 2002.

Los acontecimientos sucedidos desde la publicación, el 26 de junio de 2002, del borrador de norma que modificará las NIC 32 y 39, referidas a instrumentos financieros, ilustran los temores de Zeff. Según dispone el Reglamento, la Comisión debió decidir antes del 31 de diciembre de 2002 sobre la aceptación de las normas e interpretaciones en vigor a 1 de marzo de 2002. Con tal propósito, el 19 de marzo de 2002 solicitó la opinión del EFRAG sobre «el conjunto» de normas e interpretaciones, y tres meses más tarde el EFRAG dio una opinión favorable a la aceptación del conjunto. Sin embargo, no ha sido hasta el 16 de julio de 2003 cuando la Comisión ha planteado la aceptación de las normas al Comité de Reglamentación de la Contabilidad, pero «en dos etapas». En un primer paso se ha planteado la aceptación de todas las normas e interpretaciones, excepto la 32 y la 39 (y tres interpretaciones referidas a ellas), y más adelante, cuando se reformen estas normas, se propondrá su aceptación. Distintos argumentos, algunos más técnicos que otros, se han estado utilizando para paralizar la aceptación de las NIC 32 y 39, y es probable que la existencia de un borrador de modificación de las mismas haya complicado la situación, a la vez que facilitado la justificación para la aceptación en dos etapas finalmente planteada por la Comisión y aprobada por el ARC (9). Así pues, en estos momentos las NIIF aceptadas para la aplicación por las empresas de la UE son todas excepto las referidas a los instrumentos financieros.

La postura de las entidades financieras europeas, y la de algunos países, ha sido tan contraria a las NIC 32 y 39 (tanto en su versión original como en la revisión que se plantea), que la propia Comisión ha instado al IASB a alterar su modo de actuar (*due process*), de forma que las voces discrepantes fueran escuchadas de una manera especial. Desde nuestro punto de vista, esto ha sido positivo, ya que el IASB ha entrado en contacto y se ha visto obligado a explicar su posición a los afectados, a la vez que ha tenido que escuchar y tratar de buscar soluciones aceptables a los problemas planteados. De hecho, muy recientemente, el 21 de agosto, se ha publicado un nuevo borrador de reforma de parte de la NIC 39, que se ha sometido de nuevo a comentarios, lo que implica que las normas modificadas probablemente no se emitirán hasta el último trimestre de 2003, aunque sin incluir esta última parte, referida a las macrocoberturas.

El aplazamiento en la aceptación de estas dos normas plantea algunas dudas: ¿Dará tiempo a su aceptación para ser de obligado cumplimiento en el año 2005? Tal y como en repetidos foros han señalado los representantes de la Comisión, se requieren entre cinco y seis meses para llevar a cabo el proceso de la aceptación. Evidentemente, si se cumplen las previsiones hay tiempo suficiente, pero cualquier retraso podría impedir que se llegue a la fecha deseada. Si no se llega a tiempo, o si no son aceptadas las normas, quedaría un conjunto muy importante de activos y pasivos, los llamados instrumentos financieros y, en especial, los derivados, fuera del control normativo, lo que afectaría fundamentalmente al sector financiero. No vamos a valorar el riesgo de que esto suceda,

(9) Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, como más adelante se indica, había muchas otras normas en revisión en julio de 2003, cuya aceptación no se cuestionó por este motivo.

pero, desde nuestro punto de vista, peligra la credibilidad de la decisión tomada en Europa si finalmente estas normas no son aceptadas por la Comisión. Por el momento, cabe esperar que el proceso de aceptación en dos etapas se culmine con éxito.

En definitiva, se trata de lograr un difícil equilibrio entre influir en las decisiones del IASB para mejorar las normas contables, lo que constituye la esencia del actual proceso normativo, y ejercer presión para lograr ciertos objetivos particulares, que no necesariamente van a redundar en un beneficio para la sociedad. No cabe duda de que el nuevo esquema requiere un proceso de aprendizaje.

2.4. El control o *enforcement* de las normas

La prueba definitiva de lo acertado de la decisión tomada por el Parlamento europeo dependerá de lo que suceda a partir del año 2005. Solo si las empresas adoptan con rigor las normas internacionales será evidente que la decisión ha sido acertada, ya que se podrá lograr un funcionamiento eficiente del mercado de capitales europeo. Por ello, la correcta aplicación de las normas internacionales es ahora uno de los mayores retos que se presentan; de lo contrario, los objetivos pretendidos con la nueva estrategia (asegurar un alto grado de transparencia y comparabilidad de los estados financieros y un eficiente funcionamiento del mercado de capitales europeo) no se podrán alcanzar (10). En este sentido, resulta muy importante la diferencia que Gonzalo (2002) hace entre modelo contable y sistema contable, partiendo de un pronunciamiento técnico de la SEC (2000). Las normas del IASB, que incluyen tanto las propias normas como las interpretaciones emitidas por este mismo organismo, establecen el modelo contable, pero el sistema contable es algo más, ya que supone que además existe una infraestructura que facilita su interpretación y evita diferencias al respecto, que fomenta su aplicación de forma rigurosa, que es capaz de detectar los problemas y las malas prácticas para que sean evitadas y sancionados los responsables. El sistema exige órganos reguladores independientes y muy competentes profesionalmente (tanto de normas contables como de auditoría), normas de calidad, profesionales contables preparados, firmas de auditoría con controles de calidad y una supervisión activa por parte de los reguladores. Por ello, coincidimos plenamente con Gonzalo (2002, p. 12) en que: «En la Unión Europea, por tanto, la reforma no está únicamente en adoptar las NIC para conjuntos más o menos amplios de empresas, sino en conseguir que se cumplan para que la información que estas emitan sea de calidad, por ser fiable y comparable a la par que relevante».

(10) Resultan un tanto preocupantes los datos que un estudio de Deloitte & Touche reveló a principios de este año 2003. Un 72,3 % de las grandes empresas españolas aún no había iniciado los análisis para adoptar las normas internacionales. Sin embargo, según la noticia, entre marzo y mayo tenía previsto hacerlo un 41% (*Expansión*, 16 de enero de 2003). Si se tiene en cuenta que en el año 2005 es ya obligatorio su uso, y deben acompañarse las cuentas de 2004 a efectos comparativos, los plazos de tiempo son muy cortos.

Por lo tanto, para que exista un mercado financiero integrado en la UE no basta solo con normas contables, sino que se requiere que las normas sean aplicadas correctamente y de forma coherente por todas las empresas europeas. Ello supone que la interpretación de las normas debe recaer exclusivamente en el IASB, que puede actuar directamente o a través de su Comité de Interpretaciones. Sin embargo, para facilitar la tarea tal vez podría establecerse algún mecanismo de ámbito supranacional que actúe de puente entre las empresas y el IASB, canalizando las cuestiones que se planteen a la hora de aplicar las normas, de forma que se garantice que el IASB es el único organismo que proporciona interpretaciones y guías de aplicación de las NIIF.

Otra pieza clave para que funcione el sistema contable es la existencia de un mecanismo adecuado y riguroso de control (*enforcement*) de la aplicación de las normas. Desde una perspectiva amplia, la Federación de Expertos Contables (FEE) (2002, p. 5) define el *enforcement* como el «sistema para cuando sea posible prevenir, y después identificar y corregir, errores materiales u omisiones en la aplicación de las NIIF a la información financiera y otros estados regulados emitidos para el público». Con tal propósito se contemplan diversos instrumentos, desde mecanismos internos (11) (gobierno corporativo, control interno, actuación de los directivos) a otros de carácter externo (auditoría obligatoria y reguladores). Sin embargo, desde una perspectiva estricta cuando se habla de *enforcement* se suele hacer referencia a los reguladores y, más concretamente, en relación con las empresas que cotizan en bolsa, al regulador bursátil u otro mecanismo que lleve a cabo el control. En definitiva, se trata de organismos independientes de la empresa, del auditor y de otros interesados, ya sean de carácter público o privado, cuyo objetivo es fomentar el buen funcionamiento del mercado. El propio Reglamento 1606/2002 señala entre sus considerandos la necesidad de que los Estados miembros tomen las medidas necesarias para que los mecanismos de control garanticen la confianza de los inversores en el mercado, e indica que la Comisión se encargará de organizar la colaboración entre los Estados miembros a través del Comité Europeo de Reguladores de los Mercados Bursátiles (CESR, *Committee of European Securities Regulators*).

En definitiva, para que funcione el modelo contable del IASB y se asiente su autoridad como organismo regulador internacional, es necesario que funcionen los mecanismos de control de la información, tanto la auditoría de cuentas como la supervisión por los organismos competentes. Aunque por el momento no hay acuerdos sobre estos aspectos, es necesario señalar que en la UE se está discutiendo sobre cómo establecer los mecanismos de control apropiados. En lo que se refiere a la auditoría, se trata de seguir unas reglas de comportamiento comunes que estén aceptadas por todos los profesionales, y la existencia de un órgano de coordinación europeo contribuiría a alcanzar unas cotas comunes de

(11) Puede verse el documento de la FEE publicado en julio de 2003 en el que se discuten diversos aspectos relacionados con el gobierno corporativo de la empresa.

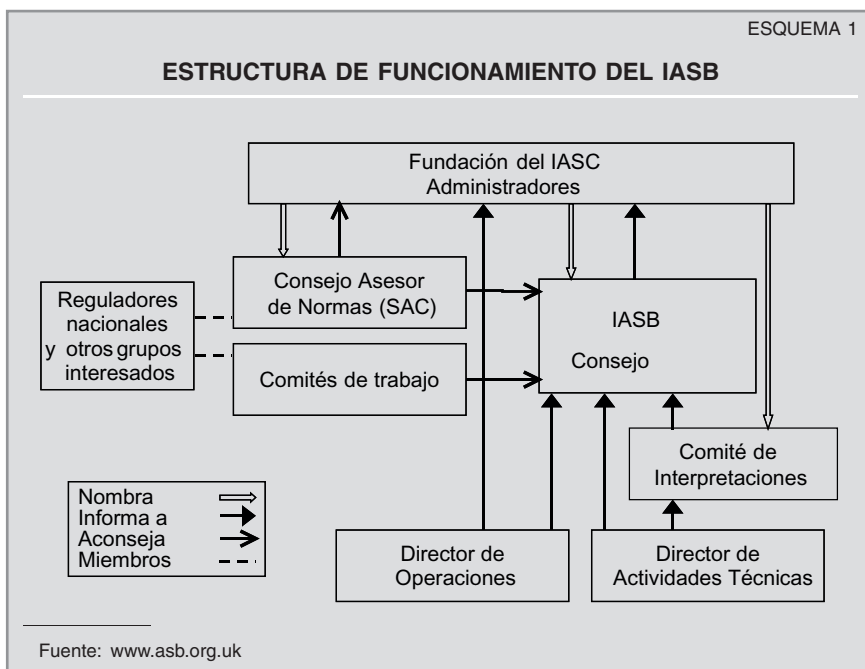
calidad en la actividad de la auditoría. Por otra parte, es preciso controlar la información financiera presentada por las empresas, y los mecanismos de supervisión difieren bastante de unos países a otros [FEE (2001)]. En lo que se refiere a las sociedades con cotización, en algunos esta tarea descansa en el regulador del mercado (como sucede en España con la CNMV-Comisión Nacional del Mercado de Valores), mientras que en otros es un organismo de control independiente (el *Review Panel* en Reino Unido), pero es imprescindible que se establezca una coordinación en Europa, de forma que se eviten diferencias en el resultado final del proceso, es decir, en la calidad de la información financiera de las empresas. En última instancia, cabe pensar en la existencia de un único regulador europeo, que evidentemente estaría en mejor posición para discutir con la SEC en el seno de la IOSCO, pero, hoy por hoy, no es esta la estrategia que se considera factible [FEE (2002)].

Para concluir la referencia al control, conviene mencionar el documento *Statement of Principles on Enforcement*, publicado en 2003 por el CESR. En él se abordan algunos aspectos fundamentales para garantizar la correcta aplicación de las NIIF en Europa: en qué consiste el *enforcement*, las técnicas que se han de aplicar por los que deben ejercer el control y la descripción de las responsabilidades de los distintos implicados en el proceso.

3. EL PROCEDIMIENTO DE REGULACIÓN CONTABLE DEL IASB Y EL PAPEL DEL EFRAG

Con la publicación en 1998 del documento *Shaping IASC for the future* [IASB (1998)], en el que se planteaba la remodelación del IASC, este organismo dejó clara su idea de modificar su estructura de funcionamiento, a fin de gozar de la necesaria credibilidad e independencia para participar en el futuro proceso de regulación contable [Giner (1999)]. Para ello se requería autonomía respecto a los organismos profesionales que venían aprobando las normas desde 1973 y una mayor capacidad de influir en los reguladores nacionales.

En abril de 2001, el IASC adoptó una nueva estructura de funcionamiento, bastante similar a la del FASB estadounidense, que dio lugar al actual IASB, lo que sin duda ha sido un elemento crucial en su aceptación en el panorama contable internacional. Según se indica en la nueva Constitución, aprobada en mayo de 2000 y revisada en marzo de 2001, el IASB (también denominado el *Board*, esto es, el Consejo) está integrado por un grupo de 14 expertos, de los que 12 deben tener dedicación exclusiva. Además, se señala que la mitad debe estar vinculado a reguladores nacionales (*liaison members*), a fin de promover la convergencia y favorecer la adopción de las NIIF. En estos momentos, los reguladores que tienen miembros vinculados en el Consejo son de los siguientes países: Australia y Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Francia y Alemania. Precisamente, la mayoría de estos



reguladores es la que formaba parte del desaparecido G4 + 1 (12), a la que se les han añadido los de Japón, Alemania y Francia. Precisamente, la creación de estos dos últimos organismos tuvo lugar poco antes de la reestructuración del IASC, lo que sugiere su interés por formar parte del Consejo [Giner (1998)]. La selección de los miembros del IASB o Consejo la realizan los Administradores de la Fundación del IASC atendiendo a su competencia y profesionalidad, pero con la restricción impuesta por la Constitución de que, al menos, haya cinco miembros procedentes del mundo de la auditoría, tres de la empresa, tres de los usuarios y un académico. Si bien la nacionalidad no es un criterio que se ha de tener en cuenta, se pretende que no haya ningún país o área geográfica que domine. A pesar de todas estas cautelas, lo cierto es que existe un sentimiento bastante generalizado de que predomina la influencia de los miembros anglosajones, y sobre todo de los estadounidenses.

El IASB prepara y emite las normas, también emite las interpretaciones, aunque existe un Comité de Interpretaciones que discute los aspectos técnicos (IFRIC, *International Financial Reporting Interpretations Committee*). Por lo tanto, el único responsable de las mismas es el propio IASB, que rinde cuentas a los Administradores. Además, hay un Consejo Asesor de Normas (SAC, *Standards Advisory Council*), integrado por 45 miembros, que asesora al IASB en la elaboración de la agenda de trabajo y otros temas de interés, y le traslada las opiniones de sus representados. Con la finalidad de fomentar el diálogo y la participación, el IASB

(12) El G4+1 era un grupo de trabajo formado por los siguientes organismos de regulación contable: *Australian Accounting Standards Board (AASB)*, *Canadian Accounting Standards Board (AcSB)*, *New Zealand Financial Reporting Standards Board (FRSB)*, *Accounting Standards Board (ASB)* del Reino Unido, *Financial Accounting Standards Board (FASB)* de Estados Unidos, además del IASC. Este grupo desapareció en enero de 2001, con el propósito de reforzar la posición del actual IASB.

mantiene reuniones con los reguladores nacionales y otros interesados. Véase el esquema 1, donde se resume la estructura de funcionamiento del IASB.

Los cambios habidos en 2001 contribuyeron a dar credibilidad a las normas internacionales, y las dos características fundamentales del nuevo IASB, independencia y profesionalidad, le permiten optar a una posición de liderazgo como regulador contable. Por otra parte, en opinión de Crouzet y Veron (2002, p. 5), «En el contexto actual del mercado financiero, la principal ventaja del IASB sobre el FASB es su mayor inmunidad a la presión de las empresas, lo que, en principio, debería resultar en normas de superior calidad». Sin embargo, también sugieren estos autores que, aunque esto debería ser positivo desde el punto de vista de los inversores, puede ser valorado negativamente por las empresas, ya que puede hacer que las normas sean más duras.

A título de ejemplo, puede pensarse en lo sucedido con la regulación de las opciones sobre acciones en Estados Unidos en la década de los noventa, en donde primero las empresas y después algunos senadores ejercieron tal presión sobre el FASB, que llegaron a amenazar su independencia y su autoridad. Finalmente, el FASB dio marcha atrás y, en lugar de obligar a reconocer el gasto por su valor razonable, la SFAS 123 [FASB (1995)] se convirtió en una norma de divulgación de los compromisos adquiridos (13). A pesar de que también ha habido presiones sobre el IASB, especialmente cuando anunció su propósito de abordar el tema recogiendo la postura del documento del G4+1 [IASB (2000)], en el que se exige que estas remuneraciones se reconozcan como gastos, la posición del IASB sigue firme, y el ED 2, *Share-based payment*, emitido en 2002, se mantiene en la línea inicial. Es probable que los acontecimientos de ese año, la caída de las bolsas y la crisis de credibilidad de la información financiera a raíz de los escándalos contables descubiertos, expliquen el cambio de actitud de muchas empresas y de los propios políticos, incluso en los Estados Unidos hacia el tratamiento contable de estas remuneraciones.

El proceso de emisión de las normas por parte del IASB también sigue un claro paralelismo con el del FASB. La agenda del IASB se actualiza en su página *web* (14), de forma que cualquier interesado pueda conocer el ritmo de trabajo y la evolución prevista de los proyectos y temas en cartera. Además, en ella se incluyen resúmenes de los proyectos en marcha con antelación a la publicación de borradores. Antes de emitir una norma novedosa (por ejemplo, la referida a opciones), se hacen públicos documentos o papeles para su discusión, en este caso el del G4+1. Posteriormente se emite un borrador (ED, *Exposure Draft*) con un período normal de 90 días para que los interesados hagan comentarios y respondan a cuestiones concretas que se incluyen en el documento. Estas respuestas también se hacen públicas en la página *web* y poste-

(13) Pueden verse Zeff (1997) y Giner y Arce (2002).

(14) [Http://www.iasb.org.uk](http://www.iasb.org.uk)

riormente, una vez analizados los comentarios, se hace pública la norma definitiva. Sin embargo, también en determinadas ocasiones el IASB ha organizado sesiones para explicar y discutir temas conflictivos (por ejemplo, las mesas redondas organizadas en la primavera de 2003 en Bruselas y Londres sobre instrumentos financieros).

Así pues, la legitimidad del proceso y de la norma descansan en su carácter participativo, y en la propia independencia del IASB, que no debe sucumbir a las presiones. Obviamente, se podría argumentar que se corre el peligro de que la producción de normas quede en manos de un grupo reducido de expertos sin ningún control efectivo, y por ello es fundamental que los mecanismos establecidos en el esquema de funcionamiento del IASB funcionen debidamente. Es decir, que se trate de diálogos reales, y no formales, en donde las dos partes hablen el mismo lenguaje. Como señalan Crouzet y Veron (2002, p. 6), «Los contrapesos a las decisiones del IASB serán efectivos solo si son comparables en cuanto a conocimiento técnico y ámbito global», y por ello entienden que es necesario que para reforzar la legitimidad del IASB «surjan organizaciones intermedias de carácter global con recursos técnicos propios que sirvan a los intereses mundiales en las discusiones con el IASB» [Crouzet y Veron (2002), p. 8]. El EFRAG es una organización que reúne las características enunciadas, y a ella nos referimos seguidamente.

3.1. EI EFRAG

En este nuevo escenario, en el que la regulación contable ha adquirido una dimensión internacional que se basa en la iniciativa privada, hay que resaltar la creación, el 31 de marzo de 2001, del EFRAG. Su creación responde, en gran medida, a la propia iniciativa de la Comisión, que, a raíz de lo dispuesto en el comunicado de 2000, ya en julio del mismo año invitó a la FEE a explorar ideas sobre cómo estructurar el doble mecanismo de control de las normas previsto en dicho comunicado. La FEE aceptó con diligencia el reto e inició una serie de conversaciones con organizaciones europeas representativas de usuarios y empresas, así como con los reguladores contables de los distintos países de la Unión Europea. De estas discusiones se llegó al convencimiento de que lo más apropiado era crear una organización privada, no dependiente de los poderes públicos, ni nacionales ni europeos, capaz de aglutinar los apoyos de los distintos interesados en la información financiera, y de entablar un diálogo equilibrado con el IASB, para lo que se requería contar con expertos en materia contable en el ámbito internacional.

Los objetivos del EFRAG son de dos tipos. Por una parte, servir de apoyo a las instituciones europeas, concretamente a la Comisión, en la tarea de la aceptación (o *endorsement*) de las normas internacionales (así como en la posible modificación de las directivas contables en los casos en que se observen incompatibilidades entre las NIIF y las direc-

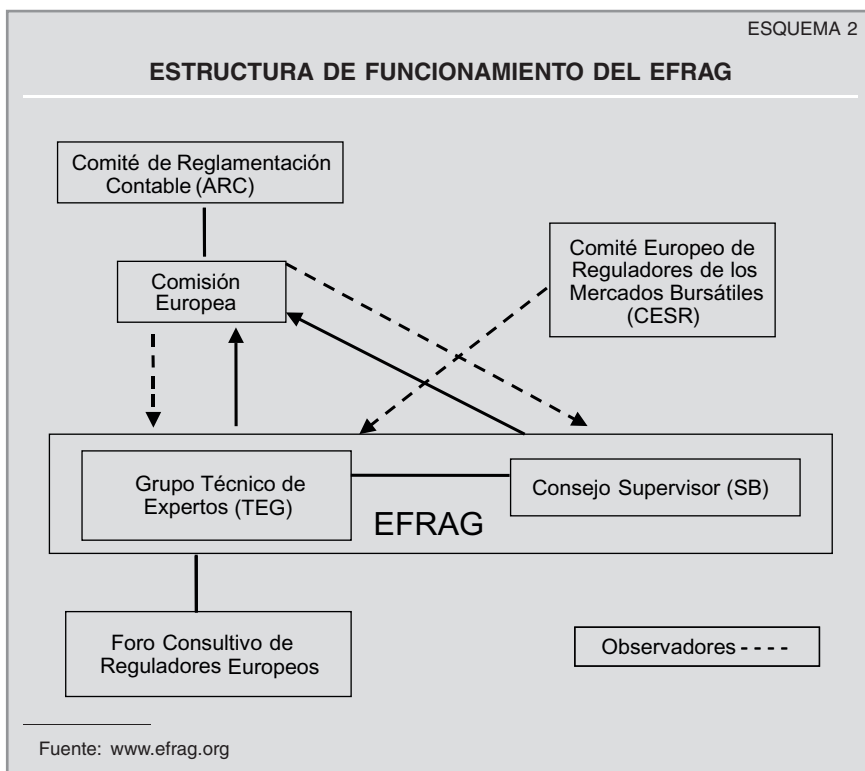
tivas)(15) y, por otra parte, promover el conocimiento, la adopción y el uso de unas normas contables de carácter internacional, lo que exige realizar una labor pro-activa, principalmente con el IASB. Por ello, en la Conferencia del Institute of Chartered Accountants of England and Wales celebrada en octubre de 2002, el entonces Presidente de la FEE, Göran Tidström, señaló: «El EFRAG es clave en el éxito de la Regulación sobre las NIC en Europa» (16). Asimismo, en la reunión del Ecofin celebrada el 15 de julio de 2003 se concluyó que es necesario establecer mecanismos que faciliten las actividades del EFRAG, a fin de que las opiniones europeas sean tenidas en cuenta a la hora de establecer normas internacionales de contabilidad. Todo apunta a que el EFRAG se debe configurar como el canal de comunicación entre el IASB y la UE.

A través de esta tarea pro-activa se trata de identificar aquellos aspectos que se consideran deseables en el marco europeo para tener una información financiera mejor y más comparable. Ello implica participar en el nuevo esquema del proceso de regulación contable, dando respuesta a las consultas hechas por el regulador, el IASB, a fin de exponer una posición que refleje una opinión técnica razonada que capte la diversidad existente en Europa. Además, esta tarea conlleva la posibilidad de promover el desarrollo de normas que regulen aspectos no contemplados, pero que se consideran importantes en el marco europeo, así como abordar temas emergentes desde una perspectiva conceptual o técnica. Evidentemente, se requiere una estrecha colaboración con los reguladores nacionales y demás usuarios para que esto sea una realidad. Por ello, la tarea pro-activa exige organizar la coordinación entre los reguladores nacionales, la profesión contable, los usuarios y los elaboradores de la información, esto es, las empresas. Precisamente a estos aspectos nos referíamos al principio de este artículo, cuando señalábamos que se deben establecer nuevas estructuras organizativas con el propósito de poder influir en el nuevo modelo normativo europeo.

El EFRAG puede servir de canal de comunicación para lograr este objetivo, sin que ello excluya una intervención directa de los interesados en el proceso. Pero, evidentemente, dada la estructura de esta asociación, que seguidamente se expone, reúne unas condiciones muy apropiadas para tener una participación activa en el proceso. Sin embargo, conviene destacar dos aspectos: 1) el EFRAG no pretende regular, sino contribuir al desarrollo de normas adecuadas para el contexto europeo, pero con el ánimo de que sean aceptadas internacionalmente, y 2) el EFRAG no es un instrumento de presión de las asociaciones fundadoras, ni de ningún otro organismo, sino que pretende proporcionar opiniones propias fun-

(15) Técnicamente hablando, no hace falta modificar las directivas por este motivo, ya que, como se ha dicho, el Reglamento está por encima de las directivas en cuanto a rango jurídico. Sin embargo, no parece lógico que se den situaciones de incompatibilidad entre distintas normas aplicables en la UE. Por otra parte, si los Estados miembros decidiesen aplicar las NIIF a las cuentas consolidadas de otras empresas o a las cuentas individuales, sí que habría problemas si hubiera incompatibilidades, porque no estarían amparadas por el Reglamento.

(16) Véase http://www.fee.be/secretariat/whatsnew/FEE_News.htm



dados, teniendo en cuenta las opiniones de todos los interesados en la información financiera, pero sin perder de vista su orientación técnica.

En cuanto a la estructura de funcionamiento, el EFRAG está integrado por dos grupos: el Consejo Supervisor (SB, *Supervisory Board*), que reúne a 23 representantes de organizaciones europeas, lo que permite que estos intereses, y en particular los de las asociaciones fundadoras, estén debidamente contemplados, y el Grupo Técnico de Expertos (TEG, *Technical Expert Group*), que está formado por 11 expertos independientes. Los expertos proceden de distintos países y tienen distinta orientación profesional (miembros de organismos reguladores, profesionales de reconocido prestigio y académicos), pero su condición de miembros del EFRAG es personal; quiere esto decir que no representan a ninguna agrupación u organización, y todos ellos tienen experiencia en relación con el proceso de regulación contable o con la aplicación de las NIC. La Comisión Europea es observador en ambos grupos, pero, además, en el TEG es observador el CESR.

El EFRAG mantiene estrechas relaciones con el ARC y con el Foro Consultivo de Reguladores Europeos (*Consultative Forum of Standard Setters*). Con este último mantiene reuniones periódicas, a fin de tener contacto directo para informar sobre cómo van progresando sus tareas y para recibir ideas, comentarios, etc., sobre aspectos de interés general, o particular. Véase el esquema 2, donde se indica la estructura de funcionamiento del EFRAG.

El EFRAG está desarrollando un papel importante en el actual proceso de regulación contable. Sin duda, son señales positivas de la credibilidad de este organismo las relaciones establecidas con el IASB. Así, habitualmente al menos, un miembro del IASB asiste como observador a las reuniones del EFRAG TEG. Además, este recibió en 2002 una invitación formal para que su Presidente y otro miembro asistan como observadores, con voz pero sin voto, a las reuniones de los siete reguladores que están vinculados al IASB (*liaison standard setters*), de manera que se fomente la comunicación desde los primeros momentos del desarrollo de los nuevos proyectos.

El grupo técnico de expertos (EFRAG TEG) fue designado en junio de 2001, e inició inmediatamente su actividad, con la finalidad de estar en condiciones de dar respuesta a su primer reto, la decisión sobre la aceptación del conjunto de 34 normas y 33 interpretaciones en vigor a 1 de marzo de 2002. Consejo que, como se ha indicado, fue solicitado por la Comisión el 19 de marzo de 2002 y que recibió una respuesta favorable tres meses más tarde, el 19 de junio de 2002. También el 4 de octubre se aconsejó la aceptación de los cambios introducidos en la NIC 19 sobre retribuciones a los empleados. Recientemente, el 25 de julio de 2003, se ha dado también una opinión favorable a la NIIF 1, referida a la adopción de las NIIF por primera vez, que fue publicada el 19 de junio de 2003.

Hasta el momento, los temas que han formado la agenda de trabajo del EFRAG han venido determinados por la agenda del IASB, lo que no significa que no se puedan contemplar otros adicionales. En estos momentos cabe destacar los siguientes temas, sobre los que ya han sido publicados los borradores:

- Mejoras en las actuales NIIF.
- Cambios en las NIC 32 y 39.
- Pagos basados en acciones (ED 2).
- Combinaciones de negocios y cambios en las NIC 36 y 38 (ED 3).
- Convergencia: cambios en la NIC 37 y Ventas de Activos (ED 4).
- Contratos de seguros I (ED 5).
- Permisos para contaminar (IFRIC D1).

Además, hay otra serie de proyectos en marcha, que se espera se conviertan en norma antes del año 2005, si bien aún no se ha publicado el borrador:

- Combinaciones de empresas (aplicación del método de la compra).
- Divulgación sobre la actividad (*Reporting performance*).
- Contratos de seguros II.
- Convergencia.

Evidentemente, no termina aquí la lista de proyectos, ya que hay otras actividades programadas para después del año 2005. Sin embargo, conviene señalar que, dada la magnitud de los cambios a realizar por las numerosas empresas europeas afectadas y la incertidumbre que genera el no saber qué normas van a ser de aplicación, ante las reiteradas peticiones de la Comisión Europea y el EFRAG, el IASB ha accedido a dejar un período de calma en la aplicación de las nuevas normas. Así pues, dejando de lado las normas e interpretaciones para las que ya hay un borrador, que sí deberán ser aplicadas (una vez aceptadas) a las cuentas anuales del año 2005, el resto de proyectos, aunque se conviertan en norma en el año 2004, no sería de aplicación en la fecha de transición a las NIIF, que es el 1 de enero de 2004 para las empresas europeas cuyo ejercicio coincida con el año natural (17).

Para poder acometer la tarea pro-activa, el EFRAG sigue un proceso de consulta y comunicación similar al que lleva a cabo el IASB, pero condicionado a este. Quiere esto decir que, si el plazo de respuesta normal que fija el IASB es de 90 días, el proceso que lleva a cabo el EFRAG debe realizarse con la rapidez suficiente para contestar en ese plazo, lo que exige trabajar los temas con anterioridad para estar en condiciones de hacer público un primer borrador de respuesta de forma casi inmediata a la publicación del borrador por el IASB. Dicho borrador de respuesta es puesto en conocimiento de los reguladores nacionales, de los comités de contabilidad de los fundadores del EFRAG y de los demás grupos de interesados a través de la página *web*. Con ello se pretende que todos puedan conocer la posición inicial, y proporcionar sus opiniones, de forma que, una vez recibidos los comentarios, se puedan reelaborar las respuestas definitivas.

De la misma manera, antes de dar el consejo a la Comisión sobre la aceptación de las NIIF, lo que debe hacerse en el plazo máximo de dos meses desde su publicación por el IASB, se pone en conocimiento de los interesados la pre-opinión, proporcionando un período de un mes para recibir comentarios antes de responder.

Otro tema sobre el que la Comisión ha consultado al EFRAG es sobre la modificación de las directivas. La Directiva de modernización fue aprobada por el Parlamento Europeo el 13 de enero de 2003 (18) y por el Consejo el 6 de mayo de 2003. A través de esta nueva Directiva se han actualizado la 4.^a y la 7.^a, así como la de entidades de crédito (19) y la de empresas de seguros (20), con el objetivo de eliminar los conflictos que puedan existir con las NIIF y así permitir que las empresas europeas empleen todas las opciones existentes en las NIIF, siempre y cuando los

(17) Debe tenerse en cuenta que, según señala la NIIF 1, en la fecha de transición se deben aplicar las normas en vigor en la fecha de los estados financieros. Si el ejercicio contable se corresponde con el año natural, será el 31 de diciembre de 2005.

(18) Se trata de la Directiva 1267/2003.

(19) Se trata de la Directiva 86/635/CEE del Consejo, relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras.

(20) Se trata de la Directiva 91/674/CEE del Consejo, relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de las empresas de seguros.

Estados miembros les autoricen. Así pues, deben ahora modificarse las legislaciones nacionales para incorporar los cambios. En la Directiva, que ya recibió la opinión favorable del EFRAG el 10 de diciembre de 2001, se incluyen, entre otras, las siguientes modificaciones a las actuales directivas (21):

- No exigir la dotación de provisiones para obligaciones previsibles y pérdidas potenciales, ya que esto no lo autorizan las NIIF, aunque permitir a los Estados miembros que sí lo exijan.
- Establecer la obligación de elaborar cuentas consolidadas cuando no haya participación patrimonial, pero sí exista control.
- No permitir la exclusión de las cuentas consolidadas de las empresas con actividad diferente.
- Incluir la opción del valor razonable para los activos, permitiendo que los cambios de valor se incluyan en la cuenta de pérdidas y ganancias.

4. LA CONVERGENCIA ENTRE LAS NIIF Y LOS USGAAP

A raíz del acuerdo de 1995 entre el IASC y el IOSCO se empezó a debatir en distintos foros cuál podía ser la actitud de los estadounidenses ante la eventual aceptación por parte de la SEC de las NIC para las empresas extranjeras con cotización múltiple (las *global players* extranjeras). Ciertamente, se pensaba que podría tener efectos sobre las empresas americanas, en la medida en que podrían preferir estas normas a los USGAAP, lo que podría afectar al organismo regulador estadounidense: el FASB. Algunos opinaban que finalmente la SEC se desvincularía del acuerdo [Flower (1997)], pero otros eran menos alarmistas [Giner (1998)].

Si bien, como ya se ha indicado, el acuerdo fue aceptado con condiciones por la SEC en 2000, los hechos posteriores han dado un giro al tema. Ya no es la SEC la que está más o menos interesada en las NIIF, sino que es el propio FASB el que ha modificado su actitud. Todavía a finales de los noventa emitió el documento *International Accounting Standard Setting: A Vision for the Future* [FASB (1998)], en el que se analizaban las características que deben reunir unas normas internacionales y un regulador internacional. Como señalaba Zeff (1998), no parecía que el FASB estuviese dispuesto a renunciar a su papel, sino que, por el contrario, más bien parecía que estaba interesado en liderar el futuro de la información contable incluso más allá de su país de origen. Sin embargo, el devenir de los acontecimientos no ha sido favorable a estas preten-

(21) Véase: <http://europa.eu.int/celex/index.htm>

siones del FASB, y hoy por hoy parece que ha admitido la autoridad del IASB en el panorama internacional.

Ambos organismos anunciaron, el día 29 de octubre de 2002, el «Acuerdo Norwalk» para alcanzar la convergencia entre sus normas contables (22). Esto supone que ambos van a trabajar en favor de unas normas compatibles, de gran calidad y auténticamente internacionales, ya que, como indican en el acuerdo, «deben poder ser utilizadas para la información financiera con usos nacionales y en otros mercados». Se trata del principio de un largo camino que, como señala el memorando, conlleva varios pasos. Por el momento, el IASB está revisando algunas normas, al objeto de eliminar diferencias. A finales de este año 2003 se hará público el borrador del proyecto de convergencia a corto plazo, en el que colaboran los dos organismos, con el propósito de identificar diferencias entre las NIIF y los USGAAP y buscar las mejores soluciones. A continuación, mediante la coordinación de los futuros programas de trabajo, se pretende eliminar otras diferencias que aún puedan existir con fecha 1 de enero de 2005. Además, se desea continuar los trabajos conjuntos que ya están en marcha y animar a los organismos que interpretan las normas respectivas a coordinar sus actividades.

Sin embargo, a raíz de las recientes declaraciones de Campos (23), comisario de la SEC, no parece que 2005 sea la fecha de la eventual aceptación de las NIIF en Estados Unidos, sino más bien «de una posible fecha objetivo para la evaluación de las NIC». Además, la aceptación de las normas está vinculada a la existencia de un mecanismo de control de cumplimiento (*enforcement*) en Europa aceptable a los ojos de la SEC, lo que evidentemente pone de relieve la importancia de abordar esta cuestión tan pronto como sea posible en la UE. Así, Campos subraya la importancia de «una infraestructura efectiva de carácter global para la interpretación, auditoría y control de cumplimiento de las NIC», ya que sin esta «un “único” conjunto de normas rápidamente podría convertirse, a los efectos prácticos, en una normativa múltiple». Aunque compartimos la opinión del comisario sobre la importancia de los mecanismos de interpretación de las normas y de control, en un sentido amplio, sus palabras nos generan una cierta inseguridad sobre la actitud de la SEC frente a las NIIF.

La nueva actitud del FASB está condicionada por diversas circunstancias, por una parte, por la importancia que ha adquirido el IASB, en gran medida propiciado por el apoyo recibido de la Comisión Europea, pero también de otras instituciones. Así, es importante indicar que Australia ha tomado la decisión de adoptar sus normas en el año 2005. Además, según una nota de prensa hecha pública el 16 de diciembre de 2002, las empresas de los segmentos NextEconomy y Nextprime que cotizan en el Euronext están obligadas a emplear las NIIF aceptadas por la Comi-

(22) Véase: <http://www.fasb.org>

(23) En el discurso titulado *Embracing International Business in the Post-Enron Era*, pronunciado en Bruselas, en el Centre for European Policy Studies, el 11 de junio de 2003. Véase: <http://www.sec.gov/news>

sión desde el año 2004, o alternativamente deben adjuntar a las cuentas anuales elaboradas con criterios nacionales un estado de reconciliación a las normas NIIF aceptadas. Asimismo, la nueva estructura de funcionamiento del IASB ha sido un factor determinante para su mayor credibilidad. Pero, además, hay que tener en cuenta la debilidad de los USGAAP a raíz de los escándalos contables y la crisis bursátil de 2002, lo que sin duda ha propiciado el entendimiento entre los reguladores. En otras palabras, la crisis de credibilidad y confianza en la información financiera que existe hoy en día en Estados Unidos está influyendo en el posible cambio de actitud en el contenido de las normas y del propio organismo regulador.

Entre las mayores críticas que se han hecho a las normas estadounidenses, está la de entrar en demasiados detalles y pretender regularlo todo, lo que, a su vez, da las claves para diseñar operaciones que permiten evitar lo dispuesto en las normas. Sin embargo, el modelo del IASB está más próximo a la idea del fondo o la sustancia económica sobre la forma, lo que obliga a que sea el espíritu y no la letra de la norma lo que determine las pautas que se deben seguir, incluso cuando no se contemple un caso concreto en la propia norma. Por el contrario, en el contexto de los USGAAP esta laguna podría dar pie a argumentar que no hay ninguna norma o regla concreta, luego no se infringe nada, se haga lo que se haga. Evidentemente, dada la amplia casuística de las transacciones económicas, resulta totalmente imposible fijar reglas precisas que abarquen todas ellas; por otra parte, es también cierto que la proliferación de reglas es el caldo de cultivo idóneo para que los grupos de presión incidan sobre los reguladores para garantizar soluciones que les interesan a ellos. Por otra parte, en el párrafo 13 de la NIC 1 se incluye una excepción que contempla la no aplicación de algún requisito establecido en una norma, a fin de lograr una presentación razonable (24), aunque en tal caso se exige abundante información que justifique la decisión tomada. A diferencia del IASB, el FASB no permite en estos momentos excepciones por este motivo.

Como medidas más inmediatas que están revelando la nueva actitud del FASB hacia las normas internacionales, cabe señalar que este organismo emitió en el mes de octubre de 2002 un documento (25) para discusión pública, en el que se plantea la posibilidad de adoptar una nueva filosofía de cara a la elaboración de normas basadas en principios generales que incluso contemple la inclusión de una cláusula que permita la no aplicación de lo dispuesto en alguna norma si contradice la sustancia económica, lo que supone un cambio de gran calado en los USGAAP. Resulta interesante mencionar la opinión de la *American Accounting Association-Financial Accounting Standards Committee* (26), que apoya decididamente este enfoque, ya que considera que «una orientación ba-

(24) De acuerdo con lo dispuesto en la 4.ª Directiva, en España también se admite excepcionalmente que se adopte una decisión de este tipo.

(25) *Proposal for a Principles-based Approach to US Standards Setting*. Véase : <http://www.fasb.org>

(26) Se trata de un comité de trabajo de la asociación de académicos: *American Accounting Association*. En este comentario a la iniciativa del FASB se habla de orientación basada en conceptos, en lugar de basada en principios, aunque evidentemente el significado es el mismo.

sada en conceptos probablemente llevará a un mayor acuerdo en la emisión de normas entre el FASB y el IASB y así promoverá la armonización internacional» (2003, p. 76).

Así pues, en estos momentos el enfrentamiento entre las dos formas de diseñar las normas contables, la basada en principios (*principles-based-approach*) y la basada en reglas detalladas (*rules-based-approach*), parece que se decanta por el primer tipo. No obstante, este proceder requiere la colaboración de todos, es decir, los mecanismos de gobierno corporativo y de control, en sentido amplio, deben funcionar de tal forma que se consiga una información útil y sin sesgos. Ello supone importantes esfuerzos en la interpretación de las normas y en su aplicación por parte de los responsables, la dirección, los consejos de administración, los auditores y los organismos de control competentes.

Schipper (2003), miembro del FASB, es un tanto escéptica respecto a las ventajas de la llamada orientación basada en los principios. Argumenta que los USGAAP sí están basados en principios, pero tienen muchas reglas para facilitar la aplicación de las normas y para proporcionar excepciones a la aplicación, cuyo objetivo es precisamente limitar la volatilidad del resultado que se derivaría de la estricta aplicación de los principios contables, si bien ello no significa que la volatilidad económica sea generada por la información contable. En lo que se refiere a la posibilidad de eliminar las guías de aplicación para evitar tantas reglas, insiste en que ello supondrá un mayor ejercicio del juicio profesional de las empresas y auditores, lo que requiere un cambio en el enfoque de las agencias de control de cumplimiento y puede dar lugar a un mayor riesgo de litigación. Por lo que considera que todo esto parece contradecir la propia Ley Sarbanes-Oxley (2002), en cuanto a que esta exige mayores guías y controles sobre control corporativo, si bien ha sido esta misma Ley la que ha instado a realizar el estudio del sistema de regulación basado en principios.

Es difícil saber en estos momentos cómo va a evolucionar la política contable en Estados Unidos, pero sí es cierto que la idea de convergencia que cinco años atrás era difícilmente creíble es ahora clave.

5. CONCLUSIÓN

El nuevo enfoque contable basado en las NIIF, con su orientación centrada en principios más que en reglas precisas, conlleva unas normas en las que la sustancia económica, y no la forma legal de la transacción, es la clave a la hora de ser captada por el sistema contable y comunicada a los usuarios externos. Ello hace que la figura del auditor de cuentas adquiera un gran protagonismo en el nuevo sistema contable.

En lo que se refiere al impacto de las nuevas normas en la práctica contable en España, es cierto que nuestra regulación es más próxima a la orientación basada en reglas, por lo que puede producirse una cierta

confusión, dada la, en principio, aparente libertad de las NIIF en algunos aspectos. Se precisa una actitud seria y coherente de los que aplican las normas (las empresas), y los que controlan su aplicación (los auditores y los organismos controladores) para evitar que se malinterprete el sentido último de las NIIF. Además, estas normas están más preocupadas por la relevancia que por la fiabilidad, de ahí que sean menos conservadoras, y la divulgación de información en la memoria ocupa un lugar fundamental. Debe tenerse en cuenta que el principal objetivo de las NIIF es la toma de decisiones de los usuarios y, principalmente, de los inversores en bolsa. Por lo tanto, van a exigir un cambio de mentalidad a los empresarios y a los profesionales de la contabilidad, aunque también a los usuarios, que tendrán que hacer un esfuerzo para entender el significado del nuevo marco normativo.

Por otra parte, no es realista pensar que el impacto del Reglamento 1606/2002 se va a limitar a las empresas con cotización en bolsa, unas 7.000 empresas en la UE, sino que va a tener un alcance mucho mayor. Bien de forma directa, si los Estados miembros permiten u obligan a emplear las NIIF a otras empresas (y a otros estados financieros), o de forma indirecta, si modifican las legislaciones nacionales para evitar diferencias entre normas nacionales e internacionales, pero lo cierto es que estas últimas van a ser el referente en un futuro inmediato.

Sin embargo, en nuestra opinión, no es este el principal cambio que se deriva del Reglamento, ya que la decisión adoptada supone admitir que el regulador de la información financiera que deben elaborar las empresas europeas, al menos para presentar en las bolsas, es el IASB. En este nuevo contexto, la Comisión se reserva el control último de las normas que se han de aplicar a través del mecanismo de la aceptación, en el que el EFRAG asume un papel fundamental. Resulta prioritario participar activamente en el proceso de creación de las normas establecido por el IASB, y de ahí la importancia de la labor pro-activa del EFRAG. Mediante esta labor, se pretende trasladar al regulador una opinión fundada que refleje la opinión de los distintos grupos interesados sobre las cuestiones contables que son objeto de regulación, a fin de lograr unas normas que capten las peculiaridades de la realidad económica de las empresas europeas. Ello exige una estrecha colaboración entre el EFRAG y los reguladores nacionales, las empresas y los usuarios de la información financiera.

En el debate que se está viviendo sobre el futuro de las normas contables no se puede dejar de lado el «Acuerdo Norwalk» de 2002, por el que el IASB y el FASB se comprometieron a trabajar para facilitar la convergencia entre las NIIF y los USGAAP. La posición estadounidense ha cambiado significativamente a raíz de los escándalos financieros y la crisis de credibilidad en la información financiera en los Estados Unidos. Lo cierto es que hace cinco años no era pensable un proyecto de estas características, que sin duda aún necesitará varios años para producir resultados claramente visibles, pero es también cierto que no se debe sacrificar la calidad de las normas y de la información a la convergencia.

En definitiva, nos enfrentamos a un nuevo contexto informativo, en el que la relevancia y la comparabilidad se vislumbran como los pilares fundamentales de la información financiera; y a un nuevo marco regulatorio, en el que la participación de los grupos interesados se constituye en la garantía de la calidad en las normas.

BIBLIOGRAFÍA

- AMERICAN ACCOUNTING ASSOCIATION (AAA)- FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS COMMITTEE (FASC) (2003). «Evaluating Concepts-Based vs. Rules-Based Approaches to Standard Setting», *Accounting Horizons*, marzo, pp. 72-90.
- ARCE GISBERT, M. y B. GINER INCHAUSTI (2002). *El debate sobre la contabilización de los pagos en forma de acciones y opciones sobre acciones*, comunicación presentada al Congreso de ASEPUC, Santiago.
- CROUZET, P. y N. VERON (2002). «Accounting for Globalization. The Accounting Standards Battle», disponible en: <http://www.nicolasveron.info/cahier3eng.pdf>
- FÉDÉRATION DES EXPERTS COMPTABLES EUROPÉENS (2001). *Enforcement mechanisms in Europe*, FEE, Bélgica.
- (2002). *Discussion paper on Enforcement of IFRS within Europe*, FEE, Bélgica.
- (2003). *Discussion paper on the Financial reporting and Auditing Aspects of Corporate Governance*, FEE, Bélgica.
- FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (1995). *Statement of Financial Accounting Standard No. 123: Accounting for Stock – Based Compensation*, FASB, Stamford, Conn.
- (1998). *International Accounting Standard Setting: A Vision for the Future*, FASB, Stamford, Conn.
- (2002). *Proposal for a Principles-based Approach to US Standards Setting*, disponible en: <http://www.fasb.org>
- FLOWER, J. (1997). «The Future Shape of Harmonization: the EU versus the SEC», *The European Accounting Review*, vol. 6: 2, pp. 281-303.
- GINER INCHAUSTI, B. (1998). «Los nuevos retos de la armonización contable en Europa: la armonización contable internacional», *Partida Doble*, febrero, pp. 66 y 77.
- (1999). «La uniformidad de las normas contables: liderazgo mundial en materia contable», *Partida Doble*, noviembre, pp. 22-31.
- GONZALO ANGULO, J. A. (2002). «Las líneas básicas de la reforma contable», *Partida Doble*, septiembre, pp. 10-27.
- INSTITUTO DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA DE CUENTAS (2002). *Informe sobre la situación de la contabilidad en España y líneas básicas para abordar su reforma*, ICAC, Madrid.
- INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (2002). *ED 2 -Share-based payment*, IASB, Londres.

- INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS COMMITTEE (1998). *Shaping IASC for the future*, IASC, Londres.
- (2000). *G4+1 Position Paper: Accounting for Share – Based Payment*, IASC, Londres.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (2002). *2005 – Ready or not*, PWC, disponible en: <http://www.pwcglobal.com/ias>
- SCHIPPER, K. (2003). «Principles-Based Accounting Standards», *Accounting Horizons*, marzo, pp. 61-72.
- SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION (2000). «International Accounting Standards», *Concept Release*, SEC, febrero, disponible en: <http://www.sec.gov>
- VAN HELLEMAN, J. y S. SLOMP (2002). «The Changeover to International Accounting Standards in Europe», *Betriebswirtschaftliche forschung und praxis*, vol. 3, pp. 213-229.
- ZEFF, S. (1997). «Playing the Congressional Card on Employee Stock Options», en T. E. Cooke y C. Nobes (eds.), *The development of accounting in an international context: a festschrift in honour of R. H. Nobes*, pp. 177-192.
- (1998). «The Coming Confrontation on International Accounting Standards», *Irish Accounting Review*, vol. 5:2, pp. 89-117.
- (2002). «“Political” Lobbying on Proposed Standards: A Challenge to the IASB», *Accounting Horizons*, vol. 16:1, pp. 43-54.