

INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y CÓDIGOS (ROSC) El Salvador

CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

24 de junio del 2005

Contenido

Resumen ejecutivo

- I. Antecedentes
- II. Marco normativo e institucional para la contabilidad y auditoría del sector privado
- III. Las normas de contabilidad tal como son diseñadas y aplicadas
- IV. Las normas y prácticas de auditoría
- V. Percepciones acerca de la calidad de la información financiera
- VI. Conclusiones y recomendaciones

Resumen ejecutivo

El Salvador se encuentra promoviendo activamente una política de integración económica con sus socios regionales, especialmente los Estados Unidos, a través de acuerdos de libre comercio. El sector financiero del país está controlado por conglomerados financieros que cuentan con negocios diversificados, y el mercado de valores local se encuentra aún en una fase incipiente. En 1998 se creó un sistema de pensiones administrado por el sector privado.

Este informe proporciona una evaluación de las prácticas de contabilidad y auditoría del sector empresarial de El Salvador; para ello se utilizó como referencia las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y las Normas Internacionales de Auditoría (NIA), y se apoyó en la experiencia internacional y las buenas prácticas en estos campos. Tanto las exigencias establecidas por ley como las prácticas existentes fueron analizadas como parte de este Informe. El propósito de este Informe ROSC es apoyar al gobierno de El Salvador en el fortalecimiento de las prácticas de contabilidad y auditoría del sector privado, así como la transparencia financiera. Los objetivos de desarrollo a los que se orientan estos esfuerzos son: (a) promover el crecimiento, y la responsabilidad del sector privado, (b) asegurar una adecuada regulación del mercado con relación a la provisión de servicios esenciales, y (c) brindar un ambiente empresarial más atractivo para la inversión extranjera directa (IED).

En el 2004 se realizó en El Salvador una actualización del Programa de Evaluación del Sector Financiero ("FSAP"). A través del seguimiento a este programa se vienen consiguiendo considerables progresos con las autoridades salvadoreñas. Como resultado, las conclusiones de este Informe ROSC relativas a las normas de contabilidad y a las prácticas regulatorias en el sector financiero de El Salvador, serán dadas a conocer a las autoridades del país a través del diálogo nacional en curso y, por lo tanto, no están incluidas en este informe.

En el 2000, El Salvador decidió adoptar las NIIF y las NIA, lo que constituyó un gran paso, consistente con el objetivo de incrementar la integración de la economía a los mercados mundiales y atraer la IED. Sin embargo, el proceso de adopción de las NIIF ha sido más lento de lo previsto, debido, en gran medida, a las debilidades del régimen regulatorio y a la falta de habilidad en la profesión de auditoría y en la comunidad empresarial. A continuación se presentan las principales conclusiones del Informe ROSC de Contabilidad y Auditoría de El Salvador:

Las sociedades anónimas y las empresas de responsabilidad limitada representan la gran mayoría de empresas salvadoreñas, gran parte de las cuales son de propiedad familiar. Ellas están obligadas por ley a auditar sus estados financieros anualmente.

Este informe fue preparado por un equipo del Banco Mundial (LCSFM) sobre la base de las conclusiones de una revisión-diagnóstico llevada a cabo en El Salvador entre febrero y abril del 2005. El equipo estuvo dirigido por Henri Fortin quien contó con el apoyo de los consultores Alfredo Rodríguez Neira como parte del proceso de la debida diligencia, y Jamil Sopher en los aspectos referidos a la revisión de calidad. El informe fue realizado a través de un proceso participativo que involucró a diversas partes interesadas encabezadas por el Ministro de Hacienda y coordinadas por el Consejo de Vigilancia de la Profesión de Contaduría Pública y Auditoría. La publicación de este Informe ROSC fue autorizada por la Secretaría Técnica de la Presidencia el 6 de octubre de 2006.

Resumen ejecutivo (continuación)

Estas mismas empresas tienen la obligación de presentar sus estados financieros ante la Superintendencia de Obligaciones Mercantiles (SOM) y ante varias otras instituciones. Las obligaciones impuestas a empresas relativamente pequeñas tienden ya sea a incrementar el costo de hacer negocios en El Salvador o invitan al incumplimiento de la ley. Más aún, la SOM tiene facultades limitadas para imponer sanciones; su ámbito de intervención, que posiblemente abarca cerca de 50,000 empresas, es demasiado vasto y actualmente no se encuentra equipada para hacer cumplir estas obligaciones de manera efectiva.

A pesar de su obligación de tener auditados sus estados financieros, a las empresas que no cotizan valores en la bolsa no se les exige poner estos estados financieros a disposición de terceros (sólo debe presentarse una copia del balance general sin notas al Registro de Comercio, lo que proporciona una información limitada). Esto facilita el incumplimiento de la ley, en tanto no es observable por terceras partes. Un objetivo importante de la información financiera empresarial debe ser la protección a terceras partes, para así disminuir los riesgos asociados a los fraudes financieros. En la medida que el público no puede acceder a los estados financieros, este objetivo no puede ser alcanzado.

En el 2000, las normas internacionales de contabilidad fueron explícitamente incorporadas en el marco legal nacional. El Consejo de Vigilancia de la Profesión de Contaduría Pública y Auditoría (CVCA) ha establecido un cronograma gradual de adopción de las NIIF que va del 2004 al 2006. Se ha realizado algunos esfuerzos para preparar a las empresas y a los auditores para la adopción de las NIIF. Sin embargo, el proceso a través del cual las NIIF fueron adoptadas no incluyó una revisión de cada norma a fin de identificar las áreas que plantearían los retos más importantes al momento de la implementación. Además, el CVCA decidió que El Salvador aplicaría la versión 2003 de las NIIF, la cual es considerablemente diferente de la versión 2004.

Actualmente, una gran mayoría de auditores autorizados no conocen lo suficientemente bien las normas como para estar en condiciones de garantizar que estas sean aplicadas por las empresas que ellos auditan. Es más, parece ser que las propias empresas no han hecho muchos esfuerzos por prepararse para la aplicación de las NIIF. La revisión ROSC de una muestra de estados financieros auditados advirtió una serie de diferencias con respecto a las NIIF que no fueron mencionadas en los informes de auditoría.

El requisito principal para obtener la licencia de contador público, y por lo tanto de auditor, es el grado universitario de licenciatura en contabilidad. No se ha establecido un estándar mínimo para el contenido del currículo universitario de contabilidad. Tampoco se requiere un examen profesional, ni experiencia práctica. Esto no garantiza que las personas autorizadas para ejercer tengan un conocimiento técnico adecuado y la competencia profesional para realizar auditorías de calidad. Asimismo, el CVCA no monitorea el cumplimiento de las NIA de parte de los auditores; tiene planificado introducir controles de calidad periódicos pero hasta el momento no se ha definido ningún proceso. Se ha establecido un requisito de desarrollo profesional continuo para los contadores públicos; sin embargo, este requisito no se monitorea de manera adecuada y las sanciones por incumplimiento son relativamente leves.

En mayo de 2005, el CVCA ha emitido un Código de Ética Profesional para Contadores Públicos (CEPCP), cuya preparación se basó en el código del IFAC (principalmente en la edición de 1998). Tal código es importante para garantizar que quienes ejercen la profesión acaten plenamente los principios fundamentales de conducta profesional, incluyendo la integridad, la objetividad, la competencia y, en el caso de los auditores, la independencia. Sin embargo el CEPCP presenta ciertas diferencias con el código del IFAC, contiene ciertas imprecisiones y no establece el régimen de sanciones.

En general, el CVCA no dispone de los recursos necesarios para cumplir sus funciones. Actualmente el CVCA depende casi exclusivamente de una asignación presupuestal del Ministerio de Economía. Asimismo, no existe ningún cargo de nivel ejecutivo a tiempo completo dentro del CVCA.

Las tres superintendencias que forman parte del sistema financiero (SSF, SP y SV) tienen sus propios criterios para otorgar licencias de auditoría. Monitorean a los auditores externos sin coordinar con el CVCA. Esto representa una potencial duplicidad de esfuerzos e inconsistencias en la forma en que se regula a los auditores. Las Superintendencias también son responsables de hacer cumplir las normas de contabilidad y los requisitos de información financiera; sin embargo, ninguna de ellas tiene una oficina dedicada a esta actividad con una experticia específica en normas internacionales.

Las recomendaciones de este Informe ROSC se resumen en el cuadro a continuación.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Descripción de la acción	N° de Párrafo	Responsabilidad	Plazos de implementación efectiva		
			Corto plazo (en el lapso de 1 año)	Mediano plazo (1 a 2 años)	Largo plazo (2 a 4 años)
OBLIGACIONES DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA DE LAS EMPRESAS					
1. Modificar ciertas leyes con mayor relevancia tal como el Código de Comercio y la Ley de Contaduría del 2000 a efectos de adecuarlas con las necesidades presentes de El Salvador. (*)	52	Gobierno			
2. Eliminar la obligación de las PYME de auditar sus estados financieros. (*)	53	Gobierno			
3. El público debe tener acceso a los estados financieros de las grandes empresas que no cotizan valores en la bolsa y que son de interés público. (*)	58	Gobierno			
ADOPCIÓN DE LAS NIIF					
4. Establecer un programa detallado de transición para la implementación de las NIIF en el sector empresarial.	54	CVCA			
5. El CVCA deberá adoptar la versión más actualizada de las NIIF en lugar de la versión 2003.	55	CVCA			
6. Entrar en acuerdos de colaboración con otros países latinoamericanos que han adoptado las NIIF.	56	CVCA			
7. Adoptar un proceso de revisión de cada NIC/NIIF nueva o revisada antes de que comience a aplicarse.	57	CVCA			
8. Desarrollar un plan de capacitación para contadores que laboran tanto en el sector público como el privado.	59	CVCA			

(*) Acciones que probablemente requerirán una modificación de las leyes existentes – Podrían ser realizadas a través de una acción legislativa.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES (CONTINUACIÓN)

Descripción de la acción	Nº de Párrafo	Responsabilidad	Plazos de implementación efectiva		
			Corto plazo (en el lapso de 1 año)	Mediano plazo (1 a 2 años)	Largo plazo (2 a 4 años)
REGISTRO Y REGULACIÓN DE AUDITORES – NORMAS PROFESIONALES					
9. Establecer un sistema de certificación consistente con las normas de educación emitidas por la IFAC, a fin de fortalecer los requisitos para otorgar licencias a contadores públicos y auditores. Dicho sistema incluiría: (i) requisitos académicos mínimos; (ii) experiencia profesional de tres años, y (iii) la aprobación de un examen profesional. (*)	61	CVCA			
10. Actualizar el Código de Ética Profesional para Contadores Públicos del CVCA para adecuarlo al Código de la IFAC 2005, y difundirlo ampliamente.	60	CVCA			
11. Exigir a todos los contadores públicos registrados el pago de una cuota de afiliación.	63	MH, CVCA			
12. Armonizar la reglamentación de las auditorías en el sector financiero, en términos de requisitos de registro, de independencia y de procedimientos de auditoría exigidos.	64	Superintendencias (en colaboración con el CVCA)			
CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA					
13. Establecer los lineamientos para hacer cumplir las normas de la Superintendencia de Obligaciones Mercantiles (SOM), e incrementar su capacidad institucional para que lleve a cabo sus funciones de supervisión.	65	ME, SOM (en colaboración con el CVCA)			
14. A partir de los esfuerzos iniciados a fines de 2004, establecer un sistema integral de control de calidad al que deben estar sujetos todos los contadores públicos y auditores registrados.	62	CVCA			

(*) Acciones que probablemente requerirán una modificación de las leyes existentes – Podrían ser realizadas a través de una acción legislativa.

MONEDA: US\$

PRINCIPALES ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
ANEP	Asociación Nacional de Empresas Privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BVES	Bolsa de Valores de El Salvador
CAFTA	Acuerdo de Libre Comercio de América Central
CCES	Corporación de Contadores de El Salvador
CEPC	Código de Ética para Contadores Públicos
CNUCED	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
CVCA	Consejo de Vigilancia de la Profesión de Contaduría Pública y Auditoría
DPC	Desarrollo Profesional Continuo
EP	Empresas públicas
FIRST	Iniciativa de Reforma y Fortalecimiento del Sector Financiero
FSAP	Programa de Evaluación del Sector Financiero
IAASB	Junta Internacional de Normas de Auditoría y Verificación
IASB	Junta de Normas Internacionales de Contabilidad
IED	Inversión Extranjera Directa
IFAC	Federación Internacional de Contadores
IFRS (NIIF)	Normas Internacionales de Información Financiera
ISCP	Instituto Salvadoreño de Contadores Públicos
JGA	Junta General Anual de Accionistas
ME	Ministerio de Economía
MH	Ministerio de Hacienda
MIF (FOMIN)	Fondo Multilateral de Inversión
NAGA	Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas
NCB	Normas Contables para Bancos
NCF	Normas de Contabilidad Financiera
NCS	Normas de Contabilidad para Empresas de Seguros
NIA	Normas Internacionales de Auditoría
NIC	Normas Internacionales de Contabilidad
NIF/ES	Normas de Información Financiera Adoptadas en El Salvador
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PCGA	Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados
PIB	Producto Interno Bruto
PYME	Pequeñas y medianas empresas
ROSC	Informe sobre Cumplimiento de Normas y Códigos
SA (de CV)	Sociedad Anónima (de Capital Variable)
SOM	Superintendencia de Obligaciones Mercantiles
SP	Superintendencia de Pensiones
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
SV	Superintendencia de Valores

I. ANTECEDENTES

1. Este informe sobre las prácticas de contabilidad y auditoría en El Salvador forma parte de la iniciativa conjunta del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional relativa a los Informes sobre el Cumplimiento de Normas y Códigos (ROSC). La revisión se enfoca en las fortalezas y debilidades del entorno contable y de auditoría del sector empresarial, y en las maneras en que influyen en la calidad de la información financiera de las empresas. Las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)¹ y las Normas Internacionales de Auditoría (NIA)², así como las buenas prácticas internacionales, fueron utilizadas como referencias para esta evaluación, la misma que incluye tanto los requisitos establecidos por ley como las prácticas vigentes.

2. **Con una población de 6.4 millones en el 2003, El Salvador es el país más pequeño y más densamente poblado de América Central.** El principal sector económico del país es el de servicios, que explica el 60% del PIB. El Salvador no cuenta con una base industrial amplia, lo que hace que el país sea altamente dependiente de las importaciones. Sin embargo, el sector manufacturero ha alcanzado importancia recientemente, en especial con el surgimiento en zonas francas de plantas ensambladoras orientadas a la exportación, denominadas “maquilas”. En contraposición, la importancia de la agricultura, especialmente de los cultivos de café, ha disminuido de manera sostenida a lo largo de las últimas décadas.

3. **A lo largo del período reciente, El Salvador ha experimentado una desaceleración en su crecimiento económico.** El incremento promedio de PIB entre el 2000 y el 2003 fue de 2%, en comparación con un promedio de 4.9% para la década de los 90 —la segunda tasa más alta en América Latina durante ese período—. El PIB per capita ha permanecido estancado en aproximadamente US\$ 2.300 desde el 2000. Este reciente desempeño relativamente pobre se ha debido fundamentalmente a *shocks* externos, incluyendo los terremotos del 2001 que causaron una destrucción masiva, el incremento de los precios del petróleo y los menores ingresos provenientes de las exportaciones de café y de las maquilas. Como consecuencia, el déficit comercial se ha venido ampliando desde el 2000, alcanzando el 15% del PIB en el 2003. Este déficit comercial está siendo contrarrestado por un creciente flujo de remesas desde los Estados Unidos³ y, en menor medida, por la inversión extranjera directa; sin embargo, la IED sufrió un agudo declive en el 2003, representando tan sólo un 0.5% del PIB, recuperándose en el 2004 gracias a la venta de una gran porción de las acciones de la empresa de telecomunicaciones, controlada anteriormente por el estado, a inversionistas extranjeros.

4. **El Salvador promueve activamente una política de integración económica con sus socios de la región, especialmente los Estados Unidos, a través de acuerdos de libre comercio.** En el 2004, el gobierno de El Salvador firmó el Acuerdo de Libre Comercio de América Central (“CAFTA”) con los Estados Unidos y cuatro naciones vecinas⁴. El CAFTA es el

¹ Las NIIF incluyen: (i) los pronunciamientos emitidos por la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB), (ii) las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) emitidas por el predecesor de la IASB, el Comité de Normas Internacionales de Contabilidad, y (iii) las interpretaciones oficiales relacionadas. Las NIIF y las NIA han sido adoptadas por una serie de países en el mundo, incluyendo en el caso de América Latina: Costa Rica, República Dominicana, Panamá y Perú.

² Emitido por la Junta Internacional de Normas de Auditoría y Verificación (IAASB) como parte de la Federación Internacional de Contadores (IFAC).

³ Las remesas sumaron más de US\$ 2500 millones, representando el 16% del PIB.

⁴ Estos países son: Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La República Dominicana se unió al acuerdo (al cual se le conoce actualmente también como ALCAC-RD) poco después. El ALCAC todavía debe ser ratificado por el Congreso de los Estados Unidos.

principal instrumento que tiene El Salvador para lograr una mayor inserción en los mercados mundiales, como pilar para un crecimiento económico liderado por el sector privado. Los Estados Unidos son, de lejos, el principal socio comercial de El Salvador, seguidos de Guatemala; los Estados Unidos son asimismo la principal fuente de IED⁵. Recientemente también se han iniciado conversaciones con la Unión Europea (UE) con relación a un posible acuerdo de libre comercio con los países centroamericanos.

5. **La adopción en el 2001 del dólar de los Estados Unidos como moneda de curso legal es un paso importante hacia la integración de El Salvador en la economía mundial.** La adopción del dólar ha llevado a bajar la inflación y las tasas de interés en el país. Se espera que esto no solo brinde una estabilidad fiscal a El Salvador, sino que haga al país más atractivo ante los inversionistas extranjeros, y que facilite el comercio exterior de las empresas salvadoreñas al eliminar los riesgos y costos asociados con la fluctuación de la moneda extranjera.

6. **El Salvador enfrenta actualmente un alto nivel de deuda externa que bordea el 40% del PIB.** Para reducir el endeudamiento del país, el gobierno de El Salvador ha decidido aplicar una política fiscal responsable, incluyendo un incremento de los ingresos por tributos. Una forma de conseguir esto es mediante una mejor recaudación de los impuestos empresariales, lo que a su vez requiere reducir la evasión tributaria empresarial. Mejorar las normas y prácticas de contabilidad en el sector privado contribuye a este objetivo debido a que los registros contables más rigurosos y confiables brindan mejores evidencias para evaluar los tributos empresariales. Es más, muchas fórmulas de evasión tributaria con frecuencia se ven facilitadas gracias a vacíos en la política contable local.

7. **El sector financiero nacional está controlado por los llamados conglomerados financieros, que cuentan con negocios diversificados que abarcan desde la banca comercial hasta los seguros.** A fines del 2004, en el país estaban presentes 14 grupos bancarios, dueños de un total de activos de US\$ 10.600 millones. Existían 18 compañías de seguros cuyos ingresos provenientes de primas alcanzaron los US\$ 1.400 millones en el 2004. Los bancos son la principal fuente de financiamiento para las empresas nacionales. Legislación reciente ha permitido que los bancos salvadoreños extiendan sus actividades comerciales al exterior.

8. **El mercado local de valores se encuentra todavía en una fase incipiente.** Actualmente, la actividad de la Bolsa de Valores de El Salvador (BVES) involucra principalmente la comercialización de instrumentos de renta fija, en la mayoría de casos Bonos del Tesoro de los países de América Central; existe un mercado secundario limitado para instrumentos patrimoniales⁶. No obstante, a largo plazo es importante desarrollar el mercado de valores salvadoreño para posibilitar fuentes alternativas de financiamiento para las empresas locales, así como una mayor diversidad de oportunidades de inversión dentro del país. Es

⁵ Los Estados Unidos y Guatemala absorbieron 67% y 12%, respectivamente, de las exportaciones de El Salvador en el 2002 (fuente EIU). Los Estados Unidos representan el 33% de la IED acumulada al 30 de junio del 2004, seguidos por México con 20%, y los países de la UE con 13% en conjunto (fuente: Banco Central de El Salvador).

⁶ Al 31 de diciembre del 2004, existían nominalmente 50 entidades privadas que cotizaban en la Bolsa de Valores de El Salvador (incluyendo algunas extranjeras); 17 de estas eran bancos (14 si no se toma en cuenta las subsidiarias de bancos), y cerca de otras 20 eran sociedades tenedoras de acciones, o filiales de seguros y de administradoras fondos de pensiones de estos bancos. El número de empresas (no financieras) que cotizaban en la BVES era de 10, todas ellas empresas locales. Los bonos del Tesoro y otros valores del sector público dieron cuenta del 75% del total del volumen comercializado en el 2004 (fuente BVES).

previsible que la expansión del mercado de capitales conlleve la integración de las diversas bolsas de valores en la región.

9. **En 1998 se creó un sistema privado de pensiones que sustituyó al sistema público, el cual era considerado financieramente insostenible en el largo plazo.** Al mismo tiempo, el sistema privado de pensiones busca alentar los ahorros a largo plazo por parte de los trabajadores del sector público y privado. A fines del 2004, los dos fondos privados de pensiones autorizados por las autoridades, y que son administrados por dos de los grupos bancarios del país, mantenían activos acumulados de cerca de US\$ 2,400 millones. Los fondos pueden ser invertidos solo en instrumentos autorizados por la Superintendencia de Pensiones (SP), tales como pagarés bancarios y valores de deuda o capital. Dichos programas de administración privada de pensiones implican que las administradoras de fondos de pensiones (AFP) sean responsables ante los contribuyentes y beneficiarios; esta responsabilidad se sustenta en información financiera oportuna y fidedigna. Además, una sólida política de inversión implica que las administradoras de fondos de pensiones puedan acceder a información financiera confiable e ilustrativa por parte de las entidades en las que ellas invierten.

10. **Como resultado de la privatización llevada a cabo en la década de los 90 por sucesivos gobiernos, el sector de empresas públicas (EP) es relativamente pequeño en El Salvador.** Actualmente el estado salvadoreño controla cuatro empresas, incluyendo la empresa de abastecimiento público de agua, la empresa encargada de las operaciones en el aeropuerto de San Salvador y la empresa que controla los dos principales puertos del país⁷. El estado también controla unas pocas instituciones financieras.

11. **El mejoramiento de las prácticas contables de auditoría y de información financiera, y su armonización efectiva con las normas internacionales, respaldará los esfuerzos de El Salvador dirigidos a acelerar el crecimiento económico equitativo y extendido e incrementar el empleo.** Específicamente, la información financiera mejorada permitirá avances en los siguientes objetivos:

- *Mejorar el clima de inversión* –Una de las prioridades del gobierno salvadoreño es estimular el crecimiento del sector privado. Con el fin de alcanzar esta meta, El Salvador necesitará fortalecer sus prácticas contables y de auditoría en la medida que los inversionistas no residentes requieren de información financiera que cuente con la suficiente calidad, detalle y confiabilidad, como un prerrequisito para tomar cualquier decisión de inversión importante. Una mayor concordancia de las prácticas de información financiera empresarial —incluyendo la implementación efectiva de las NIIF como fue el caso reciente en la Unión Europea⁸—, es una condición esencial para ampliar el atractivo nacional ante la inversión externa.
- *Facilitar el crecimiento de las empresas, especialmente de las pequeñas y medianas (PYME), mediante la mejora de su capacidad de acceder a crédito* – El gobierno de El Salvador está interesado en que más remesas del exterior sean canalizadas hacia inversiones, especialmente para la creación de PYME. Una mejora en el análisis de los

⁷ Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA). Además, la *Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa* (CEL), una entidad del estado, está encargada de la administración de las represas del país. Una cuarta EP está a cargo de la lotería nacional.

⁸ A partir del 1° de enero del 2005, todas las empresas que cotizan valores en la bolsa pertenecientes a los 25 estados miembros de la UE tiene la obligación de aplicar las NIIF en la preparación de las declaraciones financieras de sus grupos.

créditos facilitaría a las PYME el acceso a préstamos, especialmente a prestamistas extranjeros⁹. En ambos casos, aquellas PYME salvadoreñas que buscan financiamiento tendrán que proporcionar información suficiente y confiable de su situación y desempeño financiero a los potenciales prestamistas e inversionistas.

- *Apoyar el desarrollo del sistema de fondos privados de pensiones* – La mejora de la calidad y confiabilidad de la información financiera de las empresas creará oportunidades para que las administradoras de fondos de pensiones diversifiquen sus inversiones hacia valores del sector privado, reduciendo de esta manera su dependencia del sector bancario y ofreciendo posibilidades de incrementar los retornos promedio por inversión.
- *Mayor integración económica a nivel regional e internacional* – Esto requerirá de una acelerada convergencia de las normas y prácticas entre los socios del CAFTA, especialmente con los Estados Unidos. A fin de alcanzar una mayor integración con los principales bloques de comercio, El Salvador requiere adoptar e implementar de manera efectiva reglas y prácticas reconocidas internacionalmente para las actividades empresariales, incluyendo las normas de contabilidad y auditoría. Más aún, se requiere del desarrollo y buen gobierno institucional para ofrecer una imagen y una base real acerca de que el país tiene leyes y regulaciones confiables, y que está resuelto a acabar con la corrupción. Garantizando una mayor transparencia y haciendo más difícil el encubrimiento de transacciones ilícitas, las prácticas de contabilidad y auditoría que hayan sido fortalecidas contribuirán a incrementar los beneficios del CAFTA.
- *Disminuir los riesgos de crisis financieras, y el impacto negativo asociado, sobre la economía*, ya que la dependencia de la información financiera de las empresas afecta directamente la capacidad del sector bancario de evaluar apropiadamente la calidad de su cartera de préstamos.
- *Consolidación fiscal* – dado que el impuesto a las ganancias empresariales se determina sobre la base de las cuentas de las empresas, la capacidad del estado salvadoreño de incrementar sus ingresos tributarios depende de la calidad de las normas de contabilidad pertinentes y del cumplimiento efectivo de dichas normas por parte de las empresas contribuyentes.
- *Incrementar la responsabilidad de los proveedores de servicios públicos básicos, los mismos que ahora son suministrados por empresas privadas* (p. e., en los sectores de telecomunicaciones y electricidad). De acuerdo con esto, estándares más elevados de responsabilidad y buen gobierno son la clave para asegurar que los consumidores tengan un acceso adecuado a servicios de calidad aceptable. Tales estándares incluyen la información contable y financiera, puesto que los estados financieros son herramientas esenciales para monitorear la gestión operativa y la salud financiera de los servicios públicos básicos y los de los proveedores de otros servicios públicos.

12. En este contexto, el Informe ROSC de El Salvador busca apoyar los esfuerzos del gobierno para consolidar los estándares empresariales de buen gobierno como un medio para encarar los tres objetivos estratégicos siguientes:

⁹ Una Evaluación del Clima de Inversión (ECI) recientemente concluida en El Salvador, señaló la presencia de altos requisitos colaterales (por montos significativamente más altos que el propio préstamo, en promedio) como una de las limitaciones que tienen las PYME para acceder a financiamiento.

- (a) **Fomentar el crecimiento, y la responsabilidad y transparencia del sector privado,**
- (b) **Garantizar una regulación adecuada del mercado,** tanto en el sector financiero como respecto a la provisión de servicios básicos, y
- (c) **Hacer más atractivo el ambiente de negocios para la IED.**

13. En el 2004, se realizó en El Salvador una actualización del Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP), a partir del cual se ha dado inicio a un diálogo importante con las autoridades salvadoreñas. En esta situación, las conclusiones de este estudio ROSC con relación a las normas de contabilidad y a las prácticas regulatorias relacionadas en el sector financiero de El Salvador, serán canalizadas a las autoridades nacionales a través de este diálogo. Consecuentemente, el informe no cubre las prácticas contables y de regulación en el sector financiero.

II. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL PARA LA CONTABILIDAD Y AUDITORÍA DEL SECTOR PRIVADO

A. Marco regulatorio

14. **En El Salvador la ley somete a un gran número de empresas, incluidos los pequeños negocios, a las mismas obligaciones en términos de contabilidad y auditoría.** Las obligaciones de contabilidad, información financiera y auditoría para las empresas privadas, no financieras, están regidas por el Código de Comercio de 1970, modificado en 1993 y otra normatividad relacionada¹⁰. El Código contempla varias formas de entidades empresariales, siendo de lejos la más usual la de la sociedad anónima de capital variable o SA de CV, fundamentalmente porque permite procesos relativamente simples para incrementar o reducir capital. Las empresas con menos de 20 accionistas pueden ser constituidas como una sociedad de responsabilidad limitada, aunque esta forma legal en la práctica es usada rara vez en El Salvador. Bajo este Código, todas las sociedades anónimas deben preparar estados financieros anuales, incluido un balance general, un estado de resultados, un estado de cambios en el patrimonio, y notas relacionadas de acuerdo a “los criterios de evaluación y principios contables establecidos o autorizados por el Consejo de Vigilancia de la Profesión de Contaduría Pública y de Auditoría (CVPCA) o, en su defecto, por las Normas Internacionales de Contabilidad” (las diferencias entre las normas de contabilidad vigentes en El Salvador y las NIIF son discutidas en los Párrafos 31, 38 y 39). Los estados financieros anuales de todas las SA deben ser auditados antes de ser presentados a la Junta General Anual de Accionistas (JGA; véase Art. 289). Es más, los auditores externos de las SA tienen amplias responsabilidades, incluida la “verificación en todo momento de las operaciones de la empresa”. Los auditores tienen la obligación de asistir a la JGA (Art. 291), lo que les brinda a los accionistas la oportunidad de pedir aclaraciones sobre los estados financieros, contribuyendo de esta manera a la confianza de los inversionistas. En lo que respecta a las sociedades de responsabilidad limitada, también están obligadas a designar un auditor externo (Art. 122). El hecho de que las pequeñas empresas estén sujetas a exigencias relativamente rigurosas de información financiera representa un costo de “hacer negocios” sin un claro beneficio concomitante para la sociedad.

15. **Las empresas que cotizan valores en la bolsa, que por ley incluyen a los bancos, las compañías de seguros y los fondos de pensiones, están sujetas a legislaciones y reglamentos**

¹⁰ Decreto N.º 671 del 8 de mayo de 1970, el cual ha sido exhaustivamente modificado desde entonces, inclusive en los asuntos contables.

específicos¹¹, los mismos que fijan normas contables y reglas tanto con propósitos de supervisión como de información externa. Por ley, todos los bancos y compañías de seguros deben cotizar valores en la BVES. Además de las estipulaciones generales señaladas en las leyes respectivas, los aspectos relativos a la contabilidad, la información financiera y la auditoría son tratados en los reglamentos de las Superintendencias: (i) del Sistema Financiero (SSF) que abarca seguros, (ii) de Valores (SV), y (iii) de Pensiones (SP) (Párrafo 9). Salvo en el caso de las empresas que cotizan valores en la bolsa (i.e., empresas no financieras, que están bajo la supervisión de la SV), estas reglamentos incluyen catálogos de cuentas obligatorias, modelos de estados financieros, y métodos para el registro de transacciones de especial relevancia para cada mercado, incluyendo la valuación de títulos-valores o de activos inmobiliarios y la estimación de préstamos incobrables (Párrafo 38). No se distingue entre información financiera para fines regulatorios e información financiera de propósito general. Todas las entidades antes mencionadas deben someter sus estados financieros anuales a una auditoría independiente. En términos de información financiera, se aplican las siguientes obligaciones:

(a) *Para los bancos:*

- Los estados financieros anuales auditados deben ser presentados ante la SSF y publicados en un diario de amplia circulación nacional no después de 60 días de finalizado el año; una norma del SSF (NCB-017¹²) regula la forma y contenido de los estados financieros así como las normas contables a ser aplicadas. Estas son definidas como “Normas Internacionales de Contabilidad y normas contables emitidas por la Superintendencia del Sistema Financiero, prevaleciendo estas últimas en caso de conflicto”. La NCB-017 proporciona una visión general de los tratamientos contables que deben ser aplicados en aspectos claves, y un modelo de estados financieros a ser seguido por los bancos, con un conjunto mínimo de notas de explicación.
- Los estados financieros de medio año y trimestrales al 30 de junio (no auditados) deben ser presentados ante la SSF y publicados en el plazo de un mes;
- Los estados financieros mensuales (no auditados) deben ser presentados por vía electrónica a la SSF en un plazo de cinco días hábiles;
- Los estados financieros semanales y otra información se deben proporcionar con propósitos regulatorios; y
- También se requiere tener disponible una variedad de información acerca de la cartera de préstamos y otros asuntos, tal como se establece en las normas prudenciales de la SSF.

(b) *Para las compañías de seguros*, se aplican requisitos similares a aquellos de los bancos, incluyendo una norma acerca de la preparación de los estados financieros (NCS-015) similar a la NCB-017; la información específica del sector que debe ser presentada incluye el desgregado de inversiones y el informe del auditor acerca de la prueba de solvencia de pasivos.

(c) *Para empresas que cotizan valores en la bolsa*, deben cumplir con presentar ante la SV lo siguiente:

- Estados financieros anuales auditados y estados financieros de medio año no auditados en un plazo de 45 días;

¹¹ Estas leyes incluyen: la Ley de Bancos (Decreto Legislativo N.º 697) emitida el 2 de septiembre de 1999; la ley de compañías de seguros promulgada el 1 de enero de 1997; la ley de intermediarios financieros no bancarios promulgada el 1 de julio del 2001; la ley del mercado de valores (Decreto Legislativo N.º 809) emitida el 6 de diciembre del 2001; y la Ley del Sistema de Fondos de Pensiones, Decreto Legislativo N.º 927 emitido el 19 de diciembre de 1996.

¹² Norma Contable para Bancos (NCB) N.º 017, publicada el 7 de febrero del 2001.

- Estados financieros trimestrales no auditados al 31 de marzo y al 30 de septiembre dentro de un plazo de 30 días;
- La información sobre cambios de capital en la empresa, en las políticas contables, etc., debe ser presentada en forma permanente.

(d) **Para fondos de pensiones y AFP**, existen también requisitos de información concernientes a: (i) informes financieros anuales, auditados, los que deben ser entregados hasta el 10 de febrero del año siguiente; (ii) estados financieros no auditados de medio año y trimestrales (entregados dentro de un plazo de 15 días); (iii) informes financieros mensuales (entregados dentro de un plazo de siete días); y (iv) diferentes informes diarios que deben ser presentados ante la SP de manera permanente.

16. **En los sectores de banca y seguros, los auditores independientes están sujetos a requisitos de registro y regulaciones concernientes a la conducción de sus auditorías.** La SSF exige un mínimo de cinco años de experiencia —para profesionales individuales, o para uno de los socios en el caso de una firma auditora—, y conocimiento de las declaraciones de las Normas de Auditoría (SAS) emitido por el Instituto Americano de Contadores Públicos. Una vez que la inscripción es aprobada, la SSF actualiza su relación de auditores admitidos, la misma que actualmente incluye a 37 profesionales individuales o firmas auditoras para el caso de los bancos, 29 para instituciones financieras no bancarias y 23 para compañías de seguros. Una firma no puede auditar una institución con la cual tiene cualquier préstamo vigente y no puede obtener más del 25% de sus ingresos de un solo cliente de auditoría¹³. Luego de cinco años se exige la rotación de las personas a cargo de la auditoría. Por otro lado, las Normas de Auditoría Externa para Bancos y Compañías de Seguros de la SSF (NBP2-05) detallan los requisitos específicos para la conducción de auditorías, incluyendo: a) la conducción de auditorías aplicando las SAS (véase en este mismo Párrafo; Art. 19); b) la presentación ante la SSF del plan de auditoría dentro del plazo de un mes luego de ser designado auditor, indicando los procedimientos de auditoría contemplados para aspectos específicos¹⁴ (Art. 20-22); c) la evaluación del sistema de control interno y la emisión de un informe específico al respecto (Art. 25-26). En términos de información, la SSF exige que la opinión del auditor sea emitida en relación con las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC, incorporadas desde ese momento a las NIIF) y las Normas de la SSF o, si existieran diferencias con las NIC/NIIF, exige revelarlas en el informe de auditoría (Art. 33).

17. **Las exigencias a los auditores externos, si bien menos rigurosas, también existen para el caso de los fondos de pensiones, las AFP y las empresas no financieras que cotizan valores en la bolsa.** En el sector del fondos de pensiones, estos requisitos son establecidos por decreto presidencial¹⁵, que es menos exigente y prescriptivo que en el sector bancario o de seguros: por ejemplo, no se exige una experiencia mínima para los auditores; se pone mucho menos énfasis en los controles internos; y las regulaciones requieren que se apliquen “normas de auditoría” en la conducción de auditorías, sin señalar mayores precisiones. En lo que se refiere a empresas que cotizan valores en la bolsa, se exige tres años de experiencia, pero no se norma

¹³ SSF, Normas de Registro de Auditores (NBP 2-06) del 20 de marzo del 2002.

¹⁴ Los temas para los cuales algunos procedimientos de auditoría son explícitamente establecidos, incluyen: (i) activos sujetos a riesgos de crédito, (ii) cumplimiento de normas prudenciales, (iii) confirmaciones de terceras partes; (iv) cuentas diversas que deben ser probadas, por ejemplo con las Normas de la SSF, y (v) sistemas de tecnología de la información.

¹⁵ Decreto Presidencial N.º 8 del 1º de enero de 1998 sobre servicios de auditoría externa en las AFP y los fondos de pensiones administrados de manera privada.

ninguna rotación del equipo auditor¹⁶. En abril del 2005 estaban inscritas en la SP seis firmas auditoras; y 25 auditores individuales y firmas estaban registrados en la SV¹⁷. Sobre la base de lo arriba señalado, los auditores externos del sector financiero están sujetos a diferentes regulaciones y deben postular a inscripciones separadas. Esto representa procedimientos redundantes tanto para los auditores como para los reguladores. Un procedimiento único para el registro de auditores sería más eficiente en términos de costos puesto que, en esencia, las calificaciones que se espera tengan los auditores externos son en gran medida las mismas para los distintos segmentos del sector financiero. Actualmente, en la Asamblea Legislativa se está debatiendo una propuesta de integración de las tres superintendencias en una sola SSF; esto podría proporcionar una oportunidad para unificar el proceso de inscripción y la armonización de las regulaciones que rigen para los auditores. Adicionalmente, las regulaciones no facilitan un sistema adecuado para seleccionar auditores y, por lo tanto, los reguladores deben buscar promover un sistema de certificación como se hizo en México con el respaldo del supervisor de valores y banca y del supervisor de seguros.

18. **Las empresas que están por encima de un determinado tamaño están obligadas por la legislación tributaria¹⁸ a proporcionar una certificación emitida por un auditor independiente en lo que respecta al cumplimiento de sus obligaciones tributarias.** El auditor debe estar inscrito en el CVCA y puede ser el mismo que audita los estados financieros de la empresa. El dictamen y los informes de cumplimiento fiscal deben ser presentados ante las autoridades tributarias a más tardar el 31 de mayo del año siguiente. El CVCA ha emitido una norma sobre cómo deben ser conducidas las auditorías para propósitos tributarios¹⁹.

19. **Las EP deben informar empleando las normas de contabilidad del gobierno.** Las EP previamente mencionadas (Párrafo 9) son incorporadas bajo estatutos especiales, y no caen dentro del ámbito del Código de Comercio. Como parte de los recientemente publicados “Lineamientos para el adecuado ejercicio de gobierno corporativo en empresas del estado”, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) ha recomendado que “las EP grandes o que cotizan valores en bolsa deben revelar su información financiera y no financiera en concordancia con las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente”. De manera similar, la IASB y su contraparte del sector público²⁰ abogan por la aplicación de las NIIF por parte de las “empresas de negocios del gobierno” (EP cuyas actividades son fundamentalmente de negocios). La información financiera acerca de las EP, tal como es publicada actualmente por el MH, tendría que ser ampliada de manera significativa para satisfacer las exigencias de las NIIF en términos de presentación y revelación.

20. **A las empresas que cotizan valores en la bolsa se les exige que publiquen estados financieros al finalizar el año, mientras que a las empresas que no cotizan valores en la**

¹⁶ Instrucción AE30/1994 emitida el 16 de junio de 1994 por el Consejo Directivo de la SSF (la cual regulaba entonces el mercado de valores, hasta que esta área de supervisión fue derivada a una superintendencia separada, la SV); Instrucción AE48-1997 emitida el 16 de octubre de 1997 por el Consejo Directivo de la SV.

¹⁷ Se puede acceder a la lista de auditores de cada una de las tres superintendencias a través de sus respectivas páginas web.

¹⁸ Decreto legislativo N.º 230, 14 de diciembre del 2001, Artículos 129-138. Estos requisitos se aplican particularmente a empresas con activos que superan los 10 millones de colones (aproximadamente US \$ 1.1 millones), o con ingresos que superan los 5 millones de colones (aproximadamente US\$ 0.6 millón). Un dólar US es equivalente a 8.7 colones.

¹⁹ Norma para el Cumplimiento de Obligaciones Tributarias.

²⁰ Junta Internacional de Normas Contables para el Sector Público (IPSASB por sus siglas en inglés), una junta independiente dentro de la IFAC.

bolsa únicamente se les exige entregar al Registro Comercial un balance de fin de año sin notas. Los bancos, compañías de seguros y otras empresas que cotizan valores en la bolsa deben hacer una revelación pública de sus cuentas anuales y de medio año en un diario de gran circulación²¹. Esta publicación debe realizarse a más tardar 60 días después del término del respectivo periodo del que se informa. En el caso de las empresas que no cotizan en la bolsa, el Código de Comercio requiere que se registre el balance general anual con el Registro de Comercio administrado por el gobierno. El público puede tener acceso a esta información a través del Centro de Registro Nacional. Sin embargo, un balance general provee información incompleta y no es suficiente para llevar a cabo un análisis adecuado de la situación financiera de una empresa, por lo tanto, no proporciona una base lo suficientemente sólida como para tomar decisiones adecuadamente informadas de inversión o negocios.²²

21. **Al mismo tiempo, las empresas que no cotizan valores en la bolsa están sujetas a múltiples requerimientos de registro con relación a sus estados financieros.** Las Sociedades Anónimas y las Sociedades Limitadas deben presentar sus estados financieros ante la Superintendencia de Obligaciones Mercantiles (SOM), una entidad que forma parte del ME. Adicionalmente, las empresas deben presentar su información financiera ante varias otras instituciones, incluyendo el Registro de Comercio (Para. 20), el departamento de estadística del Ministerio de Economía, las autoridades tributarias y los ministerios para propósitos de licitaciones públicas. Sin embargo, la presentación de documentos ante la SOM es considerada confidencial y, por lo tanto, no está disponible para el público o cualquier tercera parte. La ley no exige que las empresas que no cotizan valores en la bolsa pongan a disposición del público sus estados financieros anuales completos (i.e. incluyendo estado de resultados, un estado de flujo de caja, y notas adjuntas). La falta de información financiera disponible, excepto la de un pequeño número de empresas (aproximadamente 10), hace que el análisis sectorial sea difícil, si acaso es posible, y expone a un mayor nivel de riesgo a los pequeños acreedores que no están en condiciones de obtener una copia de los estados financieros, y que, por lo tanto, no pueden cerciorarse necesariamente de la condición financiera de sus deudores. Esto dificulta la inversión, el préstamo y, en cierta medida, las actividades comerciales en el sector privado.

B. La profesión contable y de auditoría

22. **La profesión contable y de auditoría en El Salvador es una profesión regulada bajo la supervisión del CVCA.** El CVCA fue establecido en el año 2000 a través de una legislación específica (a la que nos referiremos en este informe como “Ley Contable”²³). El Artículo 1º de esta Ley proporciona las definiciones oficiales sobre “contabilidad pública”, “auditoría externa”, y “auditoría independiente de estados financieros”, algunas de las cuales no se ajustan exactamente con aquellas de la IFAC. El rol del CVCA incluye: (a) el registro de los contadores públicos (incluidos los auditores), lo cual exige básicamente un grado universitario; (b) la supervisión de la práctica profesional y el garantizar que quienes ejercen la profesión se encuentren efectivamente registrados; (c) el establecimiento de los requisitos mínimos para las auditorías, y el monitoreo de su cumplimiento por los auditores; (d) el establecimiento de las normas de información contable y financiera, y la autorización de los principios contables y las normas de auditoría internacionalmente aceptados; (e) la emisión de un código de ética

²¹ Ley de Bancos Art. 224; Ley de Seguros Art. 87 (la misma que para los bancos); Ley del Mercado de Valores Art. 34 (para esta última, la publicación en boletines financieros de amplia circulación es una alternativa permitida).

²² Código de Comercio (Decreto no.671), Art. 459, 467 y 474.

²³ Ley Reguladora del Ejercicio de la Contaduría (Decreto Legislativo N.º 828), promulgada el 29 de febrero del 2000.

profesional; (f) la investigación de cualquier reclamo relativo al incumplimiento de los requisitos legales y la práctica profesional; y (g) la promoción de una educación continua entre los contadores públicos. Esta amplia gama de responsabilidades es consistente con aquellas de la mayoría de juntas de supervisión de la profesión contable a nivel mundial²⁴, con la posible excepción del establecimiento de normas contables, una función que con frecuencia es asignada a un organismo especializado separado. En diciembre del 2004 existían cerca de 3,300 personas individuales registradas como contadores ante el CVCA, la mitad de las cuales estaban en actividad en ese momento; asimismo, 202 firmas contables estaban registradas ante el CVCA.

23. **El CVCA tiene limitados recursos para cumplir sus funciones de supervisión y establecimiento de normas.** De acuerdo a la Ley Contable, el CVCA es una Junta de seis miembros cuyo presidente es designado por el Ministerio de Economía, y sus otros cinco miembros son designados respectivamente por: (i) el MH, (ii) la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), (iii) la SSF y la SV, conjuntamente, y (iv) cada una de las dos asociaciones de contadores profesionales (CCES y ISCP). El CVCA cuenta con un equipo técnico de cuatro personas y un equipo administrativo de cinco personas. No cuenta con un ejecutivo permanente. Su presupuesto anual de US\$ 110.000 (para el 2004) es proporcionado por el presupuesto del Estado. Miembros especializados de la profesión contribuyen con su tiempo de manera voluntaria. Los profesionales que cuentan con una licencia no están obligados a pagar una cuota anual para mantener su certificación, lo que explica el porqué un estimado de 50% de contadores públicos registrados ya no ejercen su profesión.

24. **Ni la experiencia profesional ni la aprobación de un examen profesional son prerequisites para registrarse como contadores públicos.** Además de ciertas condiciones formales, el principal requisito para registrarse como contador individual es contar con un grado universitario en contabilidad otorgado por una de las universidades del país que tienen un currículum en contabilidad (Ley Contable, Art. 3-a). A diferencia de esto, la buena práctica internacional, tal como la codifican las Normas Internacionales de Educación para Contadores Profesionales de la IFAC (IES), exige una experiencia profesional de tres años y un examen profesional²⁵. La consecuencia de esto es que la licencia de contador público (individual) puede ser otorgada a personas cuya capacidad técnica y cuya competencia profesional para llevar a cabo auditorías de calidad adecuada no han sido debidamente establecidas. Para el registro de una firma contable, ésta debe tener como socio o propietario a un contador público registrado (como individuo) y, si la firma contable está afiliada a una red internacional, debe presentar una copia del acuerdo de asociación ante el CVCA (Ley Contable, Art. 3-b y 15). En la ley no se establecen condiciones relativas a la estructura legal de las firmas contables, las que pueden ser incorporadas como SA de CV (i.e., con responsabilidad limitada). Sobre la base de entrevistas a una serie de reguladores y partes interesadas, se ha encontrado que un gran número de auditores en ejercicio no poseen conocimientos técnicos actualizados y experiencia con estándares internacionales que les permitan aplicar las NIIF y realizar auditorías en concordancia con las NIA. Por lo tanto, es necesario que la profesión aumente sus esfuerzos en materia de educación profesional continuada.

25. **La profesión contable tiene dos asociaciones voluntarias oficialmente reconocidas,** el Instituto Salvadoreño de Contadores Públicos (ISCP) y la Corporación de Contadores de El Salvador (CCES). Estas organizaciones han sido establecidas hace muchos años y juegan un rol

²⁴ La mayoría de países de la OECD han establecido tales Juntas en períodos recientes. Un número pequeño de economías emergentes (p. ej., Mauritania y Sri Lanka) han implementado una.

²⁵ IES 5, *Requisitos de Experiencia Práctica*, y IES 6, *Evaluación de las Capacidades y Competencias Profesionales* (octubre 2003).

importante como representantes de la profesión en el país. Son miembros de la IFAC²⁶ y de la Asociación Interamericana de Contadores (un cuerpo regional que no tiene un rol regulador ni de establecimiento de normas). Ambas asociaciones organizan algunos seminarios para sus miembros acerca de temas profesionales relativos a normas contables y de auditoría. Actualmente uno de los desafíos para la profesión es incrementar la relativamente baja demanda de servicios de auditoría, lo que limita su capacidad de generar ingresos y, por lo tanto, el desarrollo de los conocimientos técnicos de los profesionales en ejercicio. En este contexto, las organizaciones profesionales también padecen de escasos recursos; a pesar de que algunos de sus miembros contribuyen con las actividades del CVCA, estas organizaciones no pueden jugar un rol activo en el desarrollo de la práctica contable y de auditoría en El Salvador.

26. Tres de las grandes firmas contables internacionales (“Big 4”) dominan el mercado de servicios de auditoría para las empresas que cotizan valores en la bolsa en El Salvador. Una mayoría de bancos, compañías de seguros, fondos de pensiones, y otras empresas que cotizan valores en la bolsa, tienen a una de las 4 Grandes como su auditora para propósitos regulatorios locales. Otras redes internacionales están representadas en el país. Estas firmas y sus representantes han jugado un rol activo en el proceso de adopción de las normas internacionales, apoyando el trabajo del CVCA y brindando alguna capacitación a otros profesionales en ejercicio a través de la CCES o el ISCP.

27. El CVCA adoptó un Código de Ética para Contadores Públicos (CEPCP) en mayo de 2005, basado en la versión de 1998 del código de la IFAC. Este fue un paso importante para mejorar la práctica de contabilidad y auditoría en El Salvador. Por cierto, un código de ética apropiado es esencial para garantizar que los auditores autorizados desempeñen su función observando los principios fundamentales de integridad, objetividad, competencia, debido cuidado, confidencialidad e independencia. En esa medida, es un componente esencial de la credibilidad de la profesión frente a los usuarios de la información financiera, quienes dependen de los auditores. La implementación del CEPCP requerirá una adecuada difusión, tanto dentro de la profesión como en la comunidad académica, para garantizar su adecuada comprensión y aplicación. El Código de Ética para Contadores Públicos que entro en vigencia el 6 de mayo del 2005, rige a contadores públicos individuales así como a firmas, lo que refleja las dos categorías de entidades que pueden inscribirse con la CVCA. El CEPCP describe los principios fundamentales que rigen el ejercicio profesional, los que coinciden con el Código de Ética de IFAC en su versión más reciente de 2005, excepto porque (a) no se identifica el principio fundamental de integridad, y (b) se incluye como principio fundamental el de retribución económica. El CEPCE se puede mejorar en términos de claridad y alineamiento con el código de la IFAC.²⁷ La implementación del CEPCP requerirá una adecuada difusión, tanto dentro de la profesión como en la comunidad académica, para garantizar su adecuada comprensión y aplicación.

²⁶ En la lista de afiliados publicada en la página web de la IFAC, el ISCP es mencionado como “suspendido”, lo cual normalmente indica que la organización afiliada no ha cumplido con el pago de sus cuotas de afiliación.

²⁷ Un tema donde alineamiento con el código de IFAC es deseable tiene que ver con la independencia. La CEPCE mantiene que una forma de impedimento a la independencia es recibir un 25% de los honorarios totales de un cliente por más de tres años. En vez de este tipo de prohibición, el Código de Ética de IFAC recomienda usar un sistema de “amenazas y salvaguardias” para enfrentar el riesgo de la dependencia económica en un cliente.

C. Educación y capacitación profesional

28. **En la actual situación, el currículum contable en El Salvador no prepara adecuadamente a los estudiantes para el uso de las normas internacionales.** La mayoría de universidades salvadoreñas ofrece un currículum de contabilidad, cuyo contenido es definido por la propia universidad; no existen requisitos mínimos con relación a este contenido. En consecuencia, el título de licenciatura en contabilidad pública no refleja un nivel homogéneo de formación académica. Las universidades enfrentan el problema de recursos limitados, y los profesores necesitan dedicar una parte sustancial de su tiempo a la práctica profesional. De acuerdo a entrevistas con la facultad de contabilidad de tres de las universidades más importantes del país, aun no se ha integrado las NIIF y las NIA en su currículum de contabilidad. Más aún, los profesores de los departamentos de contabilidad de las universidades necesitan ser capacitados en las NIIF y NIA, en la medida que estas contienen conceptos que en su mayor parte ellos no han tenido la oportunidad de aplicar. Existe una escasa cooperación entre las universidades y los cuerpos representativos de la profesión respecto a los temas de educación y normas contables.

29. **El CVCA ha establecido requisitos para un desarrollo profesional continuo (DPC) para los contadores profesionales.** Entre las funciones asignadas al CVCA por la Ley Contable, está la promoción de la educación continua (Art. 36). Consecuentemente, el CVCA ha emitido una Resolución el 25 de abril del 2003, que establece: (i) un número mínimo de 20 horas de DPC por año; (ii) los tipos de actividades de DPC aceptables (talleres, seminarios, conferencias, etc.); (iii) los contenidos a ser cubiertos por el DPC (auditoría, contabilidad, tributación, tecnología de la información, ética, etc., —las NIC y NIA son explícitamente mencionadas como temas básicos a ser tratados—); y (iv) una Comisión de Educación Continua encargada de definir la política en términos de educación y la acreditación de los cursos de DPC. El CVCA puede acreditar a las siguientes instituciones para actividades de DPC: asociaciones profesionales, universidades y organizaciones especializadas en capacitación profesional. Los cursos de capacitación internos de las organizaciones también pueden ser reconocidos por el CVCA. Los profesionales en ejercicio autorizados y el personal técnico están ambos sujetos a los requisitos de DPC. Las sanciones por incumplimiento incluyen una amonestación escrita para el primer año, y una multa de tres, seis y 12 sueldos mínimos mensuales (para el segundo, tercero y posteriores años, lo que representa cerca de US\$ 475; US\$ 950 y US\$ 1.900, respectivamente²⁸). Estas sanciones parecen un tanto limitadas, especialmente en comparación con sanciones equivalentes por circunstancias similares en otros países (por ejemplo, en EE.UU. el organismo de supervisión de auditores puede imponer multas de hasta US\$ 100.000 para individuales y US\$ 2 millones para firmas por la primera instancia de incumplimiento), para ser capaces de disuadir el incumplimiento de una manera efectiva.

D. El establecimiento de normas de contabilidad y auditoría de propósito general

30. **Hasta hace poco no existía una definición oficial de normas de contabilidad para empresas privadas en El Salvador.** Hasta que no se estableció el CVCA en el 2000, el código de comercio no estipulaba cuáles eran los principios contables que debían orientar a las empresas en la preparación de sus estados financieros anuales. En los años 90, la profesión contable en El Salvador desarrolló un conjunto de 23 Normas de Contabilidad Financiera (NCF), inspiradas fundamentalmente en las Normas de Contabilidad Financiera de los Estados Unidos (FAS). No existen estadísticas sobre este tema, pero se cree que la mayoría de empresas previamente aplicaban los PCGA y las NCF mexicanos, o políticas basadas en una mezcla de estas normas.

²⁸ Un sueldo mínimo mensual equivale a US\$ 158.4.

31. **Desde el año 2000 El Salvador se viene orientando hacia la adopción de las NIIF; no obstante, una falta de preparación de las partes interesadas ha ocasionado que la adopción sea postergada en varias oportunidades.** Desde el 2000, se han presentado cuatro hitos importantes en el proceso de adopción de las NIIF en El Salvador, los cuales se mencionan a continuación:

- (i) El 5 de diciembre del 2000, el CVCA emitió un acuerdo requiriendo que todas las entidades empresariales de El Salvador aplicasen las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC, desde entonces incorporadas en las NIIF) para los años fiscales que se iniciaban el 1° de enero del 2002, o posteriormente.
- (ii) El 1° de enero del 2002, a la luz de lo que parece haber sido el nivel más bajo de preparación de las empresas y contadores salvadoreños con antelación a la fecha de transición, el CVCA otorgó un año de prórroga para la aplicación de las NIIF. Sin embargo, se les solicitó a las empresas que “mostraran las diferencias existentes entre las prácticas de contabilidad de ese momento y las Normas Internacionales de Contabilidad, incluyendo su cuantificación”.
- (iii) El 5 de diciembre del 2003, el CVCA emitió un acuerdo a través de la cual, (i) postergó la aplicación de las NIIF hasta el año 2004, y (ii) estableció un cronograma gradual para la aplicación de las normas que iba desde el 2004 al 2006 (en el 2004 para las empresas que cotizan en bolsa, en el 2005 para las grandes empresas que no cotizan y en el 2006 para las PYME —asumiendo que, para ese entonces, estarán disponibles un conjunto de normas internacionales simplificadas²⁹—).
- (iv) El 22 de diciembre del 2004, el CVCA emitió un nuevo acuerdo para (a) eximir a las empresas reguladas por la SSF (i.e., bancos, compañías de seguros, etc.) de los requisitos de aplicar las NIIF, y (b) aclarar que la versión de las NIIF que debía ser aplicada era aquella emitida por la IASB en el 2003; dado que la versión 2003 de las NIIF ha sido sustituida por una nueva versión (NIIF 2004) y para evitar posibles confusiones, las normas a ser aplicadas se denominaron Normas de Información Financiera Adoptadas en El Salvador (“NIF/ES”³⁰).

Los actuales requisitos de información financiera para las entidades empresariales salvadoreñas producto de este proceso se resumen en el Cuadro 1.

²⁹ La IASB ha iniciado en otoño del 2003 un proyecto para desarrollar un conjunto de “Normas para PYME” sobre la base de las NIIF (o “NIIF simplificadas”).

³⁰ Normas de Información Financiera Adoptadas en El Salvador.

Cuadro 1 – Normas de contabilidad requeridas por tipo de entidad empresarial

Tipo de entidad	Norma aplicable previa a las NIIF	Año de implementación – Norma aplicable	
		Por Acuerdo previo del CVCA (5 de diciembre, 2003)	Por Acuerdo actual del CVCA (22 de diciembre, 2004)
Empresas que cotizan valores en la bolsa excepto aquellas reguladas por la SSF	No existe definición legal	2004 – totalidad de las NIIF	2004 – NIF/ES
Empresas reguladas por la SSF	Normas de la SSF	2004 – totalidad de las NIIF	Normas de la SSF, supletoriamente las NIIF
Grandes empresas ³¹ que no cotizan valores en la bolsa	No existe definición legal	2005 – totalidad de las NIIF	2005 – NIF/ES
Pequeñas y medianas empresas (PYME)		2006 – NIIF “PYME”	2006 – NIIF “PYME”
Negocios muy pequeños		Exonerados de la aplicación de las NIIF	
Fondos de pensiones y AFP	Normas SP	Fuera del ámbito del CVCA – aplican normas SP	
Empresas Públicas (EP)	Normas de contabilidad del gobierno		

32. **La decisión del CVCA de otorgar un mayor plazo a las empresas, auditores y usuarios de los estados financieros para que se puedan preparar para el empleo de las NIIF parece completamente justificada. Aun así, las reiteradas demoras en la adopción plantean varios temas:**

- **Es preciso que el proceso de adopción de las NIIF incluya actividades fundamentales** como: (i) el análisis exhaustivo e interpretación de cada NIIF a fin de identificar las principales dificultades que se plantean con relación a las normas vigentes, especialmente las NCF; (ii) la realización de encuestas entre la profesión contable para evaluar el estado del conocimiento sobre las NIIF; y (iii) el requerimiento a las empresas para poner a prueba la aplicación de las NIIF sobre cuentas del año anterior y monitoreen dichas pruebas. Por otra parte, el lanzamiento de las NIIF no fue manejado de acuerdo a un plan detallado y formalizado con una secuencia de actividades claves (revisión de las normas, capacitación de los contadores de las empresas, pruebas “reales” de las NIIF). Consecuentemente, a pesar de los valiosos esfuerzos por parte del CVCA o bajo su liderazgo, el proceso de adopción seguido en El Salvador no garantiza que las empresas y los auditores estén adecuadamente preparados para implementar y hacer cumplir, respectivamente, las NIIF. Como resultado, existe una percepción generalizada acerca de que la mayoría de empresas no están listas para aplicar las NIIF. Para ilustrar esa situación, con relación a las empresas que cotizan valores en la bolsa, la SV tuvo que

³¹ Tanto las grandes empresas como las PYME son definidas de acuerdo al criterio establecido por la Comisión Nacional para la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), de la siguiente manera:

- Pequeña empresa: (i) entre 11 y 50 empleados, y (ii) ventas anuales equivalentes a un monto comprendido entre 476.2 y 4,762 sueldos mínimos mensuales;
- Empresas medianas: (i) entre 51 y 200 empleados y (ii) ventas anuales equivalentes a un monto comprendido entre 4,762 y 31,746 sueldos mínimos mensuales (equivalentes a US\$ 750.000 hasta US\$ 5 millones).

conceder un plazo ampliado —del 15 de febrero al 30 de junio del 2005— para que estas empresas presenten sus estados financieros anuales auditados al 31 de diciembre del 2004

- ***El material existente para la implementación de las normas es útil pero no es suficiente.*** Obedeciendo a su decisión de solicitar la aplicación de las NIIF a todas las empresas desde las pequeñas a las más grandes, el CVCA y las organizaciones contables han hecho esfuerzos encomiables para promover seminarios sobre las NIIF, pero estos eventos no pueden ser definidos como cursos de capacitación propiamente dichos. Con relación al material requerido para capacitar a los contadores en la práctica pública o el sector privado, el CVCA desarrolló una guía de orientación en febrero del 2005³². La orientación no especifica si es que ciertas opciones permitidas por las NIIF no deben seguirse, no proporciona plantillas de estados financieros y notas adjuntas, y no contiene un cuestionario orientado a apoyar a las empresas a evaluar si es que una serie de requisitos de las NIIF se aplican para ellas. Sumada a la guía de aplicación e implementación publicada por la propia IASB, la guía de orientación es un documento útil. Sin embargo, no cumple las veces de un manual de capacitación, el mismo que necesita ser más exhaustivo y detallado, tal como lo ha demostrado la experiencia reciente en la Unión Europea.
- ***Las decisiones pasadas para postergar la aplicación de las NIIF fueron tomadas en fechas muy cercanas a la fecha límite de implementación.*** Tanto en el 2003 como en el 2004, el acuerdo del CVCA tuvo lugar casi al finalizar el año. Esto ha propiciado una percepción de complacencia en la profesión contable y entre las empresas, quienes no parecen haber empleado el plazo adicional proporcionado para dar los pasos necesarios para prepararse con miras a la aplicación de las NIIF.
- ***La versión adoptada de las NIIF (denominada NIF/ES) presenta numerosas diferencias con relación a la nueva versión emitida por la IASB en el 2004.*** La versión del 2004 de las NIIF, que es la que se usa en Europa y en la mayoría de países que han adoptado las NIIF, contiene 5 nuevas normas (NIIF 1 a 5), dos normas previamente existentes han sido retiradas (NIC 22 y 35) y 13 NIC han sido modificadas, en algunos casos referidas a aspectos muy importantes. Consecuentemente, todos los esfuerzos que se necesita realizar para adoptar las NIF/ES no lograrán alcanzar uno de los objetivos claves del proyecto NIIF en El Salvador, es decir, la posibilidad de hacer comparaciones a nivel internacional; igualmente, se verá afectada en cierta medida la credibilidad de la información financiera (mayores detalles en el Párrafo 38).
- ***El actual nivel de recursos del CVCA no parece ser suficiente como para que este organismo cumpla eficientemente su función normativa.*** El CVCA depende exclusivamente del presupuesto que le otorga el Estado para financiar sus responsabilidades de establecimiento de normas y de supervisión.

En base a lo arriba señalado, a pesar de que se han dado importantes pasos en la dirección correcta, todo el proceso de adopción así como el tiempo planificado para el lanzamiento de las NIIF necesitan ser repensados. Estas repetidas postergaciones y continuas dificultades en la implementación de las NIIF ponen en riesgo el objetivo de mejorar la calidad de la práctica contable en El Salvador.

³² Guía de Orientación para la Aplicación de las Normas de Información Financiera Adoptadas en El Salvador, febrero del 2005.

E. El cumplimiento de las Normas de Contabilidad y Auditoría

33. **Las tres superintendencias del sector financiero hacen cumplir las normas de contabilidad e información financiera aunque en grados diferentes.** En la SSF, el monitoreo de la contabilidad y la auditoría se realiza principalmente durante las visitas *in situ* del Departamento de Inspecciones (con equipos distintos para los sectores de banca y de seguros). Los inspectores pueden tener acceso a los documentos de trabajo de los auditores. De acuerdo a la Ley de Bancos, la gerencia, los empleados y auditores pueden ser procesados por felonía en caso de falsa información intencional en los estados financieros (Art. 210), y los auditores pueden recibir una multa o una suspensión o anulación de su licencia a causa del incumplimiento de sus obligaciones (Art. 226). La Ley de Seguros tiene estipulaciones similares. Con relación a las empresas que cotizan valores en la bolsa, la SV realiza dos tipos de controles: (i) revisión de los estados financieros presentados ante el Departamento de Registro, y (ii) inspecciones *in situ* a cargo del Departamento de Supervisión y Control. La tarea de hacer cumplir las normas se centra principalmente en eventos particulares, tales como las ofertas públicas iniciales de emisiones de deuda. Más aún, es difícil medir el impacto de las acciones orientadas a hacer cumplir las normas por cuanto no existen antecedentes de estados financieros modificados por las entidades reguladas a consecuencia de las inspecciones o revisiones. Con respecto a los fondos de pensiones y AFPs, la SP conduce inspecciones *in situ* de firmas de auditoría como parte de su plan anual de revisión. La SSF ha impuesto multas a auditores por tardanzas en la entrega de informes o por presentar memorandos de planeación incompletos (US\$ 2.000); a dos auditores no se les renovó su licencia por falta de documentación. Las sanciones generales son poco frecuentes y leves, y no se publican.

34. **Las superintendencias no tienen un departamento ni recursos específicos destinados a la función de revisión de los estados financieros.** Puede argumentarse que el tamaño de los mercados, especialmente el de la bolsa de valores, no proporciona una masa crítica que justifique una firme acción orientada a hacer cumplir las obligaciones de información financiera, considerando el alto nivel de experticia contable requerida, especialmente con la adopción de las NIIF. En ese sentido, un departamento común dedicado a hacer cumplir las obligaciones contables, apoyado por departamentos de supervisión de los distintos sectores (bancos, seguros, empresas) parece ser la mejor solución para lograr esa masa crítica³³.

35. **La Superintendencia de Obligaciones Mercantiles (SOM) enfrenta graves limitaciones en su capacidad de acción, lo que obstaculiza su efectividad.** El número de entidades que se supone debe monitorear la SOM se estima entre 30,000 y 50,000. La SOM no está equipada —tanto en términos de sistemas de tecnología de la información como en recursos humanos— para supervisar de manera adecuada a una población tan grande de entidades empresariales. Por ejemplo, actualmente la SOM no está en condiciones de hacer seguimiento a las presentaciones tardías de documentos ni a las presentaciones de informes de auditoría con salvedades, las cuales deberían desencadenar acciones dirigidas a hacer cumplir las normas. Buena parte de sus actividades consiste en recabar los documentos y archivarlos. La SOM no cuenta con el equipamiento necesario para archivar electrónicamente la documentación. Cuenta con un equipo de 10 inspectores que realizan visitas *in situ*. También envía cartas de notificación a las empresas que no cumplen con las fechas de presentación de documentos. No obstante, las sanciones que puede imponer son amonestaciones en los casos de incumplimiento por primera

³³ La idea de combinar en una sola institución especializada las facultades de hacer cumplir las obligaciones de información contable y financiera es relativamente nueva a nivel internacional. Ha sido implementada en el Reino Unido en el 2004, con la creación del Consejo de Información Financiera.

vez, y multas equivalentes a 15 a 50 sueldos mínimos mensuales (entre US\$ 2.100 y US\$ 7.500). Estas sanciones tienen un limitado efecto de disuasión. Instituciones similares a la SOM en otros países de Latinoamérica han venido enfrentando el mismo reto de estar obligadas por ley a tener bajo su supervisión a un gran número de entidades, con restricciones presupuestales que limitan su capacidad de cumplir su función. En Ecuador, la solución aplicada fue la de restringir la supervisión a empresas por encima de un determinado tamaño.

36. **El CVCA está considerando introducir un sistema de control de calidad para monitorear el cumplimiento de las obligaciones profesionales de los auditores.** En el 2004, el CVCA llevó a cabo un experimento bajo la forma de entrevistas realizadas por un equipo de profesionales mexicanos, cubriendo 16 firmas que se involucraron de manera voluntaria, y con un alcance bastante limitado (por ejemplo, no incluyó la revisión de los papeles de trabajo de auditoría). Este primer intento fue bien recibido dentro y fuera de la profesión. Actualmente el CVCA está considerando establecer un sistema de revisión de calidad apoyándose en profesionales acreditados, si bien aún no se ha definido ninguna agenda al respecto.

[Información adicional (junio de 2006): posteriormente a la realización de este informe ROSC, el CVCA ha aumentado sus esfuerzos para monitorear a la profesión de auditoría en El Salvador. En el otoño del 2005, se llevó a cabo 40 revisiones de firmas auditoras por un equipo de 32 inspectores designados por la CVCA. Las revisiones se enfocaron en el cumplimiento de la Norma Internacional de Control de Calidad (ISQC) n° 1, así como los temas de documentación de evidencia de revisión y conclusiones de revisión. Detalles adicionales se pueden obtener directamente a través del CVCA. Estos esfuerzos representan un excelente paso hacia la introducción de un sistema integral de monitoreo dentro de la profesión de auditoría el país.]

37. **La cooperación entre las distintas agencias reguladoras interesadas en la contabilidad y auditoría requiere ser intensificada.** Al estar representadas la SSF y la SV en el CVCA, existe una relación institucional entre ellas y el CVCA. Sin embargo, el contenido de dicha relación no está formalmente definido, ya sea en términos de intercambio de información u otras formas de cooperación. La SOM no tiene ninguna relación con el CVCA a pesar de que (a) la SOM está encargada de hacer cumplir las normas que el CVCA establece, y (b) virtualmente todas las entidades bajo la competencia de la SOM supuestamente deben ser auditadas, mientras que al mismo tiempo el CVCA supervisa a los auditores. La cooperación entre las dos instituciones traería consigo sinergias y haría más eficiente el esfuerzo para hacer cumplir las obligaciones que impulsa cada institución. Por ejemplo, la SOM debe estar en la capacidad de informar al CVCA de aquellos casos en los que el rol de los auditores podría ser cuestionado, lo que desencadenaría acciones de parte del CVCA y sería un insumo útil para el establecimiento de su programa anual de control de calidad. Asimismo, la SOM podría proporcionar estadísticas al CVCA sobre cuáles empresas están siendo auditadas por cuáles firmas auditoras, dado que esto podría ayudar al CVCA a monitorear mejor a la profesión contable pública salvadoreña, incluyendo aspectos relativos a concentración de mercado y la dependencia de los profesionales en ejercicio de un pequeño número de clientes.

III. LAS NORMAS DE CONTABILIDAD TAL COMO SON DISEÑADAS Y APLICADAS

38. Tal como se ha señalado previamente (Párrafo 32), la versión de las NIIF a cuyo cumplimiento están obligadas las grandes empresas salvadoreñas en el 2005 difiere considerablemente de, y es considerada de menor calidad que, la versión más reciente. Las NIIF fueron revisadas ampliamente por la IASB en el 2004 a solicitud de las partes interesadas a nivel internacional, como parte de un proyecto de mejoramiento que apuntaba a: (i) reducir las diferencias entre las NIIF y los PCGA de Estados Unidos como parte de un proceso de convergencia mutuamente acordado con los encargados de establecer las normas en los Estados Unidos; y (ii) tomar en cuenta las lecciones aprendidas de la experiencia del empleo de las NIIF (las cuales no han sido lo suficientemente probadas hasta principios de la presente década en la medida que solo unos cuantos países tuvieron la obligación de emplear las NIIF hasta ese entonces) así como la solicitud de inversionistas y partes interesadas internacionales de fijar las normas en ciertos aspectos³⁴. Las diferencias fundamentales entre las NIF/ES (i.e. NIIF 2003) y la versión mejorada (NIIF 2004) están relacionadas con los siguientes temas y transacciones:

- a. **Presentación de los estados financieros (NIC 1)** – La IASB ha realizado varios cambios en esta norma, incluyendo la eliminación del concepto de partidas no operativas (o extraordinarias) en el estado de resultados, dado que se consideró que podía prestarse a manipulaciones.
- b. **Políticas contables, cambios en las estimaciones contables y errores (NIC 8)** – La nueva versión de la NIC 8 es más rigurosa con respecto a la necesidad de revelar los efectos de los cambios en las políticas contables y las correcciones de errores de ejercicios anteriores³⁵.
- c. **Combinaciones de negocios (NIIF 3, sustituye a la NIC 22)** – Bajo la nueva norma, la plusvalía mercantil resultante de una adquisición ya no debe ser amortizada; en cambio, el monto de plusvalía mercantil debe ser sometido anualmente a pruebas de desvalorización, debiéndose cargar en el estado de resultados solo si se encuentra que tal desvalorización existe.
- d. **Informaciones a revelar sobre partes vinculadas (NIC 24)** – Estas revelaciones han sido reforzadas especialmente con relación a la retribución a la gerencia y la obligación de la gerencia de fundamentar la afirmación de que las transacciones entre partes vinculadas fueron hechas sobre una base de libre competencia.
- e. **Instrumentos financieros (NIC 32 y 39)** – Estas normas, las mismas que generaron muchas controversias cuando fueron publicadas, especialmente en el sector bancario, han sido modificadas en el 2004 con relación a una serie de aspectos.
- f. **Tratamientos alternativos** – En la versión 2004 han sido eliminados diversos tratamientos contables alternativos que permitían las NIIF 2003, incluyendo (i) el método “último en entrar-primero en salir” (UEPS) para la valoración de inventarios, (ii) la

³⁴ Una de las razones para mejorar las NIIF ha sido que estas serían de uso obligatorio en el 2005 para todas las empresas de la UE que cotizan valores en la bolsa, lo que incrementa radicalmente el alcance de la aplicación de las NIIF en el sector privado a escala mundial. Asimismo, Australia y Nueva Zelanda incorporarán las NIIF en el 2005 y en el 2007, respectivamente.

³⁵ Asimismo, la NIIF 1, *Adopción por primera vez de Normas Internacionales de Información Financiera*, la cual ya era aplicable en el 2003, ha sido excluida de las NIF/ES. Se pretende que la NIIF 1 facilite la transición desde otros PCGA sin tener que acudir algunas veces a ciertas transacciones ocurridas varios años atrás. La exclusión de la NIIF 1 podría hacer que la adopción de las NIF/ES sea más difícil.

capitalización de las pérdidas por diferencias cambiarias, y (iii) la presentación de corrección de errores como parte de las utilidades del año corriente.

Estas diferencias que acabamos de mencionar, tienden a obstaculizar la comparabilidad de la información financiera de las empresas salvadoreñas, especialmente para los inversionistas con una trayectoria internacional.

39. **La revisión de una muestra de estados financieros emitidos por empresas salvadoreñas mostró significativas disparidades entre la práctica vigente y las NIIF 2003.** El Informe ROSC incluyó la revisión de una muestra de 18 estados financieros auditados de empresas salvadoreñas (i.e. no-financieras) al 31 de diciembre del 2004 o 2003. Esta revisión se propuso identificar las aparentes faltas o deficiencias de revelación en los estados financieros; no podía identificar errores o irregularidades en términos de reconocimiento, medición, y en menor medida, de revelación, puesto que solo una auditoría independiente puede lograr eso. La revisión no puede brindar ningún tipo de certidumbre con relación a la fidelidad y confiabilidad de los estados financieros. Considerando el limitado número de empresas que cotizan valores en la bolsa en El Salvador (10), la muestra necesitó incluir empresas que no cotizan valores en la bolsa, cuyos estados financieros son auditados pero no publicados (Párrafo 20). Las principales observaciones que surgen de la revisión pueden resumirse de la siguiente manera:

- (a) ***Diversos conceptos contables claves de las NIIF no fueron empleados en la preparación de los estados financieros.*** Los conceptos más significativos incluyen:
- i. *El uso de valor razonable*, para medir un amplio rango de activos y pasivos, incluyendo instrumentos financieros, propiedad inmobiliaria y activos biológicos. En la mayoría de los casos estos elementos son declarados al costo o no se ven reflejados en absoluto en el balance general de las empresas salvadoreñas. Esto conduce a subestimaciones o sobreestimaciones del patrimonio de una empresa, el mismo que es un indicador clave de su solvencia³⁶.
 - ii. *Impuesto diferido* – Usualmente, de acuerdo a las leyes y reglamentos tributarios locales, ciertas transacciones se registran en un momento distinto que aquel en el que son registradas con propósitos tributarios (generando por tanto una diferencia temporal entre los libros contables y la declaración de impuestos). En tales casos, la NIC 12, *Impuestos sobre las Ganancias*, exige que se reconozca un activo (o pasivo) por impuesto diferido, con ciertas condiciones relacionadas a la probabilidad de recuperación en el caso de un activo por impuesto diferido. En los estados financieros revisados, la noción de impuesto diferido no fue aplicada, salvo en dos excepciones. Este asunto es particularmente relevante en el caso de empresas que revalúan su propiedad en la medida que no reconocen que el efecto impositivo implícito de una reevaluación conduce a inflar el valor patrimonial de la empresa.
 - iii. *Deterioro del valor* – Esta noción que consiste en reflejar la disminución del valor de ciertos activos es igualmente importante para la capacidad de los usuarios de estados financieros de medir con fidelidad el desempeño y situación financieros de una empresa.
- (b) ***En diversos aspectos, la práctica contable observada no se ajustaba a las NIIF o no era aplicada de manera consistente entre una empresa y otra.*** Los tratamientos que se alejaban de aquellos de las NIIF incluyen: (i) las reevaluaciones de activos fijos no

³⁶ Por ejemplo, una empresa mencionó en las notas a los estados financieros la existencia de contratos a futuro vigentes por compra de bienes con valores de mercado menores al precio de compra. Según las NIIF, la empresa tendría que haber reconocido la pérdida correspondiente.

actualizadas periódicamente, (ii) el reconocimiento de ingresos sin cumplir las condiciones establecidas en la NIC 18, *Ingresos*, (iii) la valuación de inventarios no se realizó en conformidad con el criterio de “costo o valor de mercado, el menor”³⁷, y (iv) la capitalización de intereses sin satisfacer algunos de los requerimientos de la NIC 23, *Costos por intereses*. Además, con relación a la indemnización que les corresponde a los empleados por despido bajo la ley laboral salvadoreña, muchas empresas parecen seguir la práctica de pagar dicha indemnización incluso cuando el empleado se retira, pero solo algunas reconocen un pasivo en su balance general tal como lo requiere la NIC 19, *Beneficios a los empleados*³⁸.

- (c) ***En promedio, la calidad de las revelaciones no cumplió con los requisitos de las NIIF.*** Este fue particularmente el caso de la revelación de las políticas de contabilidad seguidas, las notas explicativas sobre contingencias, partes vinculadas, términos de endeudamiento, etc.

40. **En base a lo señalado más arriba, la calidad de la información brindada en los estados financieros revisados no es uniforme, y en varios casos esa información probablemente no cumpliría cabalmente con las necesidades de los inversionistas y prestamistas.** Los estados financieros de las pocas empresas que cotizan valores en la bolsa que han aplicado las NIF/ES (i.e. NIIF 2003) tuvieron mucha mayor precisión, claridad y comparabilidad. En general, la implementación efectiva de las NIIF incrementaría significativamente la utilidad de los estados financieros para los usuarios externos, lo cual es una condición para impulsar el desarrollo de las actividades de préstamo, así como la inversión en las empresas salvadoreñas. La superación de las brechas descritas previamente requerirá una significativa capacitación a los contadores que trabajan en empresas y en el sector público. Por otra parte, los gerentes de empresas pocas veces son concientes de la importancia de estos asuntos. Esto es tanto más problemático en la medida que un informe financiero de alta calidad depende de insumos precisos proporcionados por los gerentes, especialmente para tener seguridad acerca de la racionalidad económica correcta que subyace a ciertos tratamientos contables (por ejemplo, con relación a temas de valoración de inventarios, que dependen directamente de una variedad de factores empresariales, o para determinar si es que un activo a largo plazo está deteriorado y medir la consiguiente pérdida de valor).

41. **Con la excepción de dos empresas que cotizan valores en bolsa que aplican las NIF/ES, todos los estados financieros revisados indicaron que las empresas se encontraban en el proceso de evaluar el impacto de las NIIF, pero ninguna brindó evidencia alguna de haber hecho realmente dicha evaluación. Esto se aleja claramente de una de las exigencias del CVCA, que indica que las empresas deben revelar el impacto de las diferencias con las NIIF (Párrafo 31(ii)).** A pesar de que las empresas no estaban legalmente obligadas a cuantificar las diferencias entre los métodos contables existentes y las NIIF, el hecho de que la mayoría de ellas indicara que se encontraban aún en el proceso de hacerlo es un tanto preocupante. Ciertamente, la experiencia de otros países que han realizado la transición desde las PCGA locales a las NIIF muestra que los intentos serios de hacer tal cuantificación fueron realizados con bastante anticipación, muchas veces con más de un año de antelación a la fecha de transición

³⁷ Véase también la discusión de un tema relacionado en el Párrafo 43.

³⁸ Existe también un debate sobre si una provisión del Código de comercio debe o no ser interpretada como una obligación de las empresas de reconocer una provisión para dichas obligaciones laborales. De acuerdo a las autoridades Salvadoreñas, este asunto debe ser analizado tomando en cuenta las provisiones de IAS 19 y la situación individual de cada empresa.

planificada. Esto parece apuntar a la necesidad de que el CVCA monitoree más cercanamente los esfuerzos de las empresas salvadoreñas para implementar las NIIF.

IV. LAS NORMAS Y PRÁCTICAS DE AUDITORÍA

42. **A los auditores en El Salvador se les exige aplicar las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) para todas las auditorías de los estados financieros.** El CVCA adoptó las NIA en el 2000. Como se ha señalado anteriormente, el CVCA encargó una encuesta sobre la práctica de auditoría en El Salvador consistente en una serie de entrevistas a representantes de 16 firmas auditoras locales. Los principales temas que surgieron de esta encuesta incluyen: (a) la falta de políticas escritas, claramente definidas, con relación a la independencia; (b) la ausencia de evidencia de que los socios auditores y el personal están adecuadamente capacitados; (c) la planificación de los compromisos de auditoría está insuficientemente documentada; en particular, la mayoría de los acuerdos de los términos de los trabajos de auditoría no cumplen con los requisitos de la NIA 210, *Términos del trabajo de auditoría*; (d) la documentación del trabajo de auditoría y la supervisión de dicho trabajo necesitan ser mejoradas; y (e) pocas firmas auditoras han establecido una política de documentar las condiciones para la aceptación de nuevos clientes y el mantenimiento de los ya existentes; tampoco queda claro en qué medida la recomendación de comunicarse con el auditor precedente (señalada por la NIA 510, *Trabajos iniciales*) es seguida en la práctica.

43. **El análisis de los informes de auditoría relativos a los estados financieros revisados por el Informe ROSC plantea varias preguntas sobre la calidad de la práctica de auditoría,** tal como sigue:

- **Opiniones con salvedades** – Cuatro informes de auditoría contenían salvedades bajo la forma de limitaciones al alcance o excepciones³⁹. Los asuntos más notorios son los siguientes:
 - a) En el caso de una empresa que cotiza valores en la bolsa, el auditor dio su opinión con salvedades concernientes a dos temas referidos a cuentas por cobrar de dudosa recuperación. El auditor también mencionó en su informe dos asuntos que parecían ser tan serios, si no más, que los otros dos⁴⁰. En uno de los casos,

³⁹ *Limitaciones al alcance*, se refiere a los procedimientos que no se pueden ejecutar pero que el auditor estima necesarios para conducir la auditoría en concordancia con las NIA u otras normas aplicables. *Excepciones*, son asuntos vinculados respecto de los cuales el auditor está en desacuerdo con el tratamiento contable aplicado por la empresa.

⁴⁰ Los dos asuntos se pueden describir brevemente de la siguiente manera:

- (i) La empresa declaró una cierta categoría de inventario en su balance general al costo de producción, que resultó siendo más alto que el valor de mercado. Bajo cualquier conjunto aceptable de PCGA, los inventarios no pueden mostrarse en el balance general a un valor más alto que el de mercado (de otra manera la venta del inventario generaría una pérdida). La justificación brindada en las notas al estado financiero para dicho tratamiento fue que seguía una práctica de la industria. Sin embargo, la buena práctica contable debe tener precedencia por encima de cualquier supuesta práctica de la industria (la cual deberá ajustarse para que satisfaga los principios generales de una contabilidad válida).
- (ii) El informe de auditoría resalta una revelación en los estados financieros referida al hecho de que en el pasado se había realizado una valoración financiera de la empresa como un todo, mostrando un valor más bajo que el valor neto en libros. Sin embargo, no se proporcionó ningún otro elemento acerca de este tema que le permitiese al lector hacer un uso apropiado de esta información.

parece claro que el auditor debió haber objetado el tratamiento seguido en lugar de tan solo enfatizarlo al final del informe.

b) El informe de auditoría de un banco tuvo cuatro limitaciones de alcance y tres excepciones, lo cual es un número inusualmente alto y plantea dudas sobre si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera de la empresa.

- **Referencia a transacciones con partes vinculadas** – Un significativo número de informes de auditoría incluyeron un párrafo de énfasis, además de los tres párrafos estándar, sobre el siguiente tema: “la empresa es parte de un grupo económico, y es posible que los términos de las transacciones al interior del grupo no sean los mismos que los que se hubieran establecido entre entidades totalmente independientes”. Este tipo de referencia no cumple con los criterios de un párrafo de énfasis, y no proporciona información clara y útil para el lector.
- **El texto de los informes no siempre se ajustó al modelo de la IAASB.** Los informes de auditoría para propósitos locales, que son certificados oficiales, deberían ajustarse a la redacción prescrita en la NIA 700, *Dictamen del auditor sobre los estados financieros*.
- **Descripción del marco de información aplicado** – Tal como se ha señalado más arriba, los estados financieros revisados no incluyeron la cuantificación de las diferencias entre la información financiera aplicada y las NIIF (en algún caso no se proporcionó información alguna), a pesar de que tanto el CVCA y la SSF exigen tal cuantificación. Ninguno de los informes auditados incluyeron una salvedad sobre este punto. Más aún, varios informes de auditoría describieron la base contable aplicada por los bancos de un modo que sugería que se estaban siguiendo las NIIF a pesar de que claramente no era ese el caso. Esto resalta aún más la falta de preparación de las empresas y bancos para la adopción de las NIIF, y demanda una exigencia mayor para hacerlas cumplir por parte de los reguladores.

44. **El ambiente en el que se desarrolla el proceso de auditoría en El Salvador no contribuye al cumplimiento de las NIA de parte de los auditores externos, y limita su responsabilidad ante los usuarios de los estados financieros.** Sobre la base de las entrevistas realizadas por el equipo ROSC con los auditores en ejercicio, reguladores y otras partes interesadas en San Salvador, los factores más significativos que restringen la aplicación de las normas son:

- **Los estados financieros de las empresas que no cotizan valores en la bolsa, que están auditados, no están disponibles para terceras partes** (Párrafo 20). Esto limita la posibilidad de que los auditores externos sean cuestionados con respecto al cumplimiento de las obligaciones y estándares profesionales.⁴¹
- **No existe una historia o tradición de juicios legales civiles contra auditores que hayan incurrido en faltas** – Adicionalmente, ni la ley ni los reglamentos obligan a los auditores externos a contar con un seguro profesional que cubra la exposición de los auditores externos frente a acciones legales de parte de los usuarios de estados financieros⁴². La ley no especifica la responsabilidad legal del auditor externo por conducta inapropiada o por

⁴¹ Si se publicaran en completo estados financieros auditados, presentaciones erróneas como aquellas descritas en el Para. 39 podrían ser detectadas más fácilmente por terceros, en tales circunstancias, los auditores externos se verían disuadidos a no reportar instancias de incumplimiento.

⁴² Sin embargo, aquellas firmas auditoras que están afiliadas a redes internacionales por lo general están protegidas por un seguro internacional.

cumplimiento inadecuado de sus responsabilidades profesionales, a excepción, en cierta medida, del sector financiero.

- **Control de calidad de la auditoría** – Como se ha señalado antes (Párrafo 36), no se ha establecido ningún mecanismo que garantice que los auditores (individuos o firmas) cumplan con las normas de auditoría y observen los procedimientos que garanticen la calidad interna, tal como se prescribe en las normas internacionales (NIA 220, *Control de calidad para el trabajo de auditoría*).
- **Debilidades en el régimen de exigencia de cumplimiento con relación a la información financiera empresarial** – Especialmente en el caso de las empresas que no cotizan valores en bolsa, las limitaciones existentes en el régimen de exigencia de cumplimiento son también un factor que contribuye a la limitada exposición de los auditores a acciones contra ellos en el caso de auditorías inadecuadas.
- **Falta de interés por parte de la comunidad empresarial respecto de la información financiera empresarial** – Las empresas salvadoreñas todavía son en gran medida propiedades familiares y la comunidad empresarial generalmente tiene un interés limitado en la información financiera externa, e incluso llega a percibir que tal información es una posible amenaza a sus secretos empresariales. Más aún, con relación a la estructura de buen gobierno de las empresas salvadoreñas, los comités de auditoría actualmente son casi inexistentes.

Tomados en conjunto, estos factores debilitan el incentivo a la calidad en el trabajo de auditoría e incrementan la probabilidad de que las auditorías puedan ser inadecuadas para garantizar estados financieros publicados de alta calidad. En general, el nivel de la práctica de auditoría en El Salvador parece desigual y es necesario que el CVCA encare diversas debilidades para garantizar que las empresas cumplen con las NIIF y los auditores con las NIA, de manera que pueda lograrse el objetivo de mejorar la transparencia financiera en el sector privado.

V. PERCEPCIONES ACERCA DE LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA

45. **Las partes interesadas tienen percepciones encontradas acerca de la calidad de la información financiera empresarial en El Salvador, y están preocupadas por la falta de acceso a los estados financieros de todas las empresas, a excepción de unas pocas que cotizan sus valores en la bolsa.** En general, los usuarios de los estados financieros (los departamentos de crédito de los bancos comerciales, las firmas corredoras de bolsa, las agencias calificadoras, los inversionistas) y otras partes interesadas localizadas en el país entrevistadas para este informe, consideran que la calidad de la información empresarial es aceptable en el caso de las empresas que cotizan valores en la bolsa e insuficiente para las empresas que no cotizan. Es más, el hecho de que la información no financiera acerca de las empresas de propiedad privada no sea publicada o accesible a través de un registro público, es visto como un impedimento importante para el análisis sectorial. En lo que corresponde al mercado de valores, algunos se refirieron a las revelaciones de las transacciones con partes vinculadas como un área que requiere mejoras.

46. **Existe una clara percepción acerca de que las empresas y bancos no están listos para asumir las NIIF y necesitan prepararse mejor como un prerrequisito para adoptar esas normas.** La adopción de las NIIF por parte de todas las grandes empresas y las PYME (si bien en una versión simplificada para estas últimas) es percibida como una transición que parece ser

positiva, pero que plantea un reto importante a las empresas salvadoreñas, siendo necesario un mayor grado de alerta de parte de la comunidad empresarial. En el sector financiero, se considera que la implementación de las NIIF requerirá alguna inversión en sistemas de tecnología de la información y que generará impactos materiales. En tanto que los bancos y los reguladores desarrollen las capacidades requeridas, una aproximación gradual parece tener mucho sentido.

47. **Algunas partes interesadas demandan que las agencias reguladoras, especialmente la SOM, hagan cumplir la normatividad de manera más efectiva y transparente.** El rol de las superintendencias del sector financiero y del mercado de capitales es percibido, en general, de manera favorable, si bien varios participantes del mercado les demandan más transparencia con respecto a las sanciones. Se espera que la integración propuesta de las tres superintendencias proporcione economías de escala y represente una simplificación. Se percibe claramente que la SOM carece de los recursos para desempeñar su función y para actuar como un verdadero factor de disuasión.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Resumen de observaciones

48. **En el 2000, El Salvador decidió adoptar las normas internacionales de contabilidad (NIIF) y las normas internacionales de auditoría (NIA) para fortalecer la información financiera de las empresas del país.** Tal decisión fue un buen paso, consistente con la meta de El Salvador de mejorar la integración de su economía a los mercados mundiales y atraer IED. En efecto, ambos conjuntos de normas son reconocidos internacionalmente y están en condiciones de proporcionar información financiera de alta calidad; además, el desarrollo de normas propias implica costos recurrentes considerables para un país, y va en contra del objetivo de garantizar un máximo de comparabilidad en las prácticas empresariales. Sin embargo, el proceso de adopción de las NIIF ha sido mucho más lento de lo que se pensó, debido en gran medida a las debilidades del régimen regulatorio y a una falta de capacidad en la profesión de auditoría y en la comunidad empresarial. Las principales conclusiones que surgen del Informe ROSC de Contabilidad y Auditoría en El Salvador se resumen a continuación:

OBLIGACIONES CONTABLES Y DE AUDITORÍA DE LAS EMPRESAS

- (a) A las Sociedades Anónimas (SA) y a las empresas de responsabilidad limitada (*limitadas*), que representan a la gran mayoría de las empresas salvadoreñas, se les exige tener sus estados financieros anuales auditados. Dado que entre estas empresas existen numerosos negocios de propiedad familiar, esto significa que, en efecto, a un gran número de PYME se les exige tener una auditoría de sus estados financieros. En la práctica, debido a que las auditorías externas implican un alto costo relativo, estas son ejecutadas únicamente para entidades de interés público (*i.e.*, empresas que cotizan valores en la bolsa, bancos y grandes empresas que no cotizan valores en la bolsa). Un requerimiento de auditorías de tal amplitud conduce ya sea a incrementar el costo de hacer negocios en El Salvador, o invita al incumplimiento de la ley.
- (b) Estas mismas empresas están obligadas a presentar sus estados financieros ante la Superintendencia de Obligaciones Mercantiles (SOM), además de una serie de instituciones incluyendo el Registro Nacional, el departamento de estadística del Ministerio de Economía, las autoridades tributarias y los ministerios sectoriales para efectos de licitaciones públicas. Estos múltiples trámites incrementan el costo de hacer

- negocios en El Salvador. Significan también costos redundantes para el Estado que es el encargado de procesarlas.
- (c) Con la excepción de las empresas que cotizan valores en la bolsa, la cual incluye unas 10 empresas, los estados financieros empresariales no están disponibles para terceras partes. Esto facilita el incumplimiento de la ley en la medida que los estados no están a disposición de terceros. Un objetivo importante de la información financiera empresarial debería ser proteger a las terceras partes, y consecuentemente disminuir los riesgos de quiebra empresarial. Dado que el público no puede acceder a los estados financieros, y teniendo en cuenta que la SOM no está actualmente equipada para jugar el rol de hacer cumplir las normas de manera efectiva, este objetivo no puede ser alcanzado.

ADOPCIÓN DE LAS NIIF

- (d) El Código de Comercio de El Salvador fue modificado en el 2000 para incorporar explícitamente las normas internacionales de contabilidad en el marco legal del país. El ente oficial encargado de establecer las normas en el país, el Consejo de Vigilancia de la Profesión de Contaduría Pública y Auditoría (CVCA), ha adoptado las NIIF en el 2000. En diciembre del 2003 se estableció un cronograma gradual de adopción, el cual fue corregido en diciembre del 2004 de la siguiente manera:
- 2004 (año calendario, el mismo que coincide con el año fiscal): adopción por parte de todas las empresas que cotizan valores en la bolsa (los bancos y las compañías de seguros que fueron previamente incluidos está exceptuados hasta nuevo aviso);
 - 2005: adopción por parte de las grandes empresas que no cotizan valores en la bolsa;
 - 2006: adopción por parte de las PYME.
- (e) Desde el año 2000, se ha realizado ciertos esfuerzos con el fin de preparar a las empresas y auditores para la adopción de las NIIF, principalmente a través de seminarios y talleres. En el 2005, el CVCA desarrolló materiales de orientación para el uso de las NIIF; esta adopción ha sido limitada en parte debido al costo relativo y, por otra parte, debido a la falta de recursos financieros y humanos. El proceso a través del cual las NIIF fueron adoptadas no incluyó una revisión de cada norma para identificar qué áreas plantearían los retos más importantes durante la implementación. Además, el CVCA decidió en diciembre del 2004 que El Salvador aplicaría la versión 2003 de las NIIF, la cual difiere bastante de la nueva versión emitida en marzo del 2004. Las normas de contabilidad aplicadas no se denominarán, por lo tanto, las NIIF, sino Normas de Información Financiera Adoptadas en El Salvador (“NIF/ES”).
- (f) Actualmente, la gran mayoría de auditores que cuentan con una licencia no conocen las normas lo suficiente como para estar en condiciones de garantizar que estas sean aplicadas por las empresas que ellos auditan. Además, parece ser que las empresas no han hecho muchos esfuerzos por prepararse en la aplicación de las NIIF.
- (g) La revisión ROSC de una muestra de estados financieros auditados observó un número de diferencias respecto de las NIIF que no fueron mencionadas en los informes de auditoría. Esto tiende a corroborar la percepción expresada por personas conocedoras, entrevistadas como parte de este informe ROSC, con relación a que el actual nivel de cumplimiento de las normas contables es inadecuado. También indica la necesidad de fortalecer la práctica de auditoría.

REGISTRO Y REGLAMENTACIÓN DE AUDITORES – ESTÁNDARES PROFESIONALES

- (h) La contabilidad y la auditoría son actividades reguladas. Existen aproximadamente 3,300 contadores que cuentan con una licencia para brindar servicios contables y ejecutar

auditorías estatutarias. El principal requisito para obtener una licencia de contador público (y por lo tanto de auditor) es contar con un grado de licenciatura en contabilidad otorgado por cualquier universidad salvadoreña. No se ha establecido ningún requisito mínimo para el contenido del currículum universitario de contabilidad. No se exige un examen profesional ni se requiere experiencia práctica. Esto se aleja de la buena práctica profesional tal como se establece en las normas de educación de la IFAC, y es insuficiente para garantizar que los profesionales autorizados tengan el conocimiento técnico y la competencia profesional adecuados para realizar auditorías de calidad.

- (i) A fines del 2004, el CVCA hizo un intento de realizar algún tipo de control de calidad sobre la práctica de auditoría en El Salvador. A la fecha de este informe, el CVCA había previsto introducir un proceso control de calidad periódico, aunque no se había definido modalidades precisas para tal proceso [*información adicional – junio de 2006*: hacia el fin del año 2005, el CVCA condujo un programa de evaluación de 40 firmas auditoras, basado en una evaluación del cumplimiento con la norma de control de calidad ISQC 1].
- (j) El CVCA no cuenta con los recursos necesarios (personal, instalaciones, financiamiento) para desempeñar sus funciones. Actualmente, el CVCA depende casi exclusivamente de la asignación presupuestal del Ministerio de Economía. Asimismo, no se cuenta con ningún cargo de nivel ejecutivo a tiempo completo en el CVCA.
- (k) El CVCA ha establecido un requisito de desarrollo profesional continuo; sin embargo este requisito no es adecuadamente monitoreado, y las sanciones por incumplimiento son relativamente leves.
- (l) Las tres superintendencias dentro del sistema financiero (SSF, SP y SV) tienen sus propios criterios para otorgar licencias. Monitorean a los auditores externos sin coordinación con el CVCA. Esto representa una potencial duplicidad de esfuerzos e inconsistencias en las formas en las que los auditores son regulados.
- (m) El CVCA introdujo en mayo de 2005 un código de ética basado principalmente en la versión 1998 del código de IFAC. Dicho código es importante para garantizar que los quienes ejercen la profesión se rijan plenamente por los principios de conducta profesional, incluyendo la integridad, la objetividad, la competencia y –en el caso de los auditores– la independencia. Sin embargo, el recién adoptado código no considera todas las prescripciones del Código de Ética de IFAC en su versión de 2005, y diversos aspectos que no están adecuadamente definidos podrían atentar contra la transparencia en su aplicación, así como dejar de garantizar el debido proceso en los casos de incumplimiento que se presente.

CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS

- (n) Las tres superintendencias del sector financiero son responsables de hacer cumplir las normas de contabilidad y los requisitos de información financiera; sin embargo, no cuentan con un departamento específico dedicado a esta actividad con la experticia necesaria en normas internacionales.
- (o) La SOM no cuenta con los recursos suficientes para monitorear a las empresas que no cotizan valores en la bolsa, y su ámbito de intervención —el mismo que incluye posiblemente hasta 50.000 empresas— es demasiado grande como para permitirle cumplir efectivamente con su responsabilidad. Por otra parte, sus facultades para sancionar son limitadas.

- (p) En la profesión contable y de auditoría, todavía no existen mecanismos establecidos adecuadamente para monitorear el cumplimiento de las obligaciones profesionales por parte de los auditores. Como se señaló antes, el CVCA está ha tomado incitativas a efectos de introducir en el mediano plazo un sistema que garantice la calidad.

49. **En general, a lo largo de los últimos cinco años, El Salvador ha dado pasos encomiables para adaptar su marco legal a las normas internacionales a fin de mejorar su práctica contable y de auditoría. Sin embargo, hasta ahora estos esfuerzos han tenido un efecto limitado debido a dos cuestiones principales :**

- i. **Capacidad de la profesión y de las empresas locales** – El uso de normas internacionales implica un nivel de conocimiento técnico más alto, el involucramiento de gerentes de negocios en el proceso de información financiera, el uso de tecnología de la información, etc. En el caso de El Salvador, los esfuerzos para incrementar la capacidad de los contadores y auditores hasta la fecha han sido limitados.
- ii. **Grandes empresas vs. PYME** – Si bien las obligaciones de contabilidad y auditoría establecidas en la ley son, en general, adecuadas para las empresas más grandes, parecen plantear una carga excesiva para las entidades más pequeñas. Para estas, la carga de rendición pública de cuentas debe ser proporcional a su peso económico y a su impacto social. Por ejemplo, imponer una auditoría externa a una empresa de pequeño a mediano tamaño representa un costo relativamente alto que no necesariamente se justifica por las necesidades de información de las partes interesadas externas. La buena práctica internacional por esa razón no exige estados financieros auditados a las PYME.

Estos dos temas están interrelacionados: (a) el hecho de que la SOM supervise un gran número de empresas implica una carga pesada de trabajo rutinario (principalmente el procesamiento de los documentos presentados por las empresas); y (b) la carga impuesta por este requisito administrativo impide que la SOM dedique suficientes recursos al desarrollo de la experticia técnica requerida para monitorear adecuadamente las obligaciones de información financiera de las empresas.

50. **El principal objetivo de este informe ROSC es apoyar al gobierno en sus esfuerzos de fortalecimiento de las prácticas contables y de auditoría e incrementar la transparencia financiera en el sector empresarial.** Los principales objetivos de desarrollo a los que apuntan estos esfuerzos son: (a) impulsar el crecimiento, y responsabilidad en el sector privado, (b) garantizar una regulación adecuada del mercado, tanto en el sector financiero como con respecto al abastecimiento de los servicios básicos, y (c) hacer más atractivo el ambiente de negocios para la IED. La conclusión general de este informe es que, si bien se han dado algunos pasos saludables, El Salvador está lejos de haber puesto en funcionamiento los sistemas y prácticas de contabilidad y auditoría que le permitirán el logro de los objetivos antes mencionados.

B. Recomendaciones

51. Las recomendaciones presentadas a continuación serán discutidas con las partes interesadas del país en un taller que será organizado en San Salvador. Los aportes de las partes interesadas serán incorporados en un Plan de Acción que será desarrollado bajo la supervisión del gobierno de El Salvador, con el apoyo del Banco Mundial y otros donantes, incluido el Fondo de Inversión Multilateral (FOMIN)⁴³.

⁴³ El FOMIN es un fondo fiduciario conformado por múltiples donantes que es administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

52. **A efectos de mejorar las prácticas de contabilidad y auditoría en El Salvador y de adecuarlas a las necesidades actuales del sector privado leyes importantes como el Código de Comercio y la Ley Contable del 2000 requieren de modificaciones.** Por ejemplo, adaptar requerimientos de contabilidad y auditoría en El Salvador a las necesidades actuales del país involucra varias acciones que no se pueden implementar sin un respaldo legal explícito, lo que no existe en el presente. Los propuestos cambios al Código de Comercio y a la Ley Contable se pueden llevar a cabo con un proceso legislativo único.

53. **Modificar el Código de Comercio con el fin de eliminar la obligación de las PYME de contar con estados financieros auditados, de conformidad con una práctica observada universalmente.** Una de las formas de alcanzar esto, aunque no de una manera inmediata y directa, sería eximir a las sociedades limitadas pequeñas de la obligación de realizar auditorías externas (práctica común en muchas jurisdicciones). Tal cambio respaldaría los esfuerzos de las autoridades por reducir el costo de hacer negocios en El Salvador. Otra opción sería permitir a las SA que se encuentran por debajo de un determinado tamaño a optar por no participar de la obligación de auditoría siempre que se cuente con el acuerdo unánime de los accionistas. Los criterios para determinar cuales empresas serían sujetas a un régimen simplificado de contabilidad y auditoría (ventas, activos totales, número de empleados, etc.) y los límites correspondientes deben ser acordados por todas las partes interesadas durante la fase de implementación.

54. **Poner en funcionamiento un plan detallado de transición para la implementación de las NIIF en el sector empresarial; esto podría implicar dar un plazo adicional de dos o tres años antes de la aplicación efectiva de las NIIF por parte de las empresas que no cotizan valores en la bolsa.** En el corto plazo, considerando que (a) un número pequeño de partes interesadas están actualmente en condiciones de emplear las NIIF, (b) el desarrollo e implementación de la capacitación y material necesario para una adecuada aplicación de las normas requerirá un tiempo significativo, y (c) la experiencia internacional en países industrializados (es decir, países de la UE, Australia y Nueva Zelanda) muestra que pasar a usar las NIIF requiere un esfuerzo intenso y sostenido de parte de las empresas y los auditores, sería prudente para el CVCA diferir al 2007 (o posiblemente 2008) la obligación de aplicar las NIIF a las empresas que no cotizan valores en la bolsa. Mientras tanto, el CVCA debería desarrollar un programa integral de capacitación obligatoria para todos los auditores que cuentan con licencia (véase más adelante Párrafo 59).

55. **El CVCA debe adoptar la versión más actualizada de las NIIF en lugar de la versión del 2003.** El equipo ROSC reconoce la preocupación del CVCA con relación a los repetidos cambios en las NIIF. Sin embargo, la magnitud de los cambios realizados en el 2003 y el 2004 fue claramente inusual y estuvo relacionada a un evento excepcional que fue la adopción de las NIIF por parte de la Unión Europea. En el futuro continuarán ocurriendo cambios pero a un ritmo más lento, y los países deberán ser capaces de hacer frente a estos cambios siempre y cuando se hayan puesto en funcionamiento los mecanismos para la revisión y difusión de las normas. Asimismo, si el país va a tomarse tres años para planificar por etapas los cambios desde una base bastante baja actualmente en vigencia, podrán igualmente comenzar partiendo de la versión más actualizada.

56. **Más aún, El Salvador debe buscar entrar en acuerdos de cooperación con otros países latinoamericanos que han adoptado las NIIF.** Esto ayudaría a compartir la carga de revisar los borradores de las NIIF (o las NIC revisadas), así como a adoptar, actualizar y aplicar dichas normas. Perú parece ser un socio particularmente adecuado en este sentido dado que ese país atravesó el proceso de adopción de las NIIF entre 1994 y 1998. Dos socios del CAFTA,

Costa Rica y República Dominicana, han adoptado también las NIIF, lo mismo que Panamá. Estos países y El Salvador podrían unir esfuerzos para proporcionar comentarios a la IASB con relación a las versiones preliminares emitidas por esta institución; esto le daría una mayor oportunidad de participación a los países de América Latina en el proceso internacional de establecimiento de normas. Otros proyectos conjuntos podrían incluir el desarrollo de lineamientos de aplicación y un manual de instrucción en castellano. La cooperación podría traer beneficios similares con relación a los estándares profesionales (NIA, código de ética).

57. **En el mediano plazo, el CVCA debe adoptar un proceso de revisión de cada NIC/NIIF nueva o revisada antes de que se inicie su aplicación.** Dicho proceso incluiría, (a) el análisis de cada nueva norma o la revisión de una norma ya existente (lo mismo para las interpretaciones oficiales) para determinar sus principales dificultades técnicas, (b) la evaluación del impacto de tal norma o interpretación a través de la realización de encuestas a la empresas, y (c) la identificación de las necesidades de capacitación para posibilitar una adecuada aplicación de la norma por parte de los profesionales.

58. **El público debe tener acceso a los estados financieros, basados en las NIIF, de las grandes empresas que no cotizan valores en la bolsa y que tienen características de interés público.** Los criterios para determinar qué entidades estarían sujetas a tal obligación deben incluir: el monto de ingresos, el total de activos y el número de empleados. La transparencia financiera en el sector empresarial recibiría un impulso significativo si los estados financieros (completos, es decir no solo el balance general) de las empresas más grandes que no cotizan valores en la bolsa fuesen preparados sobre la base de las NIIF y se pusiesen a disposición de terceras partes.⁴⁴

59. **El CVCA debe desarrollar un plan de capacitación para contadores, tanto para quienes ejercen en el sector público como en empresas privadas.** Un prerrequisito para implementar las NIIF a gran escala en el sector privado de El Salvador, es mejorar el conocimiento que los preparadores de información financiera y auditores tienen de las normas para que puedan emplearlas adecuadamente. Los docentes universitarios que no están inscritos en el CVCA también deben ser invitados a participar en este programa de capacitación para mejorar su capacidad de formación de futuros contadores.

60. **Actualizar el recién adoptado Código de Ética Profesional para Contadores Profesionales en base a la versión vigente del código de IFAC y garantizar su adecuada difusión.** El desarrollo de un código distinto del de IFAC implicaría no sólo costos adicionales, sino también riesgos relacionados con la credibilidad de la práctica de auditoría en El Salvador a nivel internacional. Además, mejoras son necesarias en la definición del alcance del código, de sus procedimientos, de los procesos de revisión por parte del CVCA y en el régimen sancionatorio. Los eventos de difusión que se organicen sobre este nuevo código deben ser atendidos por todos los profesionales registrados en la CVCA, y debe coordinarse su incorporación obligatoria en los currículos de estudios de todas las facultades de contabilidad de las universidades del país.

⁴⁴ En sus comentarios al ROSC, las autoridades salvadoreñas reconocieron los beneficios asociados de requerir la publicación de estados financieros, pero expresaron preocupación que esta acción puede entrar en conflicto con las provisiones legales para la propiedad intelectual. Se debe destacar que existen numerosos países, los que incluyen en Latinoamérica a Brasil (para sociedades anónimas), Colombia y Uruguay, que requieren que empresas que no cotizan valores en bolsa pongan sus estados financieros a la disposición del público.

61. **Reforzar los requisitos de obtención de licencia para los contadores públicos y auditores mediante el establecimiento de un sistema de certificación.** México ha adoptado este concepto en el 2000, en el contexto del tratado “NAFTA”. Esto ha incrementado la credibilidad de la profesión de auditor y ha permitido que profesionales nacionales realicen negocios en Estados Unidos y Canadá. Otro país, Chile, se encuentra actualmente implementando el concepto de contador público *certificado*. Este sería un giro importante para fortalecer la reputación de la profesión contable salvadoreña, tanto a nivel nacional como externo. Un examen profesional es una de las bases fundamentales de un sistema de certificación en cualquier país. Tal sistema también debe incluir el prerequisite de contar con tres años de experiencia profesional en contabilidad y auditoría, además de una trayectoria académica adecuada en esas áreas. Las Normas Internacionales de Educación (NIE) de la IFAC 1 a 6 deberán ser utilizadas como puntos de referencia para el desarrollo del mencionado sistema en El Salvador.

62. **Establecer un sistema de control de calidad integral al que estarán sujetos todos los contadores públicos registrados.** El sistema control de calidad deberá reflejar los siguientes principios y sugerencias prácticas:

- ***Alcance y conducción de la revisión*** – El control de calidad debe basarse en revisiones periódicas de las firmas contables con un fuerte énfasis en la auditoría. Las revisiones, que no son auto-revisiones, deben ser formalizadas y consistir de: (i) el análisis y discusión de los informes y documentos de trabajo relativos a auditorías de estados financieros efectuadas, y (ii) la evaluación de las políticas de las firmas de auditoría y de los profesionales individuales con respecto a la independencia, calidad del trabajo de auditoría y desarrollo profesional continuo.
- ***Proceso de selección de revisores*** – Las revisiones deben ser realizadas por individuos calificados y de alta reputación, seleccionados a partir de criterios objetivos. Restringir la selección a quienes no ejercen probablemente sería algo irreal en El Salvador.
- ***Recursos y financiamiento adecuados*** – Se debe establecer una comisión especial dentro del CVCA dedicada específicamente al monitoreo del programa de control de calidad en todas las áreas relevantes, incluyendo presupuesto, selección de revisores, y la tarea de garantizar que los auditores sean incluidos de manera adecuada en el programa.
- ***Resultados del proceso de revisión*** – La revisión debe dar lugar a un informe formal de parte de los revisores, las conclusiones del cual deberán ser discutidas ante un panel de revisión. Se debe establecer y aplicar adecuadamente un régimen de sanciones. Es más, el CVCA deberá informar anualmente al público sobre los principales asuntos que surgen de las revisiones, así como asumir la tarea de incrementar la confianza del público en el proceso de auditoría en general.

La implementación del control de calidad podría servir como una fuerza disuasiva ante el incumplimiento. Esto le daría un impulso significativo a la credibilidad de la profesión y proporcionaría una herramienta provechosa para identificar: (i) las dificultades reales en la aplicación de las normas, y (ii) las necesidades de orientación y capacitación.

63. **Establecer el requisito del pago de una cuota de afiliación al CVCA para todos los contadores públicos inscritos.** Un sistema de supervisión profesional como el que busca establecer El Salvador no puede funcionar sin los recursos adecuados, los que incluyen información tecnológica, un equipo permanente y fondos para retribuir a los profesionales que apoyan a la junta supervisora en el cumplimiento de sus funciones. Además, se pretende que el sistema de supervisión beneficie a los miembros de la profesión promoviendo una práctica de calidad y proporcionando orientaciones para la aplicación de las normas de contabilidad y

auditoría. Consecuentemente, es natural que los miembros inscritos deban contribuir al financiamiento de dicho sistema.⁴⁵

64. **Armonizar la reglamentación de auditoría en el sector financiero, en términos de requisitos de registro, independencia y procedimientos de auditoría exigidos.** Por ejemplo, las reglas de rotación de los equipos de auditoría deben ser las mismas para todos los auditores del sector financiero. Esto ayudará a reducir los costos administrativos en los que incurren tanto los reguladores como las firmas auditoras y, por lo tanto, liberará sus recursos y su tiempo para actividades con mayor valor agregado.

65. **Establecer lineamientos de cumplimiento de normas para la Superintendencia de Obligaciones Mercantiles (SOM), y mejorar su capacidad institucional para llevar adelante sus funciones de supervisión.** Con el fin de lograr el mejor uso de sus recursos, la SOM debe desarrollar una estrategia de supervisión de las empresas sobre la base del riesgo, tomando en cuenta el tipo de sectores, el tamaño económico y los antecedentes de las empresas en términos de su cumplimiento de las obligaciones empresariales. Se debe definir también un conjunto de orientaciones escritas y un manual de supervisión. El sistema de información empleado por la SOM deberá ser actualizado para permitir la detección de las empresas que no acatan la normatividad.

66. **Considerando que informaciones sobre transacciones con partes relacionadas representan revelaciones financieras muy importantes de parte de grupos corporativos, hace falta mejor transparencia en cuanto a la propiedad de las acciones de empresas y de las personas que asumen funciones de director de compañías.** Este asunto se debe tratar como parte de un esfuerzo más amplio para mejorar el gobierno corporativo y el régimen legal de los grupos financieros en El Salvador.

67. **Las recomendaciones de este Informe ROSC buscan beneficiar a la sociedad salvadoreña en general aportando una mayor transparencia financiera en el sector empresarial.** Específicamente, se espera que las siguientes partes interesadas del país se beneficien de la implementación de estas recomendaciones:

- **Las empresas salvadoreñas** – El mayor acceso de los inversionistas a estados financieros precisos y su confianza en la credibilidad de dichos estados mejorará en última instancia la disponibilidad de capital ofrecida por los inversionistas y prestamistas, tanto locales como internacionales. También contribuirá a reducir el costo del financiamiento para la empresas salvadoreñas;
- **Inversionistas salvadoreños** – Adherirse a las normas internacionales y ampliar la disponibilidad de información financiera (incluyendo las auditorías), es un prerrequisito para la expansión del mercado de valores en El Salvador, país donde actualmente la cotización y transacción de valores son bastante limitadas. Una mejor información financiera difundida más ampliamente facilitará también el desarrollo de fondos privados de inversión en acciones no listadas en bolsas de valores. Un mercado de valores más amplio y desarrollado y la disponibilidad de capitales privados ofrecerán más oportunidades de inversión a los inversionistas locales;

⁴⁵ Como parte del desarrollo del Plan de Acción se deberá decidir si (a) sólo aquellos contadores actualmente en práctica (i.e. contadores públicos o contadores en negocios o trabajando para el sector público) tienen que registrarse con la CVCA, o (b) crear un capítulo separado para contadores que ejercen la profesión en forma pública, a quienes se les exigiría pagar una cuota más alta.

- **El sector bancario** –Facilitar el acceso a la información financiera de las empresas permitirá que los bancos realicen análisis comparativos de la información financiera dentro del mismo sector. Más aún, una información financiera de mejor calidad y mayor confiabilidad facilitará las actividades de préstamo de los bancos y les ayudará a disminuir su exposición a los riesgos del crédito;
- **El sector público** – El hacer cumplir las prácticas contables y de auditoría en el sector empresarial apoyará los esfuerzos del gobierno destinados a reducir la evasión tributaria de las empresas en el país;
- **La profesión contable en El Salvador** – La introducción de controles de calidad y de requisitos adecuados para el otorgamiento de licencias, así como asumir acciones enérgicas para mejorar la competencia técnica en la profesión contable, incrementarán la confianza que los inversionistas y la entidades empresariales pongan en la profesión. Esto llevará a un creciente reconocimiento y valor percibido de los servicios prestados por los profesionales salvadoreños, lo que a su vez facilitará un incremento en los ingresos de estos profesionales. Desde una perspectiva internacional, esto también les permitirá a los contadores salvadoreños competir en el ámbito del CAFTA y en otros espacios;
- **Empleados de los sectores privado y público**, quienes tienen un interés importante en el éxito de la empresa, y están, por lo tanto, facultados para recibir una información financiera completa y exacta;
- **Jubilados** – Entre los inversionistas locales, los fondos de pensiones estarán entre los principales beneficiarios de una información financiera más confiable de parte de las empresas que cotizan valores en la bolsa, así como de un crecimiento del mercado bursátil, lo que les permitirá diversificar su inversión y, por lo tanto, sus riesgos; a su vez, una mejor diversificación de los activos relacionados con los planes de pensiones ayudaría a salvaguardar los intereses de los jubilados que participan en estos planes.

68. **La implementación de estas recomendaciones requerirá asistencia técnica en varios aspectos**, incluyendo: (a) el diseño de nuevas legislaciones o enmiendas a decretos y regulaciones existentes; (b) el aumento de capacitación institucional para la CVCA, SOM y otras agencias reguladoras para que puedan manejar sus funciones de monitoreo, supervisión y emisión de normas; (c) el desarrollo de un manual de capacitación para las NIIF y NIA; (d) el establecimiento de mecanismos para hacer disponibles al público los estados de financieros de entidades de interés público y (e) encarar temas relacionados con la contratación y entrenamiento de empleados. El Plan de Acción (Para. 51) será útil para definir el ámbito, los costos aproximados y las fuentes de financiamiento necesarias para dicha asistencia técnica y entrenamiento. Con respecto al Banco Mundial, el equipo ROSC ayudará a las autoridades Salvadoreñas a buscar financiamiento internacional por medio de entidades específicas diseñadas para sostener el tipo de reformas contempladas en este informe, como por ejemplo el Programa *Financial Sector Reform and Strengthening Initiative* (“FIRST”), el FOMIN, etc.

