

INFORME N°: 56715-PA

# Panamá: Análisis de las prácticas contables y de auditoría

## Informe sobre la observancia de normas y códigos (ROSC)

Abril de 2009

Unidad de Gestión Financiera, Departamento de servicios operativos  
Unidad de Gestión para el País Caribe  
Región de América Latina y el Caribe  
Banco Mundial



**MONEDA: BALBOA DE PANAMÁ (PAB)**

1 US\$ = 1 PAB (paridad fija)

**Principales siglas y abreviaturas**

ACONTAP	Asociación de Contadores Públicos de Panamá	IFAC	Federación Internacional de Contadores ( <i>International Federation of Accountants</i> )
ACP	Autoridad del Canal de Panamá	IFRS	Normas Internacionales sobre Información Financiera ( <i>International Financial Reporting Standards</i> )
AMUCOPA	Asociación de Mujeres Contadoras de Panamá	IPACCOOP	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
BHN	Banco Hipotecario Nacional	NIA	Normas Internacionales de Auditoría
BVP	Bolsa de Valores de Panamá	JTC	Junta Técnica de Contabilidad
CBI	Centro Bancario Internacional	MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
CCF	Consejo de Coordinación Financiera	MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
CGRP	Contraloría General de la República de Panamá	NBFI	Instituciones Financieras no Bancarias ( <i>Non-banking financial institutions</i> )
CNV	Comisión Nacional de Valores	NOCOFIN	Comisión de Normas de Contabilidad Financiera
CONEAUPA	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá	PIE	Entidad de interés público ( <i>Public interest entity</i> )
CPA	Contador Público Autorizado	ROSC	Informe sobre la Observancia de Normas y Códigos ( <i>Report on the Observance of Standards and Codes</i> )
CPA (Panamá)	Contador Público Autorizado en Panamá	SBP	Superintendencia de Bancos de Panamá
CPD	Desarrollo Profesional continuo ( <i>Continuing professional development</i> )	PyME	Pequeña y Mediana Empresa
DEF	Dirección de Empresas Financieras	SMO	Declaraciones sobre las Obligaciones de Miembros ( <i>Statement of Membership Obligations</i> )
DGI	Dirección General de Ingresos	SOE	Empresa pública ( <i>State-owned enterprise</i> )
ALC	Acuerdo de Libre Comercio	SSRP	Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá
GAAP/GAAS	Principios Contables Generalmente Aceptados / Normas de Auditoría ( <i>Generally Accepted Accounting Principles / Auditing Standards</i> )	UNESCPA	Universidad Especializada del Contador Público Autorizado
IASB	Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad ( <i>International Accounting Standards Board</i> )	UP	Universidad de Panamá

Vicepresidente	Pamela Cox
Director para el País	Laura Frigenti
Director de Sector	Elizabeth Adu
Gerente de Sector	Trichur Balakrishnan
Gerente de Proyecto	Henri Fortin/Fabienne Mroczka

# Índice

Principales siglas y abreviaturas.....	iii
Agradecimientos .....	vi
Resumen ejecutivo .....	vii
<b>I. CONTEXTO DEL PAÍS.....</b>	<b>1</b>
<b>II. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA CONTABILIDAD Y AUDITORÍA EMPRESARIALES.....</b>	<b>8</b>
A. MARCO LEGAL.....	8
B. LA PROFESIÓN DE CONTADOR/AUDITOR .....	18
C. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN PROFESIONAL.....	23
D. DETERMINACIÓN DE NORMAS CONTABLES Y DE AUDITORÍA.....	24
E. APLICACIÓN DE LAS NORMAS CONTABLES Y DE AUDITORÍA .....	26
<b>III. LAS NORMAS CONTABLES TAL COMO FUERON PREVISTAS Y COMO SON IMPLEMENTADAS EN LA PRÁCTICA PROFESIONAL.....</b>	<b>31</b>
A. LAS NORMAS CONTABLES TAL COMO FUERON PREVISTAS.....	31
B. PRÁCTICAS DE INFORMACIÓN OBSERVADAS .....	33
<b>IV. LAS NORMAS DE AUDITORÍA TAL COMO FUERON PREVISTAS Y COMO SON IMPLEMENTADAS EN LA PRÁCTICA PROFESIONAL.....</b>	<b>34</b>
<b>V. PERCEPCIONES SOBRE LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA.....</b>	<b>36</b>
<b>VI. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>37</b>

## **Agradecimientos**

Este informe fue preparado por Henri Fortin y Kit Cutler del Banco Mundial (LCSFM), con la asistencia de Michelle Tejada (LCSOS) y los Consultores Jamil Sopher y Andrés Terrero, sobre la base de un análisis de diagnóstico realizado en el período de octubre de 2008 hasta marzo de 2009. Dicho análisis se llevó a cabo a través de un proceso participativo que incluyó a varias partes interesadas del país con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá (MEF) y la Unidad de Gestión para el País del Banco Mundial (LCC2C) en la ciudad de Panamá y Washington. Se recibieron comentarios y sugerencia de J. Humberto Lopez, Aquiles Almansi, Alexander Berg, Frederic de Dinechin and Pascal Frerejacque. El equipo de tareas deja constancia con gratitud el apoyo recibido.

El Ministerio de Economía y Finanzas aprobó el informe para su publicación el 6 de septiembre del 2010.

## Resumen ejecutivo

**El presente ROSC analiza las prácticas contables, de información financiera y de auditoría en el sector empresarial<sup>1</sup> de Panamá,** utilizando las Normas Internacionales sobre Información Financiera (*International Financial Reporting Standards*, IFRS) y las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) como parámetros de referencia y aprovechando las experiencias y las buenas prácticas internacionales en dichos ámbitos.

**Con una población de 3,3 millones, Panamá es un país de ingresos medios altos cuya economía se basa en gran parte en los servicios y está concentrada en la capital y cerca del Canal.** Panamá se ha convertido en una de las economías de más rápido crecimiento en América Latina, con un crecimiento real del PIB superior al 8,8% en promedio desde 2004 hasta 2008.<sup>2</sup> Este intenso crecimiento estuvo liderado por la construcción, el turismo, el transporte y el comercio y, más recientemente, un aumento en la intermediación financiera. Es probable que la crisis económica mundial redunde en una considerable ralentización de la economía orientada a la exportación de servicios; por otra parte, la incertidumbre económica general ha aumentado en forma significativa. Sin embargo, se espera que la inversión planificada como resultado del ensanchamiento del Canal de Panamá (gran parte de la cual se financiará con fondos propios de la Autoridad del Canal de Panamá) proporcione un estímulo fiscal considerable que compensará en forma parcial el impacto negativo.<sup>3</sup> Panamá es uno de los pocos países en América Latina que tiene expectativas de crecimiento positivo en 2009.

**El presente ROSC apoya dos objetivos de desarrollo principales: (a) hacer que el entorno de negocios de Panamá sea más propicio para la inversión privada; y (b) promover la gobernabilidad y responsabilidad financiera tanto en el sector público como privado.** El informe procura ayudar a las autoridades a atender a estos problemas mediante (i) la mejora de las aptitudes técnicas de los profesionales contables y de auditoría, (ii) el fortalecimiento del marco regulatorio que rige las prácticas contables y de auditoría en Panamá, y (iii) el desarrollo de la capacidad institucional de los organismos profesionales contables del país.

**En 2005, se modificó el Código Tributario de Panamá estableciendo la obligatoriedad de la presentación de los estados contables utilizando las IFRS para los contribuyentes con ingresos anuales superiores a US\$ 250.000.** El período de transición a las IFRS para las medianas y grandes empresas es bastante ajustado (se asignaron entre 2 y 4 años, según el giro anual de las compañías). Asimismo, incluso las compañías relativamente pequeñas (aquellas con un volumen de ventas anual superior a US\$ 50.000 o con un capital de más de US\$ 100.000) están sujetas a una auditoría reglamentaria obligatoria, que representa una carga administrativa considerable para las mismas, sin un

---

<sup>1</sup> El sector empresarial incluye empresas tanto privadas como estatales, y entidades financieras así como no financieras.

<sup>2</sup> Banco Mundial, Documento del programa para una propuesta de préstamo para políticas de desarrollo, "Proteger a los pobres de la incertidumbre mundial", Informe N° 47208-PA, 23 de marzo de 2009.

<sup>3</sup> Un estudio de 2005 sobre el impacto económico del Canal determinó que representaba un 18,6% del PIB del país, el 41,2% de sus exportaciones y el 28% de sus ingresos fiscales (según la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist*, Londres, 2008).

beneficio claro y proporcional. **Asimismo, se adoptaron las NIA, las que son obligatorias para todas las auditorías reglamentarias, conforme a la misma ley.**

**La exigencia de que incluso las compañías medianas preparen estados contables de acuerdo con las IFRS no es viable.** La mayoría de las compañías y sus contadores (“preparadores”) no han sido preparados adecuadamente para cumplir con esta exigencia (fuera de algunos sectores supervisados, en los que las IFRS ya son obligatorias). Además, continúa existiendo una importante confusión sobre las incongruencias entre las normas tributarias y las IFRS. La administración tributaria (DGI) no tiene suficiente personal calificado para hacer cumplir eficazmente las normas contables aplicables salvo en el caso de las compañías más importantes.

**Los bancos que operan en el mercado interno de Panamá están sujetos a requisitos de información que son congruentes, en términos generales, con las buenas prácticas internacionales.** En algunas áreas, las normas prudenciales de la Superintendencia Bancaria sustituyen y reemplazan las IFRS, como es común en gran parte de la región (Brasil es una importante excepción). Las normas prudenciales no están diseñadas estrictamente para evaluar el desempeño financiero de los bancos, así que los usuarios de los estados contables de los bancos que deseen evaluar dicho desempeño deben tener en cuenta las variaciones de las normas prudenciales locales con respecto a las IFRS.

**Las instituciones financieras no bancarias están reguladas por distintos organismos gubernamentales.** En comparación con otros países de América Latina, el marco regulatorio está algo más fragmentado. Esta dispersión de las responsabilidades de fiscalización conduce a la fragmentación legal y normativa y, en última instancia, a la debilidad normativa. La fragmentación es un problema por cuanto crea incongruencias y duplicación en las normas que deben seguir las compañías y genera confusión en el personal contable de las compañías y en terceros usuarios. Además, hace que sea más difícil aplicar las normas, en especial si las compañías tienen líneas de negocios que las someten a la fiscalización de múltiples organismos reguladores.

**Las compañías que cotizan en bolsa están sujetas, en general, a requisitos de información financiera y fiscalización sólidos, así como también a requisitos de auditoría externa y publicación de buena práctica.** Un área de mejora es la inscripción y fiscalización de los auditores externos, como lo señaló anteriormente el FMI y el ROSC de Gobernabilidad Empresarial (2004).

**Con respecto a las empresas públicas (*state-owned enterprise*, SOE), el nivel general de divulgación financiera es mucho más alto que en la mayoría de los demás países de América Latina y el Caribe, si bien el marco legal podría mejorarse.** Las SOE deben preparar estados contables completos conforme a normas contables para el sector público que difieren de las IFRS. De hecho, varias SOE no están obligadas a someter sus estados contables a una auditoría, aunque algunas lo hacen en razón de sus obligaciones como destinatarios de fondos de donantes o por decisión de su dirección. La entidad de fiscalización superior, la CGRP, reúne y publica información financiera anual de manera transparente, lo que representa una mejor práctica regional. Además, unas pocas empresas

públicas, incluida la Autoridad del Canal de Panamá, constitucionalmente autónoma, emiten estados contables basados en las IFRS.

**Las empresas sin cotización bursátil, no financieras, no están sujetas a exigencias de divulgación significativas.** Panamá cuenta con un registro público (Párrafo 18), pero es opcional presentarle estados contables anuales. Salvo por dicho registro, las empresas no están obligadas a hacer pública su información financiera. Si bien es relativamente poco habitual en América Latina que las compañías sin cotización bursátil estén obligadas publicar sus estados contables y dicha disposición implica dificultades prácticas, debe considerarse una buena práctica. Uruguay y El Salvador sí tienen la exigencia de que las compañías sin cotización bursátil publiquen sus estados contables.

**Con respecto a la profesión contable/de auditoría de Panamá, el marco legal omite varios requisitos clave adoptados por muchos países después del caso Enron.** Dos ejemplos ilustrativos de estas omisiones son (i) la ausencia de un sistema de fiscalización de auditoría, que incluya un proceso de inscripción de auditores y un sistema de garantía de calidad de auditoría; y (ii) requisitos mínimos de formación, experiencia práctica y desarrollo profesional permanente que no están al nivel de las normas de buena práctica establecidas en las *Normas Internacionales sobre Educación para Contadores Profesionales*.<sup>4</sup> Se presentó al Congreso nueva legislación para mejorar las leyes, pero incluso esta propuesta está bastante lejos de la buena práctica internacional.

**Una Junta Técnica de Contabilidad (JTC) independiente es responsable de la matriculación de los contadores y de fiscalizar la profesión pero, a la fecha, la JTC no ha emitido ninguna norma relacionada con la adopción de las IFRS o las NIA.** La autoridad tributaria (DGI) publicó una traducción de las IFRS (2007). Al publicar una versión específica de las IFRS en la Gaceta Oficial sin orientación sobre cómo considerar las actualizaciones futuras de las IFRS, la DGI creó incertidumbre con respecto a la naturaleza vinculante de las futuras actualizaciones de las IFRS. La única forma de eliminar toda ambigüedad sería que la ley estableciera una aprobación general de las IFRS en Panamá y le asignara a una autoridad normativa legalmente facultada (es decir, actualmente la JTC) la responsabilidad de examinar y aprobar los cambios posteriores a las IFRS. Además, ni la DGI ni la JTC parecen haber implementado un proceso sólido para adoptar las IFRS, lo que es problemático dado que las IFRS están en constante cambio. **Por otro lado, la JTC sufre de restricciones de capacidad y financieras y no puede dar cumplimiento a la mayoría de sus funciones.**

**Panamá cuenta con cuatro organismos contables profesionales, lo que es único en América Latina.** Esta fragmentación tiende a debilitar la imagen de la profesión y su capacidad para plasmar posiciones claras ante el público y los formuladores de políticas. Todas estas organizaciones están lejos de dar cumplimiento a las Obligaciones de Membresía de la IFAC.

---

<sup>4</sup> El Consejo de Normas Internacionales de Educación sobre Contabilidad (*International Accounting Education Standards Board*), que funciona en forma independiente bajo los auspicios de la Federación Internacional de Contadores (*International Federation of Accountants, IFAC*), produce las Normas Internacionales de Educación para Contadores Profesionales. <http://www.ifac.org/Education>.



**La mayoría de los graduados en contabilidad de Panamá no reciben capacitación significativa sobre las IFRS, las NIA u otros avances relativamente recientes.** Panamá tomó medidas para establecer normas mínimas de calidad de la educación y un sistema de evaluación, pero estas medidas aún no han producido resultados tangibles.

**Una característica singular del panorama educativo contable de Panamá es la Universidad Especializada de Contadores Públicos Autorizados, establecida por la principal asociación de contadores del país y las afiliadas locales de las seis grandes redes internacionales de auditoría.** La institución fue creada para ayudar a resolver lo que se percibía como una ausencia de instrucción contable de alta calidad y es un ejemplo interesante de cómo las afiliadas internacionales de las redes de auditoría pueden ayudar a mejorar la calidad de la profesión en general. La mayoría de los profesores de la UNESCPA son profesionales de las firmas internacionales de auditoría, y en una evaluación comparativa del plan de estudios de contabilidad y auditoría de la UNESCPA se lo describió como “uno de los mejores programas [de contabilidad] de la región” y el más sólido en Panamá. La UNESCPA es una universidad privada, altamente especializada, exenta de muchas de las obligaciones y los desafíos que enfrentan las universidades públicas y más grandes. Sin embargo, todavía no se autosustenta, por cuanto depende de donaciones de las firmas internacionales de auditoría.

**Tanto los reguladores bancarios como de títulos valores tienen una capacidad importante de aplicación.** Es necesario fortalecer considerablemente la capacidad del regulador de seguros para supervisar el cumplimiento de los requisitos de contabilidad y auditoría en el sector de los seguros. La aplicación en lo que se refiere otras instituciones financieras no bancarias, por ejemplo las financieras, las compañías de leasing financiero y de ahorro y préstamo, es débil.

**Sin embargo, es necesario fortalecer la fiscalización de auditoría en los sectores financieros y de títulos valores.** Este problema podría resolverse en el corto plazo mediante la creación de un proceso de registro de auditores externos, como el registro unificado de auditores implementado en Uruguay. Ni la JTC ni ninguna de las asociaciones profesionales controla la calidad de la práctica de sus miembros y no hay requisitos aplicables a los procesos internos de garantía de calidad en las empresas que garanticen que las firmas de contabilidad y auditoría satisfagan estándares de calidad aceptables. La ausencia de mecanismos de aplicación relativos a normas de auditoría sólidas pone en duda la confiabilidad de estas auditorías y, por extensión, la utilidad de los estados contables auditados.

**Los supervisores bancarios y de seguros adoptaron una serie de disposiciones sobre la contabilidad que discrepan con las IFRS y tienen prioridad por sobre las mismas.** Por lo tanto, los estados contables de los bancos y compañías de seguros de Panamá reflejarían su posición financiera de una manera muy diferente si estuviesen preparados de acuerdo con las IFRS.

**Una revisión de 21 juegos de estados contables emitidos por entidades de interés público (PIE) demostró un nivel bastante alto de observancia de las IFRS, si bien se encontraron algunas divergencias.** Entre las compañías con cotización bursátil, los casos de incumplimiento identificados se relacionaban principalmente con una divulgación insuficiente o inadecuada, así como también con la valuación de los activos. Las divergencias plantean la necesidad de un régimen de aplicación más robusto.

**La revisión también puso en evidencia una serie de problemas con respecto al cumplimiento de las NIA por parte de los auditores respectivos.** El cumplimiento de las NIA por parte de las firmas de auditoría panameñas, en especial las pequeñas y medianas empresas, se ve obstaculizado por la débil fiscalización de la función de auditoría reglamentaria. Un taller que convocó a miembros de la profesión contable para analizar las prácticas de auditoría en Panamá (entre otros problemas pertinentes al presente ROSC) sirvió para confirmar esta observación.

**En el mejor de los casos, las percepciones sobre la profesión contable y de auditoría en la comunidad de negocios son heterogéneas.** Las instituciones de préstamos, los ejecutivos de negocios y los reguladores tienen dudas con respecto a la capacidad de los contadores de Panamá para aplicar las IFRS, en especial en el caso de aquellos que trabajan en firmas pequeñas. Algunos apuntan a las divisiones de la profesión contable como un obstáculo para su desarrollo.

**El presente ROSC sugiere algunos principios para respaldar los esfuerzos destinados a reformar y fortalecer la información financiera empresarial de Panamá.** Los puntos de partida para mejorar la información financiera y la auditoría empresariales podrían concentrarse en los siguientes temas:

- (a) *Escalas y simplificación de las IFRS y los requisitos de auditoría* de modo tal que las PyME no estén sujetas a obligaciones complicadas sin beneficios proporcionales para la sociedad;
- (b) *Fortalecimiento de la JTC y adopción de un proceso claro de aprobación* para las actualizaciones futuras de las IFRS y las NIA;
- (c) *Exigencia de auditorías externas para todas las SOE* como cuestión de buena práctica;
- (d) *Mejora de la información financiera y aplicación de la auditoría* en sectores supervisados; y
- (e) *Avance hacia una certificación profesional* con vistas a la integración con los mercados de América del Norte y otros importantes mercados extranjeros.

**Se espera el desarrollo de un plan de acción de país (Country Action Plan, CAP) como parte de finalización de este informe, bajos los auspicios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y, posiblemente, con la colaboración del Banco Mundial y otros socios para el desarrollo.** El plan de acción involucrará políticas gubernamentales así como también el desarrollo de capacidades en la profesión contable y, en menor medida, los entes reguladores.

## I. CONTEXTO DEL PAÍS

1. **La revisión de las prácticas contables y de auditoría del sector empresarial en Panamá se llevó a cabo como parte de la iniciativa de los Informes sobre la observancia de normas y códigos (ROSC).** El enfoque principal de la revisión es el marco institucional y el entorno profesional en los que se apoyan las prácticas de contabilidad y auditoría del sector privado. La revisión también implicó una comparación entre las normas contables y de auditoría establecidas por la legislación local y los dos parámetros de referencia para las revisiones, las Normas Internacionales sobre Información Financiera (IFRS<sup>5</sup>) y las Normas Internacionales de Auditoría (NIA<sup>6</sup>). La revisión no contempló las normas y prácticas contables del sector público y los problemas de auditoría correspondientes.<sup>7</sup>

2. **Panamá es un país de ingresos medios altos con una población de 3,3 millones y un PIB per cápita de US\$ 5.909 (2007), cuyas actividades económicas se basan en gran parte en los servicios y se concentran en la capital o cerca del Canal.** La Zona Libre de Colón, el Canal de Panamá y el Centro Bancario Internacional aportaron en conjunto el 78,4% del PIB en 2006. Panamá se ha convertido en una de las economías de más rápido crecimiento en América Latina, experimentando un crecimiento real del PIB de más del 8,8% en promedio desde 2004 hasta 2008.<sup>8</sup> Este crecimiento estuvo liderado por la construcción, el turismo, el transporte y el comercio y, más recientemente, por un aumento en la intermediación financiera. La crisis económica mundial redundó en una ralentización considerable de la economía orientada a la exportación de servicios de Panamá y el panorama fiscal empeoró significativamente. Sin embargo, la inversión resultante del ensanchamiento del Canal de Panamá, así como también las zonas económicas de Panamá, proporcionaron un estímulo fiscal considerable que compensa parcialmente el impacto negativo.<sup>9</sup>

3. **Una buena gobernabilidad y los esfuerzos anticorrupción son una prioridad para la administración Martinelli entrante.** Después de ganar la presidencia, en parte con el compromiso de combatir la corrupción, la nueva administración ya dio pasos simbólicos para demostrar su seriedad en temas de responsabilidad y transparencia. Los gobiernos anteriores trabajaron (en asociación con el Banco Mundial) para mejorar la

---

<sup>5</sup> Las IFRS corresponden a los pronunciamientos del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (*International Accounting Standards Board, IASB*) y las Normas Internacionales sobre Auditoría (IAS) emitidas por su predecesor, el Comité de Normas Internacionales Contables, o modificadas por el IASB, así como también las interpretaciones relacionadas.

<sup>6</sup> Las NIA son emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad y Garantía, un consejo independiente dentro de la Federación Internacional de Contadores (*International Federation of Accountants, IFAC*).

<sup>7</sup> Estos problemas fueron examinados conforme a la Evaluación de la Gestión del Gasto Público y Transparencia Financiera (*Public Expenditure Management and Financial Accountability Review*) realizada conjuntamente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>8</sup> Banco Mundial, Documento del programa para una propuesta de préstamo para políticas de desarrollo, "Proteger a los pobres de la incertidumbre mundial", Informe N° 47208-PA, 23 de marzo de 2009.

<sup>9</sup> Un estudio de 2005 sobre el impacto económico del Canal determinó que representaba un 18,6% del PIB nacional, el 41,2% de sus exportaciones y el 28% de sus ingresos fiscales (según la Unidad de Inteligencia de The Economist, Londres, 2008).

responsabilidad y transparencia financiera del sector público y la calidad y disponibilidad de datos fiscales, con la intención de converger hacia las normas internacionales.<sup>10</sup> Se espera que dichos esfuerzos continuarán con la nueva administración. Un informe conjunto de Evaluación de gestión financiera y del sistema de contrataciones públicas (CFAA/CPAR) sobre Panamá, publicado en diciembre de 2006, llegó a la conclusión de que se habían logrado avances considerables en términos de oportunidad, alcance y divulgación de la ejecución presupuestaria trimestral, el balance fiscal, informes de deuda y nómina de personal y estados contables anuales. Sin embargo, continúa siendo necesario mejorar la calidad de los estados contables (por ejemplo, normas contables, divulgación y consolidación) y propender a una modernización del control gerencial y contable de los bienes de uso.<sup>11</sup> Asimismo, el gobierno de Panamá ha iniciado en estos últimos años a fortalecer sus Normas Generales de Contabilidad Gubernamental y alinearlos con Normas Internacionales de Contabilidad Gubernamental (IPSAS).

#### **4. Panamá avanza con importantes iniciativas de integración regional y mundial.**

La decisión de ensanchar el Canal de Panamá abre el canal de navegación a buques más grandes (“post-Panamax”) de todo el mundo. Panamá y los Estados Unidos, su socio comercial más grande, suscribieron un acuerdo de libre comercio (ALC) en 2007 y la administración Martinelli impulsa su rápida ratificación en los Estados Unidos, quizás a principios de 2010. Panamá también suscribió un acuerdo comercial con los países de América Central en 2002, tiene un ALC bilateral con Chile y otro con Singapur, ambos celebrados en 2006 y ALC bilaterales individuales con El Salvador y Honduras que se celebraron en 2007. Además, Panamá participa en las negociaciones para un ALC entre los países de América Central y la Unión Europea. Se espera que la integración regional y mundial le den a la economía un impulso incluso mayor, lo que ayudará a que Panamá reduzca la pobreza y la desigualdad y mejore su competitividad.

**5. Como resultado de la crisis financiera actual las proyecciones de crecimiento se redujeron en forma sustancial; sin embargo, Panamá está relativamente mejor posicionado para sobrellevar la crisis que la mayoría de los países.** Panamá es uno de los pocos países de América Latina que espera registrar un crecimiento positivo en 2009. A pesar de las condiciones económicas mundiales y la transición política reciente, se espera que Panamá continúe aplicando una política macroeconómica sólida a mediano plazo. Sin embargo, esto puede verse obstaculizado por un uso ineficiente de los recursos públicos, una falta percibida de transparencia y un limitado acceso al crédito, en especial por parte de las pequeñas y medianas empresas (PyME), que han sido desproporcionadamente afectadas por la crisis ya que los bancos concentran el crédito en clientes más grandes con negocios bien establecidos.

**6. Panamá tiene un gran Centro Bancario Internacional (CBI), con 90 bancos que operan localmente y US\$ 63.700 millones en activos a enero de 2009.** La situación de liquidez del sistema bancario durante la crisis financiera continúa siendo cómoda, en

---

<sup>10</sup> La Estrategia de Asociación con el País del Banco Mundial para el ejercicio económico 08-10 enfatiza la disciplina fiscal, la transparencia y una mayor eficiencia.

<sup>11</sup> *Informe de Evaluación de la gestión financiera y del sistema de contrataciones públicas de Panamá*, Informe N° 40496-PA, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 31 de diciembre de 2006.

promedio, aunque existe una dispersión en los ratios de liquidez de los distintos bancos. A mediados de los años noventa, se estableció una Superintendencia Bancaria (SBP) para reforzar la supervisión. En la última década se realizaron esfuerzos considerables para fortalecer el margo regulatorio y avanzar hacia el acuerdo de Basilea I sobre supervisión bancaria. Esto brindó la base para un crecimiento renovado en las actividades bancarias locales. Todos los bancos operativos a comienzos de 2009 eran instituciones privadas, excepto por las entidades estatales *Banco Nacional de Panamá* (BNP) y *Caja de Ahorros*. Entre los bancos privados, 43 tenían licencias generales, 31 tenían licencias internacionales y 14 tenían licencias de oficinas de representación.

7. **Además, la bolsa de valores de Panamá (BVP) creció considerablemente desde principios de los años noventa y su capitalización de mercado era superior a US\$ 10.000 millones a mediados de 2008.** En la BVP cotizan aproximadamente 100 compañías, cuyas operaciones se concentran, en su mayoría, en obligaciones negociables, obligaciones comerciales privadas y certificados del Tesoro. Sin embargo, su volumen negociado es aún relativamente bajo. Es fundamental un sólido contexto de información financiera empresarial para proteger a los accionistas y, por lo tanto, favorecer la confianza de los inversores en los mercados y empresas de Panamá y su predisposición para invertir.

8. **Otras clases importantes de entidades reguladas en Panamá incluyen:**

- ***Las compañías de seguros y reaseguros***, que están reguladas por la Superintendencia de Compañías de Seguros y Reaseguros (SSRP) del Ministerio de Comercio e Industria (MICI).<sup>12</sup> El sector de los seguros comprendía a más de 40 aseguradores, reaseguradores o compañías de seguros cautivas, que poseían en conjunto más de US\$ 1.000 millones en activos a fines de 2007 (último año para el que se dispone de información).
- ***Mutuales de crédito / cooperativas***, que están reguladas por el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP), una entidad creada por ley pero que es administrativa y financieramente autónoma del estado. Son un segmento financiero importante y en crecimiento en Panamá, con aproximadamente US\$ 1.000 millones en activos a fines de 2007 (concentrados en gran medida en unas pocas cooperativas de crédito).<sup>13</sup>
- ***Financieras, compañías de leasing, compañías de remesas y servicios pignoratios***, que están reguladas por el Departamento de Empresas Financieras (DEF) del MICI. Estas compañías poseían aproximadamente US\$ 750 millones en activos a fines de 2007 (el último año para el que se dispone de información pública).
- ***Instituciones de ahorro y préstamo***, que están bajo la supervisión de una entidad pública, el Banco Hipotecario Nacional (BHN).<sup>14</sup> Existen sólo cuatro instituciones

---

<sup>12</sup> Los sectores de seguros, seguros cautivos y reaseguros están regulados por tres leyes: Ley 59 del 29 de julio de 1996; Ley 60 del 29 de julio de 1996; y Ley 63 del 19 de septiembre de 1996.

<sup>13</sup> Fuente: IPACOOOP (<http://www.ipacoop.gob.pa/estadisticas.htm>. Acceso: 2/3/2009).

<sup>14</sup> Ley 39 del 8 de noviembre de 1984. "Por la cual se reorganiza el Banco Hipotecario Nacional," modificó, entre otras, la Resolución del Directorio N° 8-3-2008.



de ahorro y préstamo que operan en la actualidad, con aproximadamente US\$ 80 millones en activos totales.

- **Instituciones de microfinanzas**, que pueden establecerse ya sea como bancos (y de este modo estar sujetas a las regulaciones de la SBP) o como instituciones financieras (sujetas a la supervisión del MICI bajo el DEF).

9. **Los sectores supervisados están regulados por una serie de agencias diferentes dentro del gobierno**, como se muestra en la Tabla 1. En comparación con otros países de América Latina el marco regulatorio está, en cierto modo, más fragmentado. Por ejemplo, Colombia tiene una agencia reguladora para su sector financiero.

**Tabla 1: Principales sectores supervisados en Panamá**

Sector / tipo de entidad	Activos totales (a fines de 2008 a menos que se indique lo contrario)	Organismo fiscalizador (véase la tabla de siglas)
Bancario	US\$ 63.700 millones	SBP
Títulos valores	10.200 millones <sup>15</sup>	CNV
Seguros	1.100 millones (2007)	SSRP
Mutuales de crédito	1.100 millones (2007)	IPACOOOP
Administradoras de fondos de pensión	123 mn.	CNV
Ahorro y crédito	80 mn	BHN
Otras NBFi	750 mn.	MICI
Empresas públicas	3.300 millones	CGRP
Autoridad del Canal de Panamá	4.700 millones	Autónoma

10. **Panamá también posee una cantidad considerable de empresas públicas (SOE), entre las que se cuenta la compañía que opera el Canal de Panamá.** La Autoridad del Canal de Panamá (ACP) es, con creces, la SOE más grande, con US\$ 4.700 millones de activos a septiembre de 2008. Un estudio de 2005 sobre el impacto económico del Canal determinó que representaba el 18,6% del PIB del país, un 41,2% de sus exportaciones y un 28% de sus ingresos fiscales.<sup>16</sup> La ACP está regida por disposiciones específicas de la Constitución y las leyes y tiene una estructura de gobernabilidad muy sólida, inusual para una SOE en América Latina. Las otras empresas importantes en las que el Estado posee una participación mayoritaria no gozan del mismo grado de autonomía y su gobernabilidad societaria es menos clara. Estas entidades representan activos importantes del Estado panameño, con un valor de US\$ 3.300 millones de acuerdo con las cuentas públicas del ejercicio económico 2008 (sin incluir la ACP), pero también pasivos contingentes potenciales importantes. Contar con una sólida fiscalización financiera y gobernabilidad societaria de las SOE es fundamental para asegurar que estas empresas presten servicios públicos adecuados a los ciudadanos y a las empresas públicas de una manera fiscalmente sustentable.

<sup>15</sup> Capitalización de mercado a julio de 2008.

<sup>16</sup> *Panamá: Perfil del país de 2008*. Unidad de Inteligencia de The Economist, Londres, 2008, p. 17.

11. Según lo antedicho, el ROSC A&A para Panamá apoyará los siguientes dos objetivos de desarrollo principales: (a) impulsar un contexto de negocios en Panamá más propicio para la inversión privada; y (b) promover la gobernabilidad y transparencia financiera tanto en el sector público como privado. El presente ROSC procura ayudar a las autoridades a atender estos problemas mediante (i) una mejora de las aptitudes técnicas de los profesionales contables y de auditoría, (ii) el fortalecimiento del marco regulatorio que rige las prácticas contables y de auditoría en Panamá, y (iii) el aumento de la capacidad institucional de los organismos profesionales contables del país.

**Tabla 2: Reseña de los requisitos de contabilidad y auditoría en Panamá**

Tipo de entidad	Ente regulador	Normas contables	Requisito de auditoría	Rotación del auditor	Publicación
<b>Bancos</b>	SBP	Normas prudenciales de la SBP y, en ausencia de ellas, IFRS o USGAAP	Sí; auditor sujeto a la aprobación de la SBP	Nuevo equipo de auditoría cada 3 años	EE.CC. anuales con notas publicadas en diario nacional La SBP publica balances generales y estados de resultados trimestrales en el sitio Web.
<b>Compañías con cotización bursátil</b>	CNV	IFRS o USGAAP <sup>17</sup>	Sí; auditor no sujeto a la aprobación de la CNV	Nuevo equipo de auditoría cada 3 años	Estados contables auditados completos publicados en el sitio Web de la CNV.
<b>Fondos de pensión</b>	CNV	IFRS o USGAAP <sup>17</sup>	Sí; auditor no sujeto a la aprobación de la CNV	Nuevo equipo de auditoría cada 3 años	Estados contables auditados completos publicados en el sitio Web de la CNV.
<b>Compañías de seguros</b>	SSRP	Normas prudenciales de la SSRP y, en ausencia de ellas, IFRS	Sí; auditor con por lo menos 3 años de experiencia en seguros	Ninguna	La SSRP publica los balances generales y estados de resultados anuales de cada entidad regulada en su sitio Web.
<b>Instituciones financieras no bancarias</b>	DEF	IFRS	No	Ninguna	Ninguna
<b>Ahorro y préstamo</b>	BHN	IFRS	No	Ninguna	Ninguna
<b>Cooperativas de crédito</b>	IPACOOOP	“Normas contables para cooperativas de la IPACOOOP”	No	Ninguna	Ninguna
<b>Empresas públicas</b>	CGRP MEF	Normas Generales de Contabilidad Gubernamental (Panamá) <sup>18</sup>	No	Ninguna	La CGRP publica estados contables completos con notas, pero sin el informe del auditor, en su sitio Web.

<sup>17</sup> Las compañías extranjeras pueden utilizar sus propios GAAP locales, sujetos a la conciliación con las IFRS o USGAAP.

<sup>18</sup> Algunas SOE optan por preparar, en cambio, estados contables según las IFRS, lo que está permitido por la CGRP.



Compañías sin cotización bursátil	DGI	IFRS para la ACP >US\$ 250.000 en ingresos anuales: IFRS ≤US\$ 250.000 en ingresos anuales: contabilidad de caja	Sí, para compañías con >US\$ 50.000 en ingresos anuales	Ninguna	Ninguna
-----------------------------------	-----	--	---	---------	---------

## II. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA CONTABILIDAD Y AUDITORÍA EMPRESARIALES

### A. MARCO LEGAL

#### A.1. Sector empresarial (excluyendo a las SOE)<sup>19</sup>

12. El sistema legal panameño se basa en general en el Derecho civil español, si bien la Ley de sociedades se basa en el modelo de Delaware (influenciado por el *common law*). La mayor parte de las sociedades en Panamá se constituyen como sociedades anónimas (S.A.), regidas por la Ley 32 del 26 de febrero de 1927 y el Código de Comercio. Las compañías también pueden constituirse como sociedades de responsabilidad limitada (S. de R.L.), regidas por la nueva Ley del 9 de enero de 2009<sup>20</sup> y el Código de Comercio. Los requisitos de información y auditoría financieras se incluyen en el Código de Comercio, en lugar de estar establecidos en las leyes de constitución de sociedades.

13. Desde 1997, el Código de Comercio de Panamá, y sus modificatorias, exige que todas las compañías preparen y emitan estados contables completos dentro de los 120 días del cierre del ejercicio económico. Los estados contables incluyen un balance general, un estado de resultados, un estado de flujo de fondos y un estado de variaciones del patrimonio neto.<sup>21</sup> Las sanciones por no llevar libros contables van de US\$ 100 y US\$ 500 por mes. Los libros contables deben actualizarse dentro de los 60 días posteriores al cierre de cada mes. Los estados contables completos, incluidas las notas explicativas, no son exigidos explícitamente por la ley, si bien el requisito de que los estados contables sean preparados de acuerdo con "principios contables generalmente aceptados aplicados en la República de Panamá" implicaría la necesidad de dichas notas. Esta condición no se definió en mayor detalle en la ley.<sup>22</sup>

14. Incluso las compañías relativamente pequeñas están sujetas a una auditoría reglamentaria obligatoria, lo que representa una carga administrativa considerable para las mismas. De acuerdo con el Código Tributario, todas las compañías cuyo capital supera US\$ 100.000 o con un volumen de ventas anuales mayor a US\$ 50.000 están

---

<sup>19</sup> A los fines de este informe, "sector empresarial" se refiere a todas las organizaciones comerciales (compañías) que operan fuera del sector financiero (es decir, que no sean bancos, compañías de seguros, administradores de fondos de pensión u otros proveedores de servicios financieros).

<sup>20</sup> Anteriormente, las sociedades de responsabilidad limitada estaban reguladas por la Ley 24 del 1º de febrero de 1966. Estas leyes no contienen disposiciones apreciablemente diferentes con respecto a la información o la auditoría financiera.

<sup>21</sup> Código de Comercio, Artículo 95. Descripto en la Resolución de la DGI N° 201-1990 del 21 de julio de 1998.

<sup>22</sup> Entre 1978 y 1994, la Comisión de Normas de Contabilidad Financiera o NOCOFIN adoptó 11 normas contables locales, la primera de las cuales declaraba que toda área no contemplada por las normas locales se regiría por las normas contables internacionales de la IASC (ahora IASB). Sin embargo, posteriormente se determinó en dos causas ante la Corte Suprema que NOCOFIN y su entidad controlante, la Junta Técnica de Contabilidad o JTC, no estaban entonces facultadas para emitir normas contables vinculantes. Véase el Párrafo 57.

obligadas a someterse a una auditoría reglamentaria anual siguiendo las normas contables aplicables en Panamá y el código de ética profesional para contadores de Panamá. El informe de auditoría debe acompañar a las declaraciones juradas de impuestos de estas compañías.<sup>23</sup>

**15. Panamá está en el medio de una transición bastante abrupta a las IFRS para medianas y grandes empresas.** En 2005, se modificó el Código Fiscal estableciendo que la administración tributaria (DGI) sólo aceptara las declaraciones impositivas preparadas sobre una base de lo devengado conforme a las IFRS.<sup>24</sup> Una resolución posterior de la DGI de 2007 especificó un cronograma para las compañías que deben cumplir con este requisito, con una implementación gradual de acuerdo con los ingresos anuales de las mismas:<sup>25</sup>

- US\$ 1.000.001 y más: ejercicios económicos iniciados en 2007
- US\$ 500.001 a 1.000.000: ejercicios económicos iniciados en 2008
- US\$ 250.001 a 500.000: ejercicios económicos iniciados en 2009
- Se permite que las compañías con ingresos anuales de US\$ 250.000 preparen sus estados contables sobre una base de caja.

**16. El tiempo asignado para cambiar de las normas sobre una base de caja que se aplicaban con anterioridad a las IFRS fue muy breve si se compara con otros países que adoptaron las IFRS.** En el caso de la UE, donde la adopción de las IFRS sólo involucró a compañías con cotización bursátil, la transición se realizó en cuatro años. En Nueva Zelanda, fueron más de cinco años. En Brasil y Chile, fueron cuatro años. La experiencia internacional demostró que, a fin de ser eficaz y ordenada, la transición a las IFRS requiere de tres a cinco años y esfuerzos normativos, de difusión, investigación y fortalecimiento de capacidad liderados por el gobierno.

**17. No existe distinción legal entre la información financiera para fines generales y la información tributaria en Panamá.** La misma modificación del Código Fiscal de 2005 establece que se presumirá que son fraudulentas las declaraciones juradas de impuestos de cualquier compañía que no coincidan con los estados contables auditados para fines generales presentados a los bancos y otras instituciones financieras.<sup>26</sup> Sin embargo, por lo menos la afiliada local de una red de auditoría mundial (“*Big 4*”) interpretó que esta disposición implica sólo que las compañías deben presentar una *conciliación* de las diferencias entre sus estados contables para fines generales y sus declaraciones juradas de impuestos, “dadas las diferencias que existen entre las normas impositivas y las IFRS.”<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Código Fiscal, Artículo 712, Párrafo 1 y mediante Decreto Ejecutivo 170 del año 1993, modificado por el Decreto Ejecutivo 1143 del año 2005.

<sup>24</sup> Código Tributario, Artículo 699, Párrafo 3, modificado por la Ley 6 del año 2005.

<sup>25</sup> Resolución de la DGI N° 201-454 del 14 de febrero de 2007

<sup>26</sup> Ley 6 del año 2005.

<sup>27</sup> KPMG Panamá, Carta Informativa, “Declaración de Renta en base a Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).” 11 de julio de 2007.

18. **Las empresas sin cotización bursátil, no financieras, no están sujetas a exigencias de divulgación significativas.** El Código de Comercio requiere que las compañías mantengan sus estados contables en su sede social, disponibles para la inspección de las autoridades competentes (no el público). Es opcional que las compañías presenten sus estados contables auditados ante el Registro Público.<sup>28</sup> Salvo por esta norma, las empresas no están obligadas a poner su información financiera a disposición del público. No es necesario que celebren asambleas generales anuales de accionistas o directores. Además, el hecho de que las compañías panameñas no estén obligadas a pagar impuestos sobre los ingresos generados fuera de Panamá implica que el requisito de las IFRS impuesto por la DGI no se aplica a las compañías que declaren ingresos de fuente no panameña. Estos y otros aspectos del código de comercio y las leyes bancarias de Panamá convierten al país en un lugar atractivo para las empresas extranjeras dados los limitados requisitos de divulgación.<sup>29</sup> Si bien no es habitual en América Latina que las compañías que no cotizan en bolsa publiquen sus estados contables,<sup>30</sup> y esta disposición implica dificultades prácticas, debería considerarse una buena práctica.

19. **La DGI no exige que las compañías que forman parte de un grupo preparen estados contables de cada entidad legal por separado** si el grupo prepara estados contables consolidados.<sup>31</sup>

## A.2. Sector bancario

20. **Los bancos que operan en el mercado interno de Panamá están sujetos a altos estándares de información financiera y requisitos prudenciales.** La Ley Bancaria requiere que los bancos locales e internacionales presenten estados contables auditados a la SBP dentro de los tres meses posteriores al cierre del ejercicio económico. La ley define que los estados contables incluyen un balance general, un estado de resultados, un estado de variaciones del patrimonio neto, un estado de flujo de fondos y notas sobre las políticas contables más importantes así como otras notas explicativas.<sup>32</sup> Los bancos deben presentar estados contables trimestrales no auditados a la SBP dentro de los 30 días posteriores al cierre de cada trimestre. Los bancos también deben presentar

<sup>28</sup> Código de Comercio, Art. 95 y 58a.

<sup>29</sup> Panamá está actualmente en la “lista gris” de la OCDE que comprende las jurisdicciones que se comprometieron con la norma de transparencia fiscal acordada a nivel internacional, pero aún no la han implementado sustancialmente. *Informe de avance de la OCDE relativo a paraísos fiscales*, 2 de abril de 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/42497950.pdf>. En Internet abundan las compañías que alardean de la facilidad de constitución y la ausencia de requisitos de divulgación financiera de Panamá. Estas compañías, con nombres tales como [www.confidentialbanking.com](http://www.confidentialbanking.com) y [www.incorporatedoffshore.net](http://www.incorporatedoffshore.net) venden servicios de “protección de activos” o “minimización de impuestos”, de acuerdo con sus sitios Web.

<sup>30</sup> Los países que introdujeron requisitos similares incluyen Argentina, Brasil (para sociedades anónimas), Colombia, México y Uruguay. El Salvador exige la publicación de un balance general. La presentación de estados anuales de todas las compañías comerciales privadas es una práctica muy común en Europa.

<sup>31</sup> “Consultas absueltas por la Dirección General de Ingresos, Segundo Semestre 1998.” 8 de julio de 1998, N° 201.01.314. <http://www.dgi.gob.pa/documentos/CONSULTAS%20DGI%2098.htm> [Consultado el 11 de enero de 2009]

<sup>32</sup> Capítulo IX de la Ley-Decreto 9 del año 1998, modificada por la Ley-Decreto 2 del año 2008.

informes mensuales que incluyan activos, pasivos, utilidades e información prudencial. La SBP también puede solicitar información financiera a cualquier otra entidad que forme parte del mismo grupo económico que un banco regulado. Dentro de los 30 días de presentados sus estados contables a la SBP, los bancos deben publicar sus estados contables, con las notas que los acompañan, en un diario de circulación nacional y exhibirlos durante 90 días en un lugar visible en cada uno de sus establecimientos en Panamá. La SBP publica los balances generales y estados de resultados trimestrales no auditados en su sitio Web.

21. **Los requisitos prudenciales de la SBP reemplazan y sustituyen a las IFRS (o requisitos USGAAP) donde discrepan.** En 1999, la SBP emitió una acordada que establecía que los bancos pueden presentar sus estados contables utilizando las IFRS o USGAAP,<sup>33</sup> sin embargo, circulares y resoluciones posteriores aclararon que cuando cualquiera de estas normas discrepe con las normas prudenciales de la SBP, prevalecerán éstas últimas.<sup>34</sup> Algunas normas prudenciales sobre la clasificación de préstamos e inversiones y el provisionamiento de préstamos incobrables se contradicen sustancialmente con las IFRS. (Véase la Sección III, Normas contables previstas y practicadas). En consecuencia, los estados contables auditados de muchos bancos incluyen una disposición que indica que fueron preparados de acuerdo con las "Normas Internacionales de Información Financiera, modificadas por las normas prudenciales emitidas por la SBP". (Véase la Sección IV). Las normas prudenciales no están diseñadas estrictamente para evaluar la gestión financiera de los bancos sino para asegurar la estabilidad del sector bancario tomado en su conjunto, así que es necesario que los usuarios de los estados contables de los bancos tengan en cuenta las variaciones de las normas prudenciales locales con respecto a las IFRS. De hecho, la crisis financiera ha puesto de relieve un debate abierto entre los supervisores del sector financiero y otros usuarios de estados contables con respecto a las normas contables óptimas para las grandes instituciones financieras. Al redactar los requisitos de información, las autoridades normativas internacionales deben equilibrar el objetivo de transparencia con la necesidad de estabilidad. En un intento por satisfacer las necesidades de los reguladores del sector financiero, así como también de otros usuarios, Brasil exige la aplicación de normas prudenciales a los estados contables de sus entidades legales, en tanto que requiere las IFRS para los estados contables consolidados de todas las compañías del sector financiero y con cotización bursátil. Panamá podría considerar este enfoque para su propio sector financiero.

22. **Los requisitos de la auditoría reglamentaria en el sector bancario están alineados, en términos generales, con la buena práctica internacional.** Los bancos deben designar auditores externos que estén "especializados y tengan suficiente experiencia, a juicio de la Superintendencia", y deben notificar su designación a la SBP. Las auditorías reglamentarias deben llevarse a cabo conforme a las NIA. La SBP se reserva el derecho de rechazar a un auditor independiente que carezca de la experiencia,

---

<sup>33</sup> SBP, Acuerdo 4 del año 1999.

<sup>34</sup> SBP, Circular 1 del año 2006; reiterada en la Resolución 1 del año 2007 y en la Circular 31 del año 2007.

especialización o independencia suficientes para desempeñar sus funciones.<sup>35</sup> Esta práctica, que es totalmente congruente con la buena práctica internacional, está destinada a garantizar que los auditores externos de los bancos cumplan condiciones mínimas de “idoneidad y adecuación”. Los bancos deben rotar su equipo de auditoría externa, incluido el socio firmante (aunque no necesariamente la firma completa) y todo el personal especializado relacionado con la auditoría, cada tres años. Este último período de rotación es relativamente breve, en especial si se lo compara con los requisitos equivalentes de los EE.UU. o Europa. Una persona, distinta del socio firmante, puede permanecer en el equipo de auditoría durante un año adicional.<sup>36</sup>

**23. La SBP parece estar relativamente bien dotada con personal para cumplir su función de supervisión.** La SBP supervisa la aplicación de sus normas a través de inspecciones in situ y externas, y tiene un personal de inspección relativamente amplio y bien calificado.<sup>37</sup> El equipo de inspecciones externas puede solicitar inspecciones in situ de acuerdo con una serie de factores prudenciales y otros factores de riesgo, incluida la aplicación indebida de las normas contables. En los últimos tres años, la unidad de supervisión in situ llevó a cabo un promedio de más de 150 inspecciones por año, incluidas inspecciones en el extranjero.

**24. La SBP dispone de importantes facultades de sanción relativas a las obligaciones de información financiera de los bancos, aunque rara vez las ha ejercido.** La SBP puede penalizar las infracciones a la Ley Bancaria u otras normas con sanciones que van desde una advertencia privada hasta un advertencia pública, multas de hasta US\$ 1.000.000 y la cancelación de la licencia del banco. En los últimos tres años, no se impuso ninguna sanción por violaciones a los requisitos de información financiera.

### **A.3. Instituciones financieras no bancarias (NBFI)**

**25. Como se mencionó anteriores, las NBFI están reguladas por distintas entidades gubernamentales.** Esta dispersión de responsabilidades de fiscalización conduce a la fragmentación legal y normativa y, en última instancia, a la debilidad normativa. La fragmentación es un problema ya que crea incongruencias y duplicación de las normas que deben seguir las compañías y genera confusión en el personal contable de las compañías y terceros usuarios. Además, hace que sea más difícil aplicar las normas, en especial, si hay múltiples entidades reguladoras involucradas.

**26. El marco legal de información financiera para las compañías de seguros es más débil que el de los demás sectores principales supervisados.** La SSRP requiere que las entidades reguladas presenten estados contables auditados anualmente dentro de los cuatro meses del cierre del ejercicio económico. Las leyes no especifican una norma contable, lo que significa que las compañías de seguros están sujetas a las normas de la

<sup>35</sup> Capítulo VIII de la Ley-Decreto 9 del año 1998, modificada por la Ley-Decreto 2 del año 2008.

<sup>36</sup> Acuerdo 1 de la SBP, 2002, Art. 9, modificado por el Acuerdo 6 del año 2005.

<sup>37</sup> El personal técnico de los departamentos de supervisión externa, supervisión in situ, prevención y funciones fiduciarias comprende 87 personas. En promedio, éstos cuentan con seis años de experiencia pertinente, si bien muchos supervisores tienen mucho más.



autoridad fiscal que requieren las IFRS. Sin embargo, las normas prudenciales de la SSRP difieren de las IFRS en ciertos aspectos clave (las reservas para riesgos catastróficos y las reservas para desviaciones estadísticas se cuentan como pasivos y se deducen del impuesto a las rentas) y prevalecen los requisitos prudenciales. (Véase también la Sección III, Normas contables previstas y en la práctica). Además, las compañías deben presentar informes trimestrales sobre reservas, inversiones y márgenes de solvencia. Los márgenes de solvencia son publicados trimestralmente por la SSRP en un diario de circulación nacional y en el sitio Web de la SSRP. Además, la SSRP publica balances generales y estados de resultados anuales para cada entidad regulada en su sitio Web, si bien no se publica el resto de los estados contables, las notas que los acompañan y el informe del auditor.

**27. Con respecto a la auditoría externa, el único requisito de la SSRP es que el auditor externo tenga por lo menos tres años de experiencia en el sector de los seguros.** Los auditores externos no están sujetos a ningún requisito de rotación y no es necesario que su contratación y remoción sean aprobadas por la SSRP.

**28. La capacidad de aplicación de la SSRP es comparativamente débil y rara vez o nunca la ejerce.** El Departamento de Auditoría de la SSRP es responsable de supervisar el cumplimiento de los requisitos contables y de auditoría. La ley faculta a la SSRP a imponer multas de US\$ 1.000 a 50.000 por el incumplimiento de los requisitos de información financiera u otras normas.<sup>38</sup> La SSRP informó que no ha impuesto sanciones a ninguna entidad supervisada por inexactitudes o incumplimiento de los requisitos de información financiera.

**29. Las cooperativas de crédito, si bien son similares a los bancos en aspectos importantes, están sujetas a un nivel menor de fiscalización normativa.** Todas las cooperativas de crédito deben presentar estados contables anuales a la IPACOOOP dentro de los 90 días posteriores al cierre del ejercicio económico. Éstos deben prepararse de acuerdo con las normas contables para cooperativas establecidas por la IPACOOOP, que difieren de las IFRS.<sup>39</sup> No es obligatorio que estos estados contables estén auditados, aunque en la práctica unas pocas de las cooperativas de crédito más grandes lo hace. De manera similar, si bien la IPACOOOP no estableció normas prudenciales para las cooperativas de crédito, firmó un Memorando de Entendimiento con la SBP por el cual las cooperativas de crédito más grandes y la IPACOOOP reciben capacitación en supervisión prudencial de las operaciones de crédito. No es obligatorio que las cooperativas de crédito publiquen su información financiera, aunque la IPACOOOP reúne y publica información financiera básica agrupada a nivel provincial. Se hicieron propuestas para colocar a las cooperativas de crédito más grandes bajo la jurisdicción de la SBP, pero no queda claro si esto sucederá.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Por ejemplo, para compañías de seguros: Ley 59 del 29 de julio de 1996, Título VII, Artículo 115. Las leyes que rigen a las compañías de seguros cautivas y a las compañías de reaseguro tienen disposiciones similares.

<sup>39</sup> Ley 17 del 1º de mayo de 1997.

<sup>40</sup> “Reformas a la Ley Bancaria y la Supervisión de Cooperativas en Panamá.” *Boletín Informativo*, junio de 2008, *Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito*, o COLAC.

30. **Las instituciones de ahorro y préstamo, que no son un segmento significativo de las instituciones financieras en la actualidad, están sujetas a acuerdos normativos mucho más laxos.** En términos de requisitos de información financiera, las entidades reguladas sólo deben celebrar una asamblea anual de accionistas durante el mes de enero, a las cuales debe invitarse al BHN. En la asamblea anual de accionistas, el presidente de la institución de ahorro y crédito debe presentar los estados contables anuales del ejercicio anterior. Dentro de los 30 días posteriores a la asamblea anual de accionistas, la cooperativa de ahorro y crédito debe presentar un balance general, un estado de resultados y un informe del auditor. La ley y las normas no se expiden sobre las calificaciones del auditor, así como tampoco sobre requisitos de “idoneidad y adecuación” o independencia. No existe el requisito de publicar estos estados contables y el BHN no lo hace. No se describen sanciones en la ley o las normas por el incumplimiento de los requisitos de información financiera u otros requisitos relacionados.

31. **Los otros tipos de instituciones financieras no bancarias (compañías de crédito, compañías de leasing, etc.) también están sujetas a una fiscalización relativamente débil.** La DEF exige que estas compañías presenten estados contables auditados, pero no se especifica la norma de información financiera, lo que significa que están sujetas a las normas de la autoridad impositiva que requieren las IFRS. La información financiera que reúne la DEF sólo es informada por ésta en forma acumulada: no se dispone de informes financieros individuales. La DEF también reúne información financiera adicional trimestralmente; sin embargo, estos datos sirven básicamente para fines estadísticos y no se ponen a disposición del público. No hay requisitos de “idoneidad y adecuación” ni otros requisitos relativos a los auditores externos, ni es obligatorio que las compañías roten a su auditor reglamentario. Tampoco es obligatorio que estas compañías publiquen sus estados contables.<sup>41</sup>

#### A.4. Participantes del mercado de títulos valores

32. **Las entidades asociadas a la bolsa de valores de Panamá están sujetas a requisitos de información y fiscalización financiera generalmente sólidos.**<sup>42</sup> Las compañías con cotización bursátil, las agencias de corretaje, las sociedades de inversión, los fondos de pensiones y otras firmas asociadas con la bolsa de valores son supervisadas por la CNV.<sup>43</sup> Las entidades supervisadas deben presentar estados contables completos

---

Zoraida Chong, “Cooperativas en busca de excelencia,” *Diario La Prensa*, Suplemento Financiero, 25 de marzo de 2008.

<sup>41</sup> Ley 42 del 23 de julio de 2001.

<sup>42</sup> El Banco Mundial realizó un ROSC de gobernabilidad societaria en 2004 (véase [www.worldbank.org/ifa/rosc\\_cg\\_pan.pdf](http://www.worldbank.org/ifa/rosc_cg_pan.pdf)), en el que se caracterizó a los requisitos de información periódica como, “se aproximan a la buena práctica internacional.” Desde entonces, se implementaron algunas reformas positivas. Algunas de las recomendaciones del ROSC de gobernabilidad societaria coinciden con las de este ROSC A&A, a saber la creación de un mecanismo de fiscalización de las auditorías y una aplicación más firme de los requisitos actuales.

<sup>43</sup> Ley 1 del 8 de julio de 1999 (modificada por las Leyes 42 del año 2000, 29 de 2001, 11 de 2002, 45 de 2003 y 6 de 2005). Los requisitos de información financiera también se describen en detalle en el Acuerdo de la CNV N° 03-2005 del 31 de marzo de 2005.



(incluidos un balance general, estado de resultados, estado de evolución del patrimonio neto, estado de flujo de fondos y notas explicativas) anualmente. Las compañías deben informar conforme a las IFRS o USGAAP y las subsidiarias deben consolidarse de acuerdo con los requisitos de las IFRS o las USGAAP, salvo en casos excepcionales. Se hace una excepción para los emisores extranjeros, que pueden publicar sus estados contables de acuerdo con las GAAP nacionales de la compañía emisora; sin embargo, la CNV puede solicitar la conciliación entre las GAAP del emisor extranjero y las normas aprobada por la CNV (es decir, IFRS o USGAAP). Si bien la mayoría de las compañías prefieren informar conforme a las IFRS, se mantiene la opción de informar según USGAAP debido a la fuerte influencia del modelo de los EE.UU. en el código comercial y otras leyes de Panamá.<sup>44</sup> Además, los emisores de títulos valores deben presentar formularios narrativos adicionales anuales y trimestrales que describen la liquidez, recursos de capital, ingresos por operaciones y análisis del prospecto. Finalmente, los emisores deben informar cualquier evento material que pueda haberse producido durante el trimestre anterior.

**33. Las entidades reguladas por la CNV deben cumplir requisitos de publicación de buenas prácticas.** Los informes anuales y trimestrales deben publicarse en un diario de circulación nacional, un periódico de circulación nacional o revista especializada, el sitio Web de la sociedad o enviarse a cada accionista e inversor (mientras que cualquier otro interesado pueda solicitar su propia copia). Los informes anuales, de los cuales los estados contables auditados completos forman parte integrante, deben publicarse y presentarse dentro de los 3 meses posteriores al cierre del ejercicio económico. Los informes trimestrales deben publicarse y enviarse a la CNV dentro de los 2 meses posteriores al cierre del trimestre. La CNV publica los estados contables anuales auditados y los estados contable trimestrales no auditados en su sitio Web.

**34. Las compañías con cotización bursátil y otras entidades reguladas por la CNV están sujetas a requisitos de auditoría externa que están en línea con la buena práctica internacional.** Los estados contables anuales deben ser auditados por un auditor externo independiente, quien debe ser un contador matriculado o una firma contable. Si los estados contables son preparados según las USGAAP, la auditoría debe llevarse a cabo según las normas de auditoría generalmente aceptadas en los Estados Unidos (GAAS); si los estados contables se preparan según las IFRS, entonces la auditoría debe llevarse a cabo según las NIA.<sup>45</sup> Los auditores deben seguir el código de ética para contadores redactado por la Junta Técnica de Contabilidad en 1984.<sup>46</sup> Este código de ética no es tan abarcativo ni riguroso como el Código de Ética de la IFAC. Las entidades supervisadas deben rotar su equipo de auditoría externa, incluido el socio firmante y el

---

<sup>44</sup> El requisito de que las compañías panameñas que cotizan en los Estados Unidos preparen los estados contables según las USGAAP o concilien sus estados contables basados en las IFRS a las USGAAP, fue eliminado por la *US Securities and Exchange Commission* a partir de de marzo de 2008. Esta acción eliminó un importante incentivo para que las compañías panameñas que cotizan en los Estados Unidos preparasen los estados contables según las USGAAP. En la actualidad, sólo una compañía panameña cotiza en los Estados Unidos (COPA Airlines, que sigue usando las USGAAP).

<sup>45</sup> Acuerdo de la CNV N° 2 del 28 de febrero de 2008.

<sup>46</sup> Ley-Decreto N° 26 del 17 de mayo de 1984. “Por el cual se aprueba el Código de Ética Profesional para los Contadores Públicos Autorizados.”

gerente de proyecto (aunque no necesariamente la firma completa) y todo el personal especializado relacionado con la auditoría, cada tres años. Una persona distinta del socio firmante puede permanecer en el equipo de auditoría durante un año adicional.<sup>47</sup> Cualquier cambio de auditor externo debe informarse a la CNV dentro de los 15 días y acompañarse de una explicación sobre el motivo del cambio de auditor (junto con otra información pertinente, por ejemplo, la participación del Directorio en la decisión y cualquier conflicto con la gerencia que pueda haber conducido a la desvinculación). Los nombres del nuevo equipo de auditoría deben informarse 30 días antes del comienzo de la auditoría del informe financiero anual.

**35. La ausencia de un proceso sólido de registro de auditores es una debilidad crítica de las facultades de la CNV.** La CNV no tiene un proceso de registro de auditores, ni el derecho a rechazar la designación de auditores que no considere calificados (sólo aquellos que no son independientes). Dada la importancia de los auditores externos calificados para contar con información financiera sólida, el registro de auditores se considera una buena práctica internacionalmente. Los Estados Unidos y la mayoría de los países de la UE establecieron procesos de registro de auditores bajo una junta de fiscalización de auditoría independiente.<sup>48</sup> Dentro de América Latina y la región del Caribe, por ejemplo, tanto Brasil como México establecieron procesos de registro de auditores, lo que ofrece ejemplos de buena práctica regional.

**36. La CNV sostiene que la ley de títulos valores la faculta para sancionar a los auditores externos, sin embargo, esta facultad no está establecida claramente en la ley o en una resolución.**<sup>49</sup> Un documento de trabajo del FMI de 2007 también citó la falta de “poder explícito sobre los auditores externos” de la CNV como una deficiencia del margo regulatorio de Panamá.<sup>50</sup> Dichas sanciones fueron impuestas una sola vez, en una causa de alto perfil que involucró a una afiliada local de Arthur Andersen y fueron finalmente confirmadas por el tribunal administrativo de la Corte Suprema de Panamá en 2005.<sup>51</sup> Los abogados de la firma de auditoría cuestionaron la facultad de la CNV para investigar o sancionar a los auditores externos, pero la Corte Suprema rechazó la

---

<sup>47</sup> Acuerdo de la CNV N° 8 del 22 de mayo de 2000.

<sup>48</sup> En los Estados Unidos, la Junta de Fiscalización de Responsabilidad de Compañías Públicas (*Public Companies Accountability Oversight Board, PCAOB*) es responsable del registro y fiscalización de los auditores. El Instituto de Contabilidad y Auditoría de España (ICAC) es otro ejemplo de un regulador de auditoría independiente con un proceso de registro de auditores.

<sup>49</sup> Los artículos pertinentes de la Ley de Títulos Valores (Ley 1 de 8 de julio de 1999, modificada por las Leyes 42 del año 2000, 29 de 2001, 11 de 2002, 45 de 2003 y 6 de 200) son los Artículos 208, 263 y 266, que establecen que las personas o las compañías sobre las que una entidad regulada "ejerce control", incluso en la forma de autoridad contractual, están sujetas a los requisitos de la ley.

<sup>50</sup> Hemant Shah, Ana Carvajal, Geoffrey Bannister, Jorge Chan-Lau e Iván Guerra, “Mercados accionario y de deuda pública en América Central, Panamá y la República Dominicana”, documento de trabajo del Banco Mundial WP/07/288, p. 123.

<sup>51</sup> Véase el Informe anual de la CNV, 2005-2006, p. 38.

[http://www.conaval.gob.pa/publicaciones/librosCNV/Memoria\\_2005\\_2006.pdf](http://www.conaval.gob.pa/publicaciones/librosCNV/Memoria_2005_2006.pdf)

La afiliada local de Arthur Andersen fue el auditor externo del colapsado Grupo ADELAGE. Un buen resumen del caso ADELAGE puede encontrarse en la *Unidad de Inteligencia de Auditoría*, “Finanzas de Panamá: una quiebra importante estimula nueva legislación”, 9 de marzo de 2001.

[http://www.eiu.com/index.asp?layout=VWPrintVW3&article\\_id=1694824569](http://www.eiu.com/index.asp?layout=VWPrintVW3&article_id=1694824569)

apelación. En resumen, continúa habiendo cierta ambigüedad en cuanto a la autoridad de la CNV para investigar y sancionar a los auditores externos. (Véase también el Párrafo 74.)

37. **La CNV adoptó pautas de gobernabilidad societaria voluntaria.** En 2003, la CNV aprobó un Acuerdo que recomienda ciertas pautas y principios de buena gobernabilidad societaria para sus entidades supervisadas. Entre ellas se incluyó la formación de un comité de auditoría, que supervisaría al auditor interno y contrataría al auditor externo, entre otras funciones. Otras recomendaciones se asemejan a los requisitos de gobernabilidad societaria codificados en los Estados Unidos en la Ley Sarbanes-Oxley de 2002.<sup>52</sup> Sin embargo, se trata meramente de recomendaciones, y no está claro cuántas compañías adoptaron estas prácticas de gobernabilidad societaria.

#### A.5. Empresas públicas (SOE)

38. **Existen amplias variaciones en la calidad del marco legal que deben seguir las SOE.** Las SOE puede establecerse ya sea como sociedades anónimas (S.A.) o como organismos legales autónomos. Las primeras operan como cualquier otra sociedad anónima excepto que su accionista mayoritario es el Estado. Los últimos son entidades del Estado con autonomía operativa: no se incluyen en el presupuesto general y operan como entidades comerciales, sin fines de lucro. Todas las SOE, independientemente de cómo estén constituidas, deben preparar estados contables completos. Los estados contables deben prepararse conforme a las 27 Normas Generales de Contabilidad Gubernamental emitidas por la CGRP.<sup>53</sup> Unas pocas SOE (por ejemplo, la Autoridad del Canal de Panamá, la Compañía de Transporte Eléctrico, la Autoridad Aeronáutica Civil y el Banco Nacional de Ahorro), indican, sin embargo, que sus estados contables se preparan conforme a las IFRS, lo que es aceptado por la CGRP.

39. **De hecho, hay varias SOE que no están obligadas a someter sus estados contables a una auditoría.** La CGRP es responsable de auditar a todas las entidades gubernamentales; sin embargo, cuenta con recursos limitados y no lleva a cabo auditorías de la mayoría de las SOE. En cualquier caso, las auditorías de la CGRP se realizan conforme a las Normas de Auditoría Gubernamental de Panamá, que se concentran en garantizar el cumplimiento presupuestario. No existe el requisito de que las empresas públicas se sometan a auditorías externas, si bien algunas lo hacen debido a sus obligaciones como destinatarias de fondos de donantes (por ejemplo, la autoridad de agua y saneamiento, IDAAN) o por decisión de la dirección. Estas auditorías son efectuadas por firmas privadas de auditoría y se basan en las NIA o, eventualmente, las GAAS no especificadas de Panamá. No es requisito que estas auditorías externas se divulguen públicamente y algunas no lo son. De hecho, los estados contables consolidados de las SOE según la CGRP se basan explícitamente en datos financieros no auditados.

---

<sup>52</sup> Acuerdo de la CNV N° 12 del 11 de noviembre de 2003.

<sup>53</sup> Ley-Decreto N° 234 del 22 de diciembre de 1997. Hay un proyecto en curso en la CGRP para alinear aún más las Normas Generales de Contabilidad Gubernamental de Panamá con las normas contables internacionales del sector público (IPSAS).

40. **La entidad fiscalizadora superior, la CGRP, reúne y publica información financiera trimestral y anual de manera transparente, lo que representa una mejor práctica a nivel regional.** Todas las SOE presentan información financiera y estados contables trimestrales no auditados a la CGRP, que recopila los estados contables consolidados de todas las entidades gubernamentales y los publica en su sitio Web en forma trimestral y anual<sup>54</sup> (si bien esta responsabilidad está en curso de ser transferida al Ministerio de Economía y Finanzas). Los estados contables trimestrales y anuales publicados en el sitio Web de la CGP son completos (incluyen una serie completa de notas explicativas que los acompañan según las 27 Normas Generales de Contabilidad Gubernamental o cualquier norma de información que se utilice). Sin embargo, no incluyen el informe del auditor externo, incluso cuando éste existe, lo que puede considerarse una debilidad teniendo en cuenta la importancia de la divulgación de dicha información a los usuarios.

## B. LA PROFESIÓN DE CONTADOR/AUDITOR

41. **El marco jurídico correspondiente a la profesión del contador/auditor en Panamá omite muchos de los requisitos que se introdujeron después del caso Enron en muchas jurisdicciones.** La profesión en Panamá está regulada a través de una ley específica, la Ley por la cual se reglamenta la profesión de Contador Público Autorizado, del año 1978.<sup>55</sup> Los requisitos exigidos para el ejercicio de la profesión son mínimos. Para ser admitido como Contador Público Autorizado de Panamá (en adelante "CPA (Panamá)"<sup>56</sup>), el interesado debe reunir los siguientes requisitos: (a) ser ciudadano panameño; (b) tener título universitario con una especialización en contabilidad de la Universidad de Panamá o de otra Universidad reconocida por la Universidad de Panamá; (c) no tener sentencias pendientes por delitos contra la fe pública o la propiedad; y (d) no tener condenas por delitos contra la fe pública o la propiedad en los últimos cinco años. Antes de la sanción de la Ley de 1978, no se exigía contar con título universitario para ejercer como contador. A aquellos contadores que ejercían la profesión antes de la ley se les permitió continuar ejerciendo como contadores, pero no como CPA (Panamá). En virtud de la ley, ello significa que no pueden actuar como auditores externos. Si bien había cerca de 650 de dichos contadores con licencia pero no habilitados para ejercer como CPA (Panamá) en 1978, se desconoce cuántos de ellos continúan ejerciendo en la actualidad.

42. **Una Junta Técnica de Contabilidad (JTC) independiente, que funciona en la órbita del MICI, tiene a su cargo el otorgamiento de las matrículas de contador, aunque el organismo experimenta limitaciones financieras y de capacidad y no puede cumplir sus funciones de manera eficaz.** La Junta otorgó casi 15.000 matrículas

---

<sup>54</sup> Si bien la CGRP compila y publica la información financiera de las SOE, es la responsabilidad de la SOE respectiva preparar los datos financieros subyacentes, para la supervisión del Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>55</sup> Ley 57 del 1 de septiembre de 1978.

<sup>56</sup> En Panamá se hace referencia a los contadores públicos autorizados como "CPA"; sin embargo, en el presente informe nos referiremos a ellos como "CPA (Panamá)" para evitar cualquier confusión con la certificación de CPA de los Estados Unidos, que es reconocida a nivel internacional.

a lo largo de los 30 años de vigencia de la ley. El proceso de inscripción debe llevarlo a cabo un abogado y cuesta aproximadamente US\$ 200. Dado que las licencias de contador no necesitan renovarse y que la JTC está afectada por serias limitaciones de personal, no tiene registro de cuántos contadores matriculados ejercen la profesión actualmente. Conocer cuántos de sus matriculados continúan ejerciendo la profesión constituye una responsabilidad fundamental para cualquier junta responsable del otorgamiento de matrículas profesionales. La JTC y otros formuladores de políticas necesitan conocer esta información para poder tomar decisiones en función de los datos y para fines de planificación (por ejemplo, si se desea diseñar un programa de capacitación para dar instrucción sobre las IFRS a los contadores en ejercicio). La JTC no puede comunicar de manera eficaz los cambios en la legislación ni realizar inspecciones a sus matriculados si desconoce dónde están o cuántos son. Además, la falta de datos de la JTC respecto de cuáles de sus contadores matriculados están vivos y ejercen la profesión atenta contra la capacidad de detectar fraudes, la suplantación de identidad y otros abusos.

**43. Los miembros de la JTC reconocen que la Ley de 1978 sobre la profesión de Contador Público Autorizado está desactualizada y en consecuencia han redactado legislación para mejorarla, pero incluso esta iniciativa está lejos de alcanzar el nivel de las buenas prácticas internacionales.**<sup>57</sup> El proyecto de ley agrega un examen para el otorgamiento de la matrícula profesional o el requisito de dos años de experiencia profesional a los requisitos existentes, al tiempo que amplía la lista de delitos que impiden la habilitación para obtener la matrícula de contador (por ejemplo, delitos penales graves), y extiende de cinco a siete años el período de inhabilitación luego de una condena. También se ampliaría la lista de funciones reservadas (la ley actual establece que únicamente los contadores pueden desarrollar tareas relacionadas con la actividad contable como llevar libros, analizar estados contables y revisar las declaraciones del impuesto a las ganancias) y aumentarían las sanciones a la comunidad de negocios por contratar una persona que no fuera contador para realizar tareas de contabilidad o auditoría. **El anteproyecto propuesto fue presentado al Congreso en el año 2007 pero aún no fue tratado formalmente.**

**44. Existen cuatro asociaciones profesionales de contadores en Panamá, lo cual constituye un hecho único en América Latina.** La mayoría de los países tienen una o dos asociaciones profesionales de contadores. En la Tabla 3 se describen sucintamente dichas organizaciones.

---

<sup>57</sup> Proyecto de Ley Nro. 165 de 2007. “*Anteproyecto consensuado de la Ley del Contador.*” El proyecto de ley está disponible en el sitio web de la ACONTAP (<http://www.acontapanama.org>).



**Tabla 3: Asociaciones profesionales de contadores de Panamá**

Nombre	Fecha de creación	Número de miembros	Arancel anual	Perteneciente a <sup>58</sup>
Colegio de Contadores Públicos Autorizados	1957	1.700	\$180	IFAC, AIC
Asociación de Contadores Públicos de Panamá (ACONTAP)	1941	485	\$120	AIC
Asociación de Mujeres Contadoras de Panamá (AMUCOPA)	1954	300	\$144	AIC
Movimiento de Contadores Públicos Independientes (MOVICOP)	1993	200	\$75	Ninguna

Fuente: Colegio, Acontap, Amucopa y Movicop.

45. **Esta fragmentación tiende a debilitar la imagen de la profesión y su capacidad de articular posiciones claras frente al público y a los formuladores de políticas.** En términos generales, el Colegio representa a las mayores firmas internacionales de auditoría y a los sectores de alto valor agregado de la Profesión. Además de tener un número de miembros significativamente mayor al de las demás organizaciones profesionales, es el único organismo integrante de la IFAC. Los recursos y la capacidad del Colegio proporcionan ventajas organizacionales de consideración frente a las demás asociaciones profesionales. La ACONTAP y la AMUCOPA tienen menos miembros, cobran menores aranceles y tienden a representar a los profesores universitarios de contabilidad y a profesionales más pequeños. El MOVICOP es un grupo de creación más reciente que se constituyó aparentemente para oponerse a la imposición de normas internacionales en el ejercicio de la profesión de contadores y auditores. El MOVICOP es un grupo resonante que cobró excesiva preeminencia en los medios de comunicación y en los tribunales y que a menudo se percibe como litigioso.

46. **Los requisitos para ser miembro de todas estas organizaciones no llegan a satisfacer las Declaraciones sobre las Obligaciones de Miembros de la IFAC (SMO, ver Tabla 4).** Las SMO exigen antecedentes educativos mínimos, al menos tres años de experiencia profesional bajo la guía de un mentor experimentado y la aprobación de un examen final para todos los contadores profesionales matriculados. Las asociaciones profesionales panameñas únicamente exigen que sus miembros tengan matrícula de contador, lo cual actualmente no implica la obligación de aprobar un examen ni la exigencia de experiencia profesional alguna. El proyecto de ley de contabilidad revisado que se menciona en el Párr. 43 exigiría a los postulantes que aprueben un examen o que tengan dos años de experiencia profesional.<sup>59</sup> Si bien el Colegio es la única de las cuatro

<sup>58</sup> La Federación Internacional de Contadores (IFAC) es una organización internacional de asociaciones profesionales de contadores (<http://www.ifac.org>); la Asociación Interamericana de Contabilidad (AIC) es una organización regional de asociaciones profesionales de contadores.

<sup>59</sup> Proyecto de Ley Nro. 165 de 2007. “Anteproyecto consensuado de la Ley del Contador.” El texto del proyecto de ley está disponible en el sitio web de la ACONTAP (<http://www.acontapanama.org>).

asociaciones que es miembro de la IFAC y, por consiguiente, es la única asociación alcanzada por las SMO, éstas representan declaraciones de buenas prácticas cuya adopción deberían considerar las cuatro organizaciones profesionales.

47. **El desarrollo profesional continuo (CPD) no es obligatorio para ninguna de las asociaciones profesionales.** Sólo el Colegio cuenta con un programa voluntario de desarrollo profesional continuo (CPD). Los miembros que completan 120 horas de CPD en un plazo de tres años obtienen un certificado. Las demás organizaciones profesionales tienen un programa mucho más limitado de actividades de CPD, o ninguno en absoluto. En virtud de la SMO 2, la IFAC exige al Colegio un desarrollo profesional continuo obligatorio para mantener la calidad de miembro, lo cual claramente constituye una buena práctica para cualquier asociación profesional de contadores.

48. **El actual código de ética, vigente desde el año 1984, no es tan completo como el Código de la IFAC,** que comprende un amplio marco en función de los riesgos y cuenta con ejemplos específicos que sirven de guía a los profesionales miembros sobre la manera de conducirse ante conflictos éticos que no están expresamente previstos en el Código. Además de ser un ejemplo de buenas prácticas, la adopción del Código de la IFAC está incluida entre las siete SMO cuyo cumplimiento exige la IFAC a sus asociaciones miembros (incluido el Colegio).

49. **Ninguna de las disposiciones de las leyes ni los reglamentos de las asociaciones profesionales exigen a los auditores reglamentarios y, mucho menos a los contadores matriculados, contar con un seguro de indemnidad profesional.** Dicho seguro es un asunto necesario en un sistema donde se pretende que los profesionales matriculados asuman la responsabilidad por negligencia o por incumplimiento de las disposiciones legales y normas profesionales vigentes.

**Tabla 4: Cumplimiento de las Declaraciones sobre las Obligaciones de Miembros (SMO) de la IFAC**

SMO Nro.	Tema cubierto por la SMO	Observaciones	Ref.	Nivel de cumplimiento de la SMO
1	Aseguramiento de la calidad	Ni la JTC ni las asociaciones profesionales implementan mecanismos de aseguramiento de la calidad.	Párr. 71	Ninguno
2	Directrices relacionadas con las Normas Internacionales de Educación (IES) para Contadores Profesionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se requiere tener título universitario para obtener la matrícula de contador.</li> <li>- Los estándares mínimos del plan de estudios no llegan a cumplir las IES.</li> <li>- No se exige examen de ingreso</li> <li>- No se exige experiencia profesional</li> <li>- No se exige CPD.</li> </ul>	Párr. 41, 46, 47	Bajo
3	Normas internacionales, declaraciones de prácticas afines y demás documentos emitidos por la IAASB.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las NIA fueron adoptadas por ley</li> <li>- La JTC no dictó normativa reglamentaria.</li> </ul>	Párr. 61	Parcial
4	Código de Ética de la IFAC para Contadores Profesionales	El código de ética panameño data del año 1984 y no es tan abarcativo como el de la IFAC.	Párr. 48	Bajo
5	Normas internacionales de contabilidad para el sector público (IPSAS) y directrices afines	La CGRP está preparando un cuerpo normativo integrador con las normas locales de contabilidad pública y las IPSAS.	Párr. 38	Parcial
6	Investigación y facultades disciplinarias	La JTC y las asociaciones profesionales sólo investigan quejas específicas; además, las sanciones son inusuales o inexistentes.	Párr. 70-71	Bajo
7	IFRS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las IFRS fueron adoptadas por ley</li> <li>- La JTC no dictó normativa reglamentaria</li> </ul>	Párr. 15, 58	Parcial



### C. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN PROFESIONAL

50. **La mayoría de los contadores graduados en Panamá no recibe una educación sustantiva sobre las IFRS, NIA u otros desarrollos relativamente recientes.** La Universidad de Panamá (UP) ocupa el sitio de honor en el sistema universitario nacional, ubicándose como la mayor y la más antigua universidad del país, con aproximadamente 70.000 alumnos. El Artículo 95 de la Constitución Nacional otorga a la UP la facultad y la responsabilidad de supervisar a todas las demás universidades; en particular, la Ley que regula la Profesión del Contador Público Autorizado le asigna la responsabilidad de certificar los programas de contabilidad de las demás universidades, a los fines del otorgamiento de la matrícula de contador. Sin embargo, en la práctica dicha supervisión no es permanente. Por el contrario, las universidades solicitan la acreditación de cada uno de sus programas de estudio (a un costo de aproximadamente US\$ 5.000 por programa) y, luego de recibir la correspondiente acreditación, el programa puede continuar indefinidamente en tanto su objeto no cambie de manera significativa.<sup>60</sup> En la práctica, ello genera un escaso incentivo para que las universidades actualicen sus planes de estudio con el transcurso del tiempo.<sup>61</sup> Antiguos programas (en particular en relación a normas internacionales) y la falta de investigación académica contribuyen a una difícil implementación eficaz de las normas internacionales.

51. **Hay dos universidades con una sólida trayectoria en el área contable: la Universidad de Panamá (UP) y la Universidad Católica de Santa María la Antigua (USMA).** Además de tratarse de las dos universidades más antiguas de Panamá y estar entre las más grandes, ambas universidades ocupan escaños permanentes en la JTC, el órgano que otorga las matrículas de contador y fija las normas correspondientes a la profesión. De la UP, la universidad de mayor tamaño, egresan aproximadamente 300 alumnos por año con el título de grado, mientras que se inscriben aproximadamente 2.000 estudiantes.<sup>60</sup>

52. **Existe aproximadamente una docena de otras universidades de menor tamaño que tienen carreras de grado de contador; casi todas ellas fueron fundadas en los últimos 30 años.** La rápida expansión, relativamente reciente, del sector de la educación terciaria es un desarrollo positivo, en el sentido de que posibilita un mayor acceso a la educación superior para más estudiantes. Por otra parte, la calidad educativa supuestamente varía en forma considerable entre las distintas instituciones.

53. **Panamá adoptó medidas para implementar normas mínimas sobre calidad educativa y un sistema de evaluación, aunque estas medidas aún no han dado resultados sustanciales.** En el año 2006 se creó el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA) con el fin de fortalecer la supervisión

---

<sup>60</sup> “Accreditation in Latin America and the Caribbean: Panama,” *World Education News and Reviews*, New York, mayo de 2007. <http://www.wes.org/ewenr/07may/panama.htm>. Consultado el 25 de mayo de 2009.

<sup>61</sup> Alfredo Rodríguez Neira and Alfred Borgonovo, “Accounting Education in Panama.” Informe sobre un Proyecto para mejorar la educación contable en América Central, Banco Mundial, 2009.

y evaluación de la educación terciaria.<sup>62</sup> Este organismo todavía no entró en funciones, pero puede dar lugar a mejoras en las normas educativas en los ámbitos de negocios, contabilidad y auditoría, entre otros.

54. **Una característica inusual del panorama educativo panameño en el área de la contabilidad lo constituye la Universidad Especializada del Contador Público Autorizado (UNESCPA).** Fue creada por el Colegio en 2004 y las sedes locales de las seis firmas internacionales de auditoría más importantes. La institución fue creada para ayudar a resolver el problema de la percepción de la falta de alta calidad en la instrucción contable y representa un ejemplo interesante de la manera en que las firmas internacionales de auditoría pueden ayudar a mejorar la calidad general de la profesión. La universidad dicta la carrera de contador con un programa de grado de cuatro años; títulos de posgrado en impuestos, auditoría forense, finanzas corporativas y actividades bancarias, así como programas de certificación en IFRS, contabilidad y finanzas. La UNESCPA cuenta en la actualidad con aproximadamente 250 alumnos, de los cuales 60 son alumnos de la carrera de grado. Espera tener el doble de alumnos inscriptos en la carrera de grado durante los próximos años. La mayoría de los profesores de la UNESCPA son contadores de las firmas internacionales de auditoría; además, la universidad ofrece capacitación sobre IFRS, NIA, responsabilidad social empresaria, gestión del riesgo, auditoría forense y tecnología de la información (incluidas las auditorías de los sistemas de información). Los miembros del Colegio obtienen un descuento en el costo de la colegiatura en la UNESCPA.

55. **Una evaluación comparativa de los planes de estudios correspondientes a las carreras de contabilidad y auditoría de la UNESCPA los ha descrito como “uno de los mejores programas [de contabilidad] de la región” y como el más sólido de Panamá.**<sup>60</sup> La UNESCPA es una universidad privada altamente especializada —y como tal está exenta de muchas de las obligaciones y desafíos que enfrentan las universidades públicas más grandes. Todavía no es auto-sustentable, por cuanto depende de donaciones de las firmas internacionales de auditoría. La demanda de programas de certificación y de posgrado supuestamente es fuerte, aunque el programa de grado de cuatro años se ve perjudicado por la competencia con otras universidades y con el mayor atractivo que ofrecen otras opciones de carrera.<sup>63</sup>

## D. DETERMINACIÓN DE NORMAS CONTABLES Y DE AUDITORÍA

### D.1 Normas contables

56. **Panamá cuenta con un órgano legalmente constituido que es responsable de la sanción de normas contables: la Junta Técnica de Contabilidad (JTC); no obstante, la entidad actualmente carece de los recursos humanos y financieros necesarios para llevar a cabo esta función.** La JTC sólo tiene una nómina de personal de cuatro empleados remunerados, quienes se encargan principalmente de las funciones administrativas correspondientes al otorgamiento de las licencias de contador. La presidencia del

---

<sup>62</sup> Ley 30 del 20 de julio de 2006.

<sup>63</sup> Por ejemplo, el Rector de la UNESCPA informó que los trabajos en centros telefónicos de atención a clientes (*call centers*) eran una alternativa más atrayente que una carrera de contador de cuatro años.

organismo corresponde a un Secretario Técnico del MICI, designado con calidad de cargo político. Los otros seis miembros de la JTC trabajan *ad honórem* y representan a las cuatro asociaciones profesionales y a los departamentos de contabilidad de dos universidades (la UP y la USMA). La JTC no tiene un espacio físico propio, sino que comparte oficinas con otras ramas del Ministerio de Comercio e Industria. La JTC sólo cuenta con un presupuesto para gastos básicos que apenas cubre los salarios de su personal y los suministros esenciales. Carece de recursos humanos o financieros suficientes para dedicarse eficazmente a la determinación de las normas.

**57. La JTC creó otro organismo, la Comisión de Normas de Contabilidad Financiera (NOCOFIN), que se constituyó originalmente como órgano normativo.** Entre los años 1978 y 1994, la NOCOFIN adoptó 11 normas locales de contabilidad, que se publicaron en la Gaceta Oficial. Luego de dictar la última norma en 1994, la NOCOFIN atravesó un período de inactividad. En la actualidad, la NOCOFIN fue reconstituida, aunque su rol no fue definido adecuadamente. La ambigüedad en torno del papel de la NOCOFIN en relación al proceso de sanción de normas podría generar conflictos de autoridad en el futuro.

**58. La fragmentación de la profesión y los desacuerdos internos relacionados con ello tornan más severa la debilidad institucional de la JTC/NOCOFIN.** En 1998 y nuevamente en el año 2000, la JTC dictó resoluciones sobre la adopción de las IFRS como los principios contables generalmente aceptados de Panamá.<sup>64</sup> En ambas oportunidades, las resoluciones fueron impugnadas judicialmente por el MOVICOP, recursos que resultaron procedentes y culminaron con la declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte Suprema, con fundamento en que la JTC sólo podía recomendar las normas para que el MICI las sancionara.<sup>65</sup> Una modificación posterior a la Ley que regula la profesión de Contador Público Autorizado introducida en 2005, expresamente habilitó a la JTC para determinar y aplicar normas contables y de auditoría, tanto para empresas como para profesionales. La modificación también puso en claro el papel de la NOCOFIN, que consiste en recomendar normas reglamentarias a la JTC para su posterior adopción.<sup>66</sup> La misma modificación adoptó en forma oficial las IFRS y las NIA, pero instruyó a la JTC (de acuerdo con las recomendaciones de la NOCOFIN) a fin de que dictara la reglamentación correspondiente a la adopción de las IFRS y las NIA.<sup>67</sup> **A la fecha, la JTC no ha dictado ninguna regulación sobre la adopción de las IFRS o las NIA.**

**59. Este vacío hizo que la DGI formalmente adoptara y publicara el texto de las IFRS, tal como se mencionó precedentemente (Párr. 15).** El día 5 de agosto de 2008, la DGI publicó en la Gaceta Oficial una traducción al español de la versión 2007 de las IFRS, que también está publicada en su totalidad en Internet. Algunos de los miembros de la JTC

<sup>64</sup> Resolución JTC Nro. 4 del 10 de febrero de 1998 y Resolución JTC Nro. 3 del 30 de agosto de 2000.

<sup>65</sup> KPMG Panamá, Normas Internacionales de Información Financiera: Su aplicación en la República de Panamá. Panamá: 2005, pp. 9-12.

<sup>66</sup> Ya reconstituida, la NOCOFIN está integrada por 22 miembros (cinco por cada una de las cuatro asociaciones profesionales de contadores y uno por cada uno de los departamentos de contabilidad de la UP y la USMA), quienes desempeñan sus cargos *ad honórem*. Algunos miembros de la JTC también cumplen funciones en la NOCOFIN.

<sup>67</sup> Ley 6 del año 2005.

consideran que la DGI efectivamente invadió las atribuciones de sanción de normas correspondientes a la JTC. En todo caso, la existencia de estas fuentes dobles de normas de información financiera empresarial resulta problemática debido a la confusión que pueden causar. Ni la DGI ni la JTC parecen contar con un proceso sólido de adopción de las IFRS, lo cual resulta especialmente problemático teniendo en cuenta que las IFRS cambian constantemente.

60. **Al publicar una versión específica de las IFRS en la Gaceta, la DGI generó incertidumbre respecto del carácter vinculante de las futuras actualizaciones de las IFRS.** En los considerandos de la resolución de la DGI que acompañan a la publicación de las IFRS 2007 se consigna que las IFRS fueron publicadas en interés de los contribuyentes más que como una necesidad de que las normas sean vinculantes. Sin embargo, no queda claro cuándo las empresas panameñas deberán cumplir las IFRS nuevas o modificadas: si les corresponderá hacerlo una vez que hayan sido aprobadas por el IASB o luego de que se haya publicado una versión actualizada en la Gaceta. La DGI y la JTC deberían evitar cualquier posible confusión mediante la definición de un proceso de aprobación de normas, de tal manera que quede claro para todos en qué momento las normas internacionales adquieren fuerza de ley en Panamá.

## D.2 Normas de auditoría

61. **Con relación a las normas de auditoría, las NIA fueron adoptadas formalmente en Panamá mediante la actualización de la Ley que regula la profesión de Contador Público Autorizado dictada en 2005. Sin embargo, la JTC no ha dictado por su cuenta ninguna resolución sobre las NIA, tal como la ley prevé.** Ninguna de las cuatro asociaciones profesionales ha dispuesto la adopción de las NIA para sus miembros, como generalmente es la práctica en otros países, dado que dichas normas fueron adoptadas formalmente por ley. Nuevamente, debería adoptarse un proceso de aprobación o ratificación para las NIA, de manera que los auditores tengan la certeza de qué normas deben cumplir obligatoriamente y en qué momento las NIA actualizadas entran en vigencia en Panamá.

## E. APLICACIÓN DE LAS NORMAS CONTABLES Y DE AUDITORÍA

### E.1 Normas contables

62. **El requisito de que incluso las empresas medianas<sup>68</sup> preparen informes contables auditados de conformidad con las IFRS no es viable y por lo tanto no puede aplicarse.** Si bien la autoridad impositiva (DGI) actualmente exige a las empresas cuyos ingresos anuales superen los US\$ 250.000 la presentación de declaraciones del impuesto a las ganancias de conformidad con las IFRS, la mayoría de las empresas y sus contadores (“preparadores”) no logran cumplir con este requisito (más allá de ciertos sectores supervisados donde las IFRS ya son de carácter obligatorio). Asimismo, aún persiste una

---

<sup>68</sup> Si bien no hay una definición universal de qué constituye una empresa grande, mediana o pequeña, el parámetro de las IFRS adoptado por la DGI respecto del requerimiento de ingresos anuales superiores a los US\$ 250.000 para cada empresa claramente abarca a algunas empresas medianas.

gran confusión sobre las incongruencias entre las normas impositivas y las IFRS.<sup>69</sup> A pesar de que la DGI prometió en 2005 ofrecer cursos gratuitos sobre las IFRS para contribuyentes y contadores,<sup>70</sup> esta capacitación no fue ofrecida a gran escala (la existencia de gran cantidad de costosos cursos de capacitación en IFRS es otra prueba de que los cursos gratuitos no se encuentran disponibles). Aunque quisiera, la DGI no tiene suficiente personal calificado para hacer cumplir efectivamente las normas de contabilidad vigentes más que a las grandes empresas.<sup>71</sup> Al momento de sancionarse la ley en el año 2005, apenas el 60% de los auditores de la DGI habían recibido capacitación en IFRS.<sup>68</sup> Sin embargo, las IFRS son una normativa compleja que sufre actualizaciones frecuentes; aunque todo el personal de auditoría recibiera capacitación en IFRS en el período entre una actualización y otra, seguirían teniendo dificultades para aplicar la ley en forma efectiva.

**63. Con respecto al sector bancario, la SBP tiene una importante capacidad de aplicación.** La SBP lleva a cabo inspecciones externas e in situ, y cuenta con personal de inspección relativamente numeroso y bien calificado. El equipo de inspección in situ ha realizado en promedio más de 150 inspecciones por año, incluidas inspecciones en el exterior.

**64. No obstante, la SBP no ha aplicado ninguna sanción en los últimos tres años por violaciones de las normas contables o de auditoría, lo cual indica una falta de interés o de voluntad para aplicar estas disposiciones en particular.** Prueba de ello puede encontrarse en la Circular SBP Nro. 31 de 2007, en la cual se reitera que los requisitos prudenciales de la SBP tienen preeminencia por sobre las IFRS o los principios contables generalmente aceptados de los Estados Unidos. La Circular del año 2007 establece que “[La Circular 1 de 2006] parece no haber sido atendida por algunos bancos ni por sus auditores externos.” Dicha acusación de incumplimiento generalizado de las normas de la SBP, sin la imposición de las sanciones correspondientes, indica que puede ser necesario adoptar una postura más rígida en cuanto a la aplicación de los requerimientos de información financiera. Si bien es difícil inferir a partir de la falta de sanciones que no existe ninguna aplicación, la falta de sanciones es motivo de preocupación. **Una debilidad relacionada con este aspecto es que el sitio web de la SBP no cuenta con una sección separada donde se enumeren las sanciones.**<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> De todas maneras, las IFRS no pretenden ser un sistema de declaración de impuestos. Con su extenso cuerpo de normas y disposiciones complejas (por ejemplo, medición del valor justo de los instrumentos financieros y contabilidad de cobertura), las IFRS probablemente sean demasiado complejas a los fines de la recaudación tributaria. Los países europeos, por ejemplo, utilizan normas mucho más simples para la información financiera de las personas jurídicas.

<sup>70</sup> “Los contribuyentes no saben cómo utilizar las IFRS para declarar sus rentas”, en *Diario La Prensa*, 19 de febrero de 2005.  
<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2005/02/19/hoy/negocios/137694.html>.

<sup>71</sup> Al mes de abril de 2009, el Departamento de Auditoría y Supervisión de la DGI constaba de 23 miembros, incluidos 15 contadores. Fuente: E-mail de la DGI del 14 de abril de 2009.

<sup>72</sup> En cambio, las sanciones se dictan y publican dentro de la sección de Resoluciones, que los usuarios deben leer una a una y en su totalidad en el orden en que fueron emitidas. No es posible buscar todas las sanciones aplicadas a un banco, ni buscar por tipo específico de infracción. Para lograr la máxima eficacia, se deberían publicar las sanciones de la manera más abierta y transparente posible.



65. **La capacidad de la SSRP para controlar el cumplimiento de los requisitos contables y de auditoría en el sector de seguros necesita fortalecerse considerablemente.** El Departamento de Auditoría de la SSRP es el encargado de controlar el cumplimiento de los requisitos contables y de auditoría, pero sólo cuenta con cinco inspectores, lo cual resulta insuficiente para una fiscalización efectiva del sector. Además, si bien dichos inspectores son contadores con una experiencia considerable, pueden ser reemplazados en cualquier momento, incluso cuando cambia el partido político en ejercicio del poder. Esta rotación de empleados impide el desarrollo de la experiencia y capacidad necesarias para llevar a cabo eficazmente las tareas de control y supervisión del sector. Muestra de esta falta de capacidad de aplicación es el hecho de que la SSRP nunca impuso sanciones por errores o por la omisión en el cumplimiento de los requisitos de información financiera o de auditoría a ninguna entidad fiscalizada (la Ley faculta a la SSRP a imponer multas de US\$ 1.000 a 50.000 por el incumplimiento de los requisitos de información financiera u otras regulaciones).<sup>73</sup>

66. **Es débil el nivel de aplicación de los requisitos de información financiera y de auditoría para otras instituciones financieras no bancarias, como las compañías de crédito (financieras), compañías de leasing financiero y cooperativas de ahorro y préstamo.** No pareciera existir un grado importante de fiscalización de dichas instituciones financieras. Por el contrario, se encuentran debidamente inscriptas y la información financiera se reúne principalmente para fines estadísticos. No hay requisitos “adecuados y suficientes” para los auditores externos o registros de auditores que sirvan para ayudarles a garantizar una información financiera de alta calidad. No se registran sanciones de ningún tipo que hayan sido publicadas en el sitio web del ente regulador.

67. **La autoridad reguladora del mercado de valores, la CNV, ocasionalmente sanciona a las entidades fiscalizadas por no cumplir las normas vigentes de información financiera, aunque la mayoría de las sanciones impuestas se originan en la presentación tardía o incompleta de los informes anuales o trimestrales.** En los últimos tres años, la CNV no impuso sanciones por violación de las normas contables y de auditoría. Sin embargo, se ordenaron investigaciones en dos agencias de valores y en dos firmas de auditoría, con la intención de determinar si han violado las normas vigentes en materia de registros contables y auditoría. Las investigaciones aún no concluyeron.

68. **Los contadores de la CNV permanentemente revisan estados contables y han descubierto discrepancias en el pasado.** El caso más notorio estuvo relacionado con los informes contables trimestrales presentados por el Grupo ADELAG en el año 2000, antes de que se declarara su quiebra.<sup>74</sup> En ese caso, posteriormente se impusieron sanciones por un total de US\$ 1.050.000 a dos de los titulares del Grupo, el contador, el síndico y el auditor externo. El trámite judicial de este caso ha sido especialmente largo— de hecho, la

---

<sup>73</sup> Por ejemplo, para las compañías de seguros: Ley 59 del 29 de julio de 1996, Título VII, Art. 115. Las leyes que regulan las compañías de seguro cautivas y las compañías de reaseguro establecen disposiciones similares.

<sup>74</sup> Puede hallarse un buen resumen del caso ADELAG en el informe de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, “Panama finance: Prominent bankruptcy spurs new legislation,” 9 de marzo de 2001. [http://www.eiu.com/index.asp?layout=VWPrintVW3&article\\_id=1694824569&printer=printer&rf=0](http://www.eiu.com/index.asp?layout=VWPrintVW3&article_id=1694824569&printer=printer&rf=0) [Consultado el 23 de marzo de 2009]

última decisión mediante la cual se confirmó una de las sanciones de la CNV fue dictada por la Corte Suprema de Panamá en el mes de febrero de 2009.<sup>75</sup> En la decisión de otro caso, menos difundido, la CNV negó la licencia a una agencia de bolsa con fundamento en los importantes errores y contradicciones detectados en sus estados contables.<sup>76</sup>

**69. Existe un mecanismo de cooperación entre los principales organismos reguladores, aunque su uso es poco frecuente.** A fin de promover la coordinación entre los entes reguladores, existe un Consejo de Coordinación Financiera (CCF) que comprende al Ministerio de Economía y Finanzas, la SBP, la SSRP y la CNV. Sin embargo, este órgano se reúne con poca frecuencia, en ocasiones lo hace sólo unas pocas veces al año. En general, los distintos entes reguladores manifiestan que hay una limitada coordinación de esfuerzos entre ellos.

**70. La JTC no cuenta con mecanismos para controlar las prácticas contables o de auditoría reales.** A pesar de que existe un requisito legal de fiscalizar a la profesión, la JTC no cuenta con personal profesional para llevar a cabo esta función.<sup>77</sup> Los miembros designados de la JTC (a excepción del Secretario Técnico) son contadores que representan a sus asociaciones profesionales o universidades, quienes trabajan *ad honórem*. Lo máximo que pueden hacer los pocos empleados de la JTC con sus limitados recursos financieros es responder a las quejas formales, aunque muchas de ellas surgen de los contadores que desean resguardar las funciones que técnicamente les corresponden en virtud de la ley. No obstante, dado que la JTC es un órgano dominado por miembros de la profesión, no alientan la imposición de sanciones a sus colegas profesionales.

**71. La aplicación de parte de las asociaciones profesionales es débil o inexistente.** Como las asociaciones compiten entre sí por los miembros, tienen poco incentivo para sancionar a sus propios integrantes, que pagan arancel, por el incumplimiento de las normas de práctica profesional contable y de auditoría o por su inconducta ética. Si bien los estatutos de todas las asociaciones profesionales hacen referencia al Tribunal de Honor, dichos cuerpos en la práctica se encuentran inactivos. No se publican sanciones en ninguno de los sitios web de las asociaciones profesionales, ni en ninguno de los boletines informativos de reciente publicación. Ninguno de los líderes de las asociaciones profesionales pudieron citar ni un sólo caso en que sus respectivos Tribunales de Honor hubieran impuesto alguna sanción. En todo caso, los Tribunales de Honor sólo responden a quejas formales y, aquí también, funcionan sólo *ad honórem*. La experiencia casi universal respecto de los Tribunales de Honor en la región es que no constituyen órganos de aplicación confiables.

---

<sup>75</sup> Monica Palm, “Corte ratifica multa a Aquilino de la Guardia,” Diario La Prensa, 6 de febrero de 2009. <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2009/02/06/hoy/panorama/1685875.asp> [Consultado el 23 de marzo de 2009]

<sup>76</sup> Resolución CNV Nro. 211-07 del 17 de agosto de 2007.

<sup>77</sup> La JTC sólo tiene cuatro empleados remunerados de tiempo completo, que se encargan principalmente de procesar las matrículas de contador. Dichos empleados no son contadores y de ninguna manera están capacitados para cumplir una función de supervisión, aunque tuvieran facultades para hacerlo.

## E.2 Normas de auditoría

72. **Es necesario reforzar la fiscalización de los auditores en el sector financiero.** Si bien la SBP se reserva el derecho de rechazar a los auditores no calificados (Párr. 22), la creación de un proceso de inscripción de auditores constituye un mecanismo más sólido para garantizar la actuación de auditores calificados. La existencia de un proceso de inscripción hace recaer en cabeza del auditor –en lugar del regulador– la responsabilidad de demostrar el cumplimiento de las normas internacionales, una experiencia profesional suficiente, independencia, un buen sistema de aseguramiento de la calidad, un sistema de desarrollo profesional continuo para los niveles gerenciales y para el personal, así como un conocimiento específico del sector. En Uruguay, los supervisores de los sectores bancario, de seguros y de valores comparten un registro común de auditores. El registro uruguayo pasó a ser visto más genéricamente como un indicador del nivel de competencia y es utilizado por otras instituciones como base para la elección de auditores. En Panamá, los reguladores podrían crear un registro conjunto, idealmente en colaboración con los representantes de la profesión contable.

73. **En el sector de seguros, la fiscalización de los auditores es muy débil.** Si bien la SSRP exige que los auditores tengan tres años de experiencia en seguros, no puede aprobar ni rechazar a los auditores externos. En un caso similar al de la SBP, la SSRP se beneficiaría notablemente con la existencia de un proceso de inscripción de auditores, a fin de garantizar la actuación de auditores con un nivel de calificación suficiente. Asimismo, actualmente no hay ningún requisito de rotación de auditores en el sector de seguros, a pesar de que los requerimientos de rotación de auditores son cada vez más comunes, en especial en los sectores regulados, como forma de promover la independencia de los auditores.

74. **La CNV se beneficiaría con la existencia de requisitos más estrictos en cuanto a la supervisión de los auditores.** Al igual que los entes reguladores del sector financiero, la CNV carece de un proceso de inscripción de auditores. Una debilidad relacionada con este aspecto radica en que la CNV no puede rechazar la designación de auditores externos que considera no calificados (sólo aquellos que no son independientes). Además, no queda suficientemente claro si, en la práctica, la CNV puede sancionar a los auditores externos independientes. La CNV impuso sanciones acertadamente a un auditor externo en el pasado e investigó a otros, aunque sus sanciones e investigaciones son casi siempre impugnadas judicialmente, lo cual deriva en un prolongado proceso de apelaciones en los tribunales (que demora de tres a cuatro años).<sup>78</sup> Si bien la CNV argumenta que la ley de valores le da la facultad de sancionar a los auditores externos, esta última atribución no está expresamente mencionada en la ley.<sup>79</sup> Más aún, no está claro por qué la CNV ha ejercido esta facultad una sola vez, aunque ha sancionado a varias empresas por no haber cumplido

---

<sup>78</sup> El tribunal administrativo de la Corte Suprema confirmó en el mes de noviembre de 2005 la sanción de US\$ 100.000 impuesta contra Arthur Andersen, originalmente dictada en junio de 2001.

<sup>79</sup> Ley 1 del 8 de julio de 1999 (con las modificaciones introducidas por las Leyes 42 de 2000, 29 de 2001, 11 de 2002, 45 de 2003 y 6 de 2005). La ley establece que cualquier persona o empresa sobre la cual ejerza el control un ente regulador (por ejemplo, por medio de un contrato) está sujeta a los requisitos de la CNV.



las normas de información financiera.<sup>80</sup> Tal como se explicó precedentemente, el FMI citó la falta de un “poder explícito sobre los auditores externos” de la CNV como un defecto del marco regulatorio panameño (ver Párr. 36). Si la CNV efectivamente tiene la facultad de sancionar a los auditores independientes, dicha facultad debería consignarse en forma expresa.

75. **Ni la JTC ni las asociaciones profesionales controlan la calidad de las prácticas entre sus miembros; además, no hay requerimiento de procesos de aseguramiento de la calidad a nivel interno de las firmas para garantizar que las firmas contables y de auditoría alcancen estándares de calidad aceptables.** Ni la JTC ni las asociaciones profesionales cuentan con ningún mecanismo para investigar o hacer cumplir las NIA ni otras normas de auditoría. Diversas partes interesadas —incluidos los entes reguladores, prestamistas, inversores y otros usuarios— se apoyan en la garantía que implica un informe de auditor positivo (o las inquietudes que surgen por su ausencia) para adoptar decisiones.<sup>81</sup> La falta de mecanismos de aplicación de normas de auditoría adecuadas pone en duda la confiabilidad de las auditorías y, por extensión, la utilidad de los estados contables auditados.

### III. LAS NORMAS CONTABLES TAL COMO FUERON PREVISTAS Y COMO SON IMPLEMENTADAS EN LA PRÁCTICA PROFESIONAL

#### A. LAS NORMAS CONTABLES TAL COMO FUERON PREVISTAS

76. **A partir de que la modificación introducida en 2005 a la Ley que regula la Profesión del Contador Público Autorizado adoptando formalmente las IFRS, se entiende que las normas contables *de jure* para las empresas en Panamá son las IFRS. Sin embargo, tal como se explica en el Párr. 60, existe cierta ambigüedad respecto de las posteriores actualizaciones de las IFRS.** A la fecha, la versión 2007 de las IFRS fue publicada en la gaceta oficial, y por consiguiente es la norma legal vigente en materia de presentación de información para las empresas no financieras. La única manera de superar la actual dificultad y eliminar toda ambigüedad sería que la ley estableciera una aprobación general de las IFRS en Panamá y encomendara a un órgano legalmente facultado para la

---

<sup>80</sup> Por ejemplo, en el año 2005, la CNV impuso sanciones a la empresa *Autofinanzas, S.A.* y a los titulares de la empresa por no cumplir con las IFRS, entre otras violaciones. Si bien se inició una investigación al auditor externo de la empresa por haber dictado un informe de auditoría sin objeciones sobre dichos estados contables, la investigación fue impugnada judicialmente y no se adoptaron medidas contra el auditor externo. Ver Resolución CNV 21/03 en la cual se ordena la investigación, Resolución 243/04 en la cual se imponen multas a todas las partes investigadas salvo al auditor externo y Resolución 131/05 en la cual se da formalmente por concluida la investigación contra el auditor externo.

<sup>81</sup> Por ejemplo, un informe reciente del Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria destacó que “La necesidad de que los supervisores bancarios puedan confiar en la calidad de la auditoría sigue siendo una de las claves para una supervisión bancaria eficaz...” Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria, *External audit quality and banking supervision*, Banco de Pagos Internacionales, Basilea, Suiza, Diciembre de 2008, p. 7.

fijación de normas (por ejemplo, como ocurre en la actualidad con la JTC) la revisión y aprobación de cualquier modificación posterior que se introdujera a las IFRS.

77. **Con relación a la información financiera de los bancos, existen varias diferencias entre las normas contables vigentes y las IFRS.** Tal como se mencionara anteriormente (Párr. 20), la SBP adoptó una serie de disposiciones contables que son contradictorias con las IFRS y tienen preeminencia sobre ellas. Dichas diferencias se refieren a tres áreas principales:<sup>82</sup>

- (a) ***Determinación de las provisiones por préstamos.*** En virtud del Acuerdo Nro. 6 de 2000, las disposiciones deben ser evaluadas utilizando un enfoque “matricial”, es decir, que exija la aplicación de porcentajes fijos de previsión al monto del capital según la cantidad de días de mora para las distintas categorías de préstamos. Este método es congruente con el enfoque adoptado por la mayoría de los supervisores bancarios en América Latina y en España, con fines prudenciales. Difiere del enfoque de la IAS 39, “Instrumentos Financieros: Reconocimiento y Medición”, que exige la valuación de las provisiones por pérdidas sobre la base de los flujos de fondos futuros por préstamo o grupo de préstamos. Es probable que ello lleve a valores significativamente diferentes de los que se habrían determinado siguiendo las IFRS, aunque la magnitud de tales diferencias no pudieron calcularse.
- (b) ***Valuación de inversiones en títulos valores*** – De conformidad con el Acuerdo Nro. 7 de 2000, la SBP exige a los bancos que tienen títulos hasta su vencimiento que deprecien su valor según un cronograma fijo si el emisor del título sufre un deterioro de su solvencia económica o cuando existe una alta probabilidad de mora; o si se incumplió con algún pago de intereses o capital por más de 90 días; o si deja de existir un mercado con liquidez para ese título; o si ocurre un deterioro significativo en la moneda, en la situación del país u ocurren otros riesgos. Ello puede resultar contrario a las IFRS, que exigen que dichas inversiones sean valuadas de acuerdo con el costo amortizado utilizando el método del interés efectivo (esta cuestión a menudo es citada por los bancos panameños en las notas a sus estados contables como fuente de las diferencias con las IFRS).
- (c) ***Valuación de los bienes recibidos como garantía de los créditos*** – De conformidad con el Acuerdo Nro. 3 de 2006, los bienes entregados en garantía por los deudores y reclamados a ellos deben ser pasados a pérdida íntegramente luego de 18 meses si no han sido vendidos, salvo aquellos bienes “de interés social” valuados en menos de US\$ 17.500. La IAS 40, “Propiedades de inversión”, exige que tales activos sean tasados a un valor justo y que únicamente se reconozca la pérdida cuando el valor justo sea inferior al valor del crédito que los bienes garantizan.

78. **Las normas contables vigentes en la actualidad en el sector de seguros también difieren de las IFRS en varios aspectos importantes.** De acuerdo con información suministrada por la SSRP, la revisión de las notas a los estados contables de dos compañías

---

<sup>82</sup> Normalmente se incluye una descripción de las diferencias entre las normas contables aprobadas por la SBP y las IFRS en las notas explicativas de los estados contables de los bancos, a los cuales por lo general se puede acceder en los sitios web correspondientes a cada banco.

de seguros panameñas y un artículo publicado por una firma de auditoría líder en Panamá,<sup>83</sup> los principales ámbitos de discrepancia con las IFRS en el sector de seguros son los siguientes: (a) la valuación de los pasivos de seguros y la falta de un test para verificar la adecuación de los pasivos, como lo exige la IFRS 4, *Insurance Contracts*; (b) la valuación de los instrumentos financieros y el hecho de que los derivados incorporados en los contratos de seguros no están reconocidos en las normas contables de la SSRP; (c) el reconocimiento de la imposición tributaria diferida, que exigen las IFRS pero no la SSRP; (d) un nivel de difusión mucho menor al requerido en virtud de las IFRS; y (e) el neteo de varios tipos de activos y pasivos relacionados con pólizas de seguros, permitido por las normas de la SSRP. Teniendo en cuenta las discrepancias enumeradas precedentemente, los estados contables de las compañías de seguros panameñas muy probablemente mostrarían su posición de manera muy distinta si fueran elaborados de conformidad con las IFRS.

79. **Como parte del presente ROSC se llevó a cabo una revisión de 21 juegos de estados contables de sociedades anónimas al 31 de diciembre de 2007 ó 2006, en consonancia con la metodología aprobada.** Todas las entidades incluidas en la muestra eran entidades de interés público (PIE), puesto que los estados financieros de las sociedades de capital cerrado constituidas en Panamá no se publican. La muestra comprendió 5 bancos (que cumplen las normas de la SBP), dos compañías de seguros (que cumplen las normas de la SSRP), dos empresas públicas (IFRS) y 12 sociedades no financieras que cotizan en bolsa (IFRS, salvo por un juego de estados financieros que contenían una referencia a los “GAAP panameños”).

80. **En general, la revisión de los estados contables de las 12 empresas cotizantes mostraron un alto nivel de cumplimiento de las IFRS, a pesar de que reveló situaciones de incumplimiento que exigían un régimen de aplicación más sólido.** Como era previsible, dada la naturaleza de la revisión, las situaciones de incumplimiento identificadas principalmente tenían que ver con divulgación de información insuficiente o inadecuada. Además, también se expusieron varios problemas relativos a la valuación de activos. Otra cuestión que se advirtió tenía que ver con el hecho de que en tres casos se omitió consignar la fecha de emisión de los estados contables. Debido a que la muestra de estados contables revisados sólo incluyó entidades de interés público, las conclusiones que se extrajeron de la revisión no pueden hacerse extensivas a la información financiera correspondiente a las sociedades de capital cerrado, cuya calidad probablemente sea menor puesto que dichas entidades están sujetas a controles muchos más laxos.

## B. PRÁCTICAS DE INFORMACIÓN OBSERVADAS

81. **Una de las áreas apartadas de las IFRS que se identificaron con la revisión se referían a la valuación de los activos financieros y al uso del valor justo.** La revisión permitió observar varias situaciones en que los activos financieros se registraban al costo. En dos casos, las notas no justificaron adecuadamente dicho tratamiento, especialmente

---

<sup>83</sup> “Las Normas Internacionales de Información Financiera y las Prácticas Contables de Seguros en Panamá”, Héctor Castillo, KPMG Panamá, Revista de la SSRP, abril de 2006. La situación descrita en el artículo no ha cambiado significativamente desde ese momento.

cuando los activos no estaban reflejados al valor justo. En un caso, las notas mencionaban que el valor justo no había sido estimado, sin proporcionar mayores explicaciones. El valor justo sigue considerándose un método de medición más adecuado que el costo histórico, dado que proporciona un valor más corriente y, por ende, relevante. Además, incluso de acuerdo con el método del costo histórico, para la mayoría de las inversiones (con la importante excepción de los bonos al vencimiento) resulta necesario estimar el valor justo porque, si dicho valor es inferior al costo, debe reconocerse una pérdida.

**82. Entre los problemas relativos a la falta de difusión cabe mencionar los siguientes:**

- a. ***Relaciones y transacciones con partes relacionadas.*** Si bien la mayoría de las empresas difundieron en cierta medida sus relaciones y transacciones con partes relacionadas, a menudo lo hicieron de manera incompleta, con información faltante sobre el carácter de las transacciones, los volúmenes, precios y montos involucrados. Las sociedades son por naturaleza reticentes a difundir íntegramente esa información debido a que la consideran sensible, pero es necesario hacer una difusión plena para garantizar la protección de los intereses de los inversores, especialmente de los accionistas minoritarios.
- b. ***Información detallada sobre los principales rubros de los estados contables.*** Las notas a los estados contables deberían comprender detalles relevantes y explicaciones para que los usuarios de los estados contables puedan tener una comprensión acabada de la solvencia y rentabilidad de la sociedad. La revisión identificó varias situaciones en que había detalles faltantes. Ello es así en particular respecto de los ingresos, el impuesto a las ganancias, las reservas por créditos incobrables, "otros" activos y cuentas a pagar.
- c. ***Descripción de las políticas de contabilidad.*** La descripción de políticas de contabilidad significativas, como lo exige la IAS 1 comprendía muchos principios genéricos que exigen las IFRS pero omitía otros aspectos específicos de la correspondiente sociedad. Por ejemplo, a menudo se habían omitido los principales supuestos que se utilizaron para estimar los beneficios de los empleados.

#### **IV. LAS NORMAS DE AUDITORÍA TAL COMO FUERON PREVISTAS Y COMO SON IMPLEMENTADAS EN LA PRÁCTICA PROFESIONAL**

**83. Las NIA han sido adoptadas formalmente en Panamá para todas las auditorías de estados contables.**<sup>84</sup> Las sociedades cuyo capital supere los US\$ 100.000 o que tengan un volumen anual de ventas superior a US\$ 50.000 se encuentran sujetas a una auditoría anual obligatoria en virtud del código tributario (Párr. 14).

---

<sup>84</sup> Mediante la actualización hecha en 2005 de la Ley que regula la profesión de Contador Público Autorizado (Ley 6 de 2005).

84. **La revisión de estados contables realizada como parte del presente ROSC (Párr. 79) plantea varias cuestiones relativas al cumplimiento de las NIA por parte de los correspondientes auditores.** Los informes revisados habían sido dictados por nueve firmas de auditoría distintas, incluyendo las filiales de las cuatro firmas internacionales de auditoría más importantes (las llamadas “Big 4”). En primer lugar, resulta evidente que fueron los auditores, no la sociedad en sí, quienes prepararon las notas a los estados contables, lo cual continúa siendo una práctica habitual en muchos países, aunque claramente vulnera la independencia de los auditores en tanto da lugar a una situación de revisión del propio trabajo. En varios casos, la redacción del informe del auditor no se atenía estrictamente a lo establecido en la norma NIA 700, *The Independent Auditor’s Report on a Complete Set of Financial Statements* ni en la NIA 701, *Modifications to the Independent Auditor’s Report Auditors*. Uno de los principios fundamentales de las NIA radica en la necesidad de lograr la estandarización y la uniformidad en la redacción de los informes de los auditores, a fin de asegurar que puedan ser comprendidos de manera fácil, clara y unívoca. El empleo de un lenguaje no estándar y a veces ambiguo da lugar a que se generen dudas y confusión entre los usuarios de los estados contables auditados. Otros temas puntuales que son causa de preocupación con referencia a los informes de los auditores comprenden, entre otros: (a) varias entidades presentaban elevados niveles de endeudamiento y relaciones bajas entre activo y pasivo corriente (activo corriente sobre pasivo corriente), pero en ninguno de esos casos el auditor hizo mención en su informe al riesgo que ello representa para la capacidad de la entidad auditada de seguir operando; (b) un informe del auditor incluía varias limitaciones al alcance del mismo (es decir, se indicaba que ciertas áreas no habían podido ser verificadas por el auditor), pero el dictamen no contenía ninguna salvedad (“a excepción del efecto, si lo hubiere...”) y (c) en varios casos, los fundamentos del informe aparecían descriptos como una combinación de las IFRS y las normas prudenciales (las IFRS adoptadas por la SBP).

85. **El cumplimiento de las NIA por parte de las firmas de auditoría panameñas, especialmente de aquellas pequeñas y medianas, se ve obstaculizado por la débil fiscalización de quienes ejercen la función de auditoría reglamentaria.** En las instalaciones del Colegio se desarrolló un taller que reunió a los miembros del Colegio y de las otras tres asociaciones, con la finalidad de discutir las prácticas de auditoría vigentes en Panamá, entre otras cuestiones relevantes para el presente ROSC. Durante la discusión se plantearon diversas cuestiones que indicaban la necesidad de mejorar las prácticas actuales. Por ejemplo, varios participantes mencionaron como una debilidad la falta de directrices en materia de auditoría, especialmente en cuanto al uso del criterio profesional, documentos de trabajo, la fijación de aranceles de auditoría y, lo que tal vez sea más importante, la falta de un sistema de aseguramiento de la calidad que permita garantizar el cumplimiento de las NIA y del Código de la IFAC. Los participantes también indicaron la necesidad de mejorar considerablemente la educación contable, para así garantizar que quienes ejerzan como auditores estén capacitados adecuadamente.



## V. PERCEPCIONES SOBRE LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA

86. **La demanda de información financiera empresarial de alta calidad en Panamá es relativamente fuerte, especialmente porque se exige que los bancos soliciten los estados contables de los futuros deudores antes de conceder un crédito.**<sup>85</sup> Dichos estados contables habitualmente están auditados, pero ello no ocurre siempre. Las entidades acreedoras informaron que, en general, es más probable que los estados contables de las empresas más grandes estén auditados, en comparación con los de las PyMEs.

87. **Los financistas mostraron tener más confianza en los estados contables de los bancos, sociedades con cotización bursátil y empresas grandes, a pesar de que observaron algunos casos de fraude de alto perfil entre las sociedades con cotización en bolsa, a pesar de la existencia de informes de auditoría sin observaciones.** Las entidades acreedoras informaron además que las PyMEs (cuando cuentan con estados contables auditados) por lo general son auditadas por individuos o firmas pequeñas y que dichos estados contables serían menos confiables.

88. **Las percepciones relativas a la profesión de contador y auditor en la comunidad de negocios son, en el mejor de los casos, heterogéneas.** De acuerdo con las discusiones del panel y con las entrevistas mantenidas con las instituciones de crédito, ejecutivos de negocios y funcionarios de los entes reguladores, existen dudas sobre la capacidad de los contadores panameños de aplicar las IFRS, especialmente de aquellos que trabajan en firmas pequeñas o unipersonales. Varias opiniones sostenían que es necesario reforzar la calificación de los contadores a través de un examen obligatorio de contabilidad o con otras medidas. Otras opiniones marcaron las diferencias que existen dentro de la profesión contable y expresaron que esa fragmentación constituye un obstáculo para la respetabilidad y el prestigio de la profesión. Por ejemplo, uno de los entrevistados simplemente señaló que “los contadores no terminan dirigiendo bancos ni sociedades que cotizan en bolsa”.

89. **Con relación al ámbito de la auditoría, hay entre 7 y 10 firmas de auditoría que en general se consideran más confiables, además de las “Big 4”.** De hecho, varios financistas se lamentaron en el sentido de que esta percepción de falta de firmas de auditoría calificadas causaban demoras en la emisión de estados contables auditados. Con frecuencia las empresas no logran emitir sus estados contables auditados sino hasta seis meses después del cierre de su ejercicio fiscal, debido a que las firmas de auditoría más grandes y de mayor prestigio no cuentan con personal suficiente para satisfacer la demanda de sus servicios.

---

<sup>85</sup> Acuerdo de la SBP Nro. 6 de 2000.



## VI. RECOMENDACIONES

90. **Se desarrollarán recomendaciones detalladas en conjunto con las autoridades panameñas y con las partes interesadas del país, durante un taller que se llevará a cabo en la Ciudad de Panamá.** En lugar de incluir recomendaciones medianamente prescriptivas en el borrador del informe ROSC, como es habitual en esta clase de diagnósticos, el enfoque utilizado en el presente caso ha consistido en incorporar tanta información como sea posible de parte de las autoridades nacionales y del sector privado local y sólo sugerir un marco para la resolución de los problemas identificados. Al solicitarle a las partes interesadas panameñas que desarrollen los detalles del plan de acción para el país, esperamos ampliar la apropiación de este programa por parte del país, para así aumentar el impacto probable del presente ROSC. Se prevé la elaboración de un plan de acción para el país bajo la tutela del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), posiblemente con la asistencia del Banco Mundial y de otros socios para el desarrollo. El plan de acción contemplará políticas de gobierno así como iniciativas para el desarrollo de capacidad para la profesión contable y, en menor medida, para los organismos regulatorios. De ser posible, el plan se incluirá en la versión final de este informe.

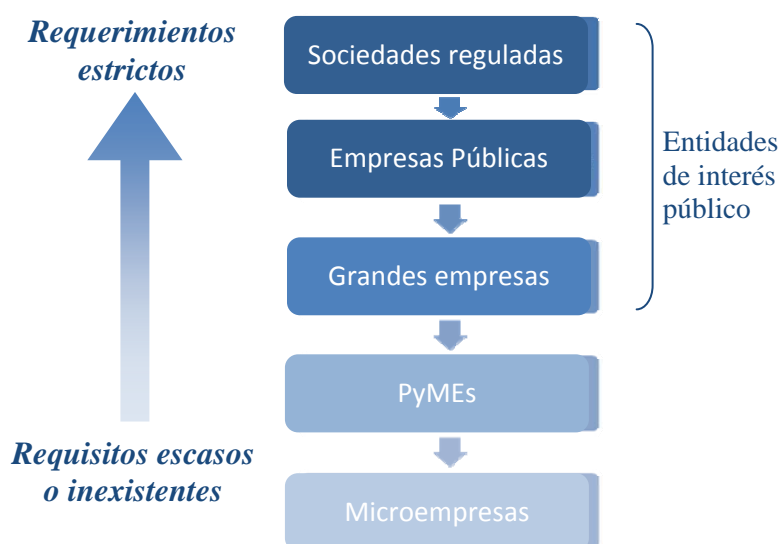
91. **Los siguientes principios deberían sustentar los esfuerzos de las autoridades y de los representantes de la profesión por reformar y fortalecer el sistema panameño de información financiera de las sociedades:**

- (a) *Simplificación de las obligaciones en materia de contabilidad y auditoría* cuando ello sea posible, especialmente para las PyMEs, a fin de reducir el costo que implica hacer negocios en Panamá para las empresas modestas. Las obligaciones en materia de contabilidad/ auditoría deberían estar razonablemente justificadas en términos de objetivos de política pública;
- (b) *Fortalecimiento de los mecanismos existentes* en la medida en que sean conceptualmente sólidos y sustentables, en lugar de buscar una renovación absoluta de los mecanismos existentes;
- (c) *Consolidación del marco institucional* con el fin de (i) eliminar la duplicación de esfuerzos, (ii) evitar la exigencia de múltiples requisitos que puedan ser contradictorios en distintas cuestiones y generar confusión y (iii) alentar la sinergia entre los organismos regulatorios, para lograr los máximos y mejores resultados; y
- (d) *Adopción de normas internacionales* cuando ello sea factible, en contraposición al desarrollo de soluciones a medida, que son costosas, difíciles de mantener y que no transmiten el mismo nivel de confianza que las normas de carácter internacional. Las soluciones a medida pueden significar un costo adicional para el desarrollo de negocios de inversores extranjeros y empresas nacionales acostumbrados a hacer negocios a nivel internacional.

92. **Deberían modificarse el Código Tributario y las Regulaciones de la DGI a fin de adaptar los umbrales de auditoría reglamentaria y los requisitos de las IFRS de tal manera que las PyMEs no queden sometidas a obligaciones excesivamente onerosas.** Los niveles de los límites actuales (Párrafos 14 y 15) imponen una carga poco realista a las entidades relativamente pequeñas. Más aun, la oferta de contadores capacitados en IFRS no

es suficiente para satisfacer la demanda, incluso si las empresas cumplieran plenamente la ley. Se podrían definir montos mínimos superiores luego de un exhaustivo proceso de consulta con el sector privado, los bancos, la profesión contable y otras partes interesadas.

93. **Asimismo, es necesario que se desarrolle un marco de información financiera y contable simplificado para las PyMEs y otras entidades privadas**, así como la fijación de requisitos que guarden proporción con el tamaño, los tipos de operaciones realizadas y una gama más limitada de partes interesadas. Un conjunto simplificado de normas facilitará que las PyME puedan mejorar la calidad de su información financiera y, en definitiva, el empleo de dicha información para acceder al crédito. El IASB está abocado a la emisión de un nuevo conjunto de normas de información financiera para la presentación de la información correspondiente a las entidades privadas (“IFRS para Entidades Privadas”). Estas normas simplificadas, que se encuentran prácticamente en la etapa final y cuya publicación se espera para el tercer trimestre de 2009, exigiría un menor nivel de divulgación y eliminaría las alternativas más complejas previstas en las IFRS, especialmente aquellas que exigen el empleo de los valores justos. **Las autoridades panameñas deberían adoptar estas normas una vez que sean publicadas oficialmente, para que sean utilizadas por las entidades privadas locales.**



Determinación de requisitos adecuados de Información Financiera de las Sociedades

94. **Si bien actualmente es optativo para las empresas presentar sus estados contables en el registro público (Párr. 18), Panamá debería considerar la posibilidad de que sea obligatorio.** Este requisito, que es habitual en Europa, aportaría el beneficio de la transparencia sin sumar costos adicionales significativos para las empresas. La existencia de estados contables disponibles públicamente es de utilidad para el desarrollo de las agencias de informes crediticios y facilita el análisis multisectorial por parte de las instituciones financieras y demás usuarios. Además, si la ley permite que las sociedades limiten su responsabilidad a los activos de la sociedad, éstas tienen la obligación frente al público y frente a sus acreedores de reflejar con transparencia la magnitud de dichos activos. Otros países pequeños de América Latina tienen registros de sociedades obligatorios; sus

ejemplos son ilustrativos. En Uruguay, todas las sociedades comerciales cuyos activos sean superiores a US\$ 320.000 o que tengan ingresos superiores a US\$ 1 millón deben presentar sus estados contables anuales ante un registro oficial, el Registro de Estados Contables o REC, dentro de los 180 días posteriores al cierre del ejercicio. Los estados contables deben estar “certificados” por un contador profesional, aunque no se exige que estén auditados. Cualquier persona puede obtener copias de los estados contables correspondientes a los últimos tres ejercicios obrantes en el REC, contra el pago de un arancel de aproximadamente US\$ 10.<sup>86</sup> En El Salvador, el Código de Comercio requiere a las empresas que no cotizan en bolsa que presenten su balance anual ante el Registro de Comercio que administra el gobierno. Allí, el público puede acceder a esta información por medio del Centro Nacional de Registros.<sup>87</sup>

**95. Las empresas públicas deberían estar sujetas a auditorías externas obligatorias realizadas de conformidad con las NIA; asimismo, los resultados de dichas auditorías deberían publicarse.** Actualmente, algunas empresas públicas ya se someten a auditorías externas, pero no todas; se trata de una buena práctica que debería generalizarse.

**96. Hasta tanto la JTC pueda establecer un proceso de certificación profesional confiable y una sólida función de fiscalización para los auditores (Párrafos 99 y 100), los principales órganos regulatorios (incluidas, por lo menos, la SBP, la SSRP y la CNV) deberían analizar la posibilidad de fortalecer a sus auditores externos encargados de la fiscalización mediante el establecimiento de un proceso conjunto de inscripción de auditores.** Únicamente los auditores inscriptos que reúnan la calificación mínima estarían habilitados para realizar auditorías de entidades reguladas. La existencia de un proceso de inscripción de auditores debería centrarse en el cumplimiento de las normas internacionales, la acreditación de experiencia profesional suficiente, la independencia, un buen sistema de aseguramiento de la calidad, un sistema de desarrollo profesional continuo para los niveles gerenciales y para el personal, así como un conocimiento específico del sector. Si fuera viable, debería contemplar cierta representación de las asociaciones profesionales de auditores para determinar las calificaciones mínimas. Tal como se mencionó anteriormente, se establecieron mecanismos similares en Uruguay, Brasil y México, países que pueden servir de modelo.

**97. La JTC debería adoptar el Código de Ética de la IFAC.** El Código de la IFAC no sólo es más amplio que el Código de la JTC vigente desde 1984, sino que además goza de mayor legitimidad y reconocimiento a nivel internacional. No existe una clara ventaja en el hecho de que Panamá mantenga su propio código de ética para los contadores profesionales.

**98. La JTC debería exigir en forma obligatoria el desarrollo profesional continuo (CPD) para todos los contadores matriculados.** Las Normas Internacionales de Educación para los Contadores Profesionales recomiendan un mínimo de 120 horas a lo

---

<sup>86</sup> Banco Mundial, *ROSC Accounting & Auditing, Uruguay*, enero de 2006.  
[http://www.worldbank.org/ifa/rosc\\_aa\\_ugy.pdf](http://www.worldbank.org/ifa/rosc_aa_ugy.pdf)

<sup>87</sup> Banco Mundial, *ROSC Accounting & Auditing, El Salvador*, junio de 2005.  
[http://www.worldbank.org/ifa/rosc\\_aa\\_elsalvador.pdf](http://www.worldbank.org/ifa/rosc_aa_elsalvador.pdf)

largo de un período de tres años. No es posible alcanzar la competencia y credibilidad en ninguna profesión si no se requiere a los matriculados del rubro la educación continua y si no se exige el cumplimiento de tales requisitos.

99. **La JTC debería fortalecerse de varias maneras,**<sup>88</sup> entre ellas:

- Debería asignársele una cantidad mínima de recursos y personal técnico a fin de que pueda desempeñar sus funciones como órgano encargado del establecimiento de normas independientes y de fiscalización de auditorías. Actualmente, la JTC lleva a cabo algunas de estas funciones, mas no todas. Su función como organismo de inscripción de contadores calificados y de fijación de normas debería fortalecerse y ampliarse a fin de comprender el otorgamiento de las matrículas a los auditores reglamentarios, la aplicación de las normas profesionales, el aseguramiento de la calidad de las auditorías y la difusión de información al público;
- Debería dársele un mandato claro para encaminar la profesión de contador/ auditor hacia el cumplimiento de las Declaraciones sobre las Obligaciones de Miembros (SMO) de la IFAC, que son básicamente declaraciones de buenas prácticas internacionales;
- Debería ser más multidisciplinaria e incluir a representantes del MEF, del MICI, de la DGI, de las distintas autoridades regulatorias, de la comunidad de negocios, de las asociaciones profesionales y del ámbito académico;
- Debería configurarse la calidad de miembro y el derecho a voto en su seno de tal manera que no quede dominada por los profesionales contadores/ auditores, lo cual sería congruente con su objeto de interés público y con la tendencia actual en el orden internacional, que se orienta hacia la constitución de organismos de fijación de normas y supervisión independientes de las asociaciones profesionales a las que regulan; y
- Deberían reevaluarse qué organismos están habilitados para designar integrantes de la JTC. Se ha propuesto exigir un número mínimo de integrantes para que las asociaciones profesionales estén representadas en la JTC, lo cual podría tener el efecto de excluir a ciertos miembros actuales de la JTC.

100. **En el mediano plazo, la JTC así fortalecida debería bregar por el desarrollo y la implementación de un proceso de certificación profesional similar, por ejemplo, al que administra el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP).** La acreditación del Contador Público Certificado (CPC) mexicano es en términos generales comparable a las matrículas de contador reconocidas internacionalmente; el matriculado mexicano puede ejercer su profesión en los Estados Unidos y Canadá, sujeto a la aprobación de exámenes pertinentes sobre legislación y normas nacionales, de acuerdo con las disposiciones del Acuerdo de Reconocimiento Profesional Mutuo firmado en 2002. Si los contadores panameños establecieran un proceso de certificación comparable, ello ayudaría a la

---

<sup>88</sup> Las medidas para fortalecer a la JTC podrían incluir a la NOCOFIN, dado que esta última depende de la JTC. Se debería tomar una decisión sobre la pertinencia de mantener un organismo separado para la fijación de normas contables. Dicha decisión no afecta la validez de las áreas de mejora que se enuncian a continuación.

integración de Panamá con Norteamérica y posiblemente con otros grandes mercados del exterior.

101. **Las cuatro asociaciones profesionales de contadores deberían considerar encaminarse hacia la consolidación.** Dadas las limitaciones en recursos humanos y financieros, la existencia de cuatro asociaciones profesionales que compiten entre sí parece ser un sistema insostenible a largo plazo. Además, la falta de recursos dificulta que cualquiera de las asociaciones profesionales pueda funcionar en todo su potencial. La unificación de dos o más de estas organizaciones podría servir mejor a los intereses de los contadores profesionales en su conjunto.

102. **Las autoridades del país deberían planificar una transición gradual, estructurada y colaborativa hacia la implementación de las IFRS en las entidades de interés público (PIE).** Este proceso debería comprender a la DGI, al MICI, a la JTC, a la CNV y quizás a otros entes reguladores como la SBP y la SSRP, entre otros. (Ver El CPC de Brasil: Buena práctica en fijación de normas). Este proceso podría seguir los pasos del modelo de Chile<sup>89</sup>, y debería comprender importantes esfuerzos de desarrollo de capacidad para los preparadores, auditores y reguladores.

#### Cuadro: El CPC de Brasil - Buena práctica en fijación de normas

El Comité de Pronunciamientos Contables de Brasil (*Comitê de Pronunciamentos Contábeis*, o CPC) fue creado como organismo independiente de fijación de normas contables en el mes de octubre de 2005. Los integrantes del CPC son representantes de (a) la Asociación de Sociedades con Cotización Bursátil, que representa a quienes elaboran los estados contables; (b) la Asociación de Analistas de Mercado, que representa a los inversores; (c) BM&F BOVESPA, la bolsa de valores (ente regulador); (d) CFC e IBRACON, asociaciones profesionales que nuclean a contadores y auditores; y (e) el Instituto de Investigación Contable de San Pablo, que representa al ámbito académico. Otros órganos reguladores (como los supervisores del sector de seguros y del mercado de valores, el banco central y las autoridades impositivas) participan en calidad de observadores. Las partes interesadas que no tienen representación directa en la CPC pueden participar en el proceso de fijación de normas a través de la presentación de comentarios a los proyectos de normas. Todos los proyectos de normas emitidos por el CPC deben difundirse públicamente al menos 30 días antes del dictado de la norma definitiva.

103. **Panamá debería adoptar un proceso claro de fijación/ aprobación de normas para las IFRS e NIA**, similar en su esquema al que se utiliza en la Unión Europea. De este modo, cuando los organismos de fijación de normas internacionales como el IASB o el IAASB actualicen o amplíen las IFRS o las NIA, quedaría claro en qué momento dichas actualizaciones adquieren fuerza de ley en Panamá.

104. **Fortalecer la coordinación entre los organismos para la fiscalización de las PIE.** Un primer paso sería mantener reuniones del CCF más regulares y frecuentes, que en la actualidad tienen lugar irregularmente. El CCF debería considerar la adopción de un registro de auditores autorizados para la realización de las auditorías reglamentarias de las

<sup>89</sup> Superintendencia de Valores y Seguros de Chile (SVS), *IFRS Update*, [http://www.svs.cl/sitio/mercados/ifrs\\_aldia.php?mercado=S](http://www.svs.cl/sitio/mercados/ifrs_aldia.php?mercado=S) [Consultado el 28 de marzo de 2009].

PIE. A largo plazo, se podría delegar en una JTC fortalecida y que funcione correctamente la responsabilidad de la precalificación de los auditores y de las firmas de auditoría para este registro, a través de medidas como el examen de calificación, los requerimientos de experiencia mínima, el CPD obligatorio y la aprobación de prácticas de aseguramiento de la calidad dentro de las firmas de auditoría.

105. **Los reguladores de las PIE deberían publicar todas las sanciones impuestas de manera transparente en sus sitios web.** La CNV ya publica las sanciones con transparencia, pero su práctica podría mejorarse con la inclusión de mayor información sobre la violación, incluidos los fundamentos jurídicos de la violación y la justificación de la severidad de la sanción. Otros países también publican las sanciones en línea en un formato buscable, de manera que se pueden realizar búsquedas por empresa, por sector económico y por fecha.