

INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y CÓDIGOS (ROSC)

**Paraguay**

**CONTABILIDAD Y AUDITORÍA**

1° de junio, 2006

<u>CONTENIDO</u>	
RESUMEN EJECUTIVO _____	i
RESUMEN DE RECOMENDACIONES _____	vi
<b>I. ANTECEDENTES _____</b>	<b>1</b>
<b>II. MARCO INSTITUCIONAL DE LA CONTABILIDAD Y AUDITORÍA DEL SECTOR EMPRESARIAL _____</b>	<b>5</b>
<b>A. Marco legal _____</b>	<b>5</b>
<i>A.1 Contabilidad _____</i>	<i>5</i>
<i>A.2 Auditoría _____</i>	<i>7</i>
<i>A.3 Publicación de estados contables _____</i>	<i>11</i>
<i>A.4 Controles internos _____</i>	<i>11</i>
<b>B. La profesión contable y de auditoría _____</b>	<b>12</b>
<b>C. Formación y capacitación profesional _____</b>	<b>13</b>
<b>D. Establecimiento de normas de contabilidad y auditoría _____</b>	<b>14</b>
<b>E. Monitoreo del cumplimiento de las normas de contabilidad y auditoría _____</b>	<b>15</b>
<b>III. NORMAS DE CONTABILIDAD _____</b>	<b>16</b>
<b>A. Las normas tal como son definidas en los estatutos _____</b>	<b>16</b>
<b>B. Cumplimiento de las normas _____</b>	<b>20</b>
<b>IV. NORMAS Y PRÁCTICAS DE AUDITORÍA _____</b>	<b>21</b>
<b>V. PERCEPCIONES SOBRE LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA _____</b>	<b>24</b>
<b>VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES _____</b>	<b>25</b>

Este informe fue preparado por el Banco Mundial sobre la base de una revisión-diagnóstico llevada a cabo en Asunción entre octubre del 2005 y marzo del 2006, con la participación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El equipo de trabajo estuvo conducido por Henri Fortin (LCSFM) e incluyó a Orlando Ferreira (LCSFM), Joanne Givens (LCSFM), y Norberto Diamanti (BID). Jamil Sopher brindó asistencia con relación a la revisión de calidad. El equipo de trabajo también recibió el apoyo de la Unidad de Gestión del País del Banco Mundial (LCC7C) en Asunción, Buenos Aires y Washington. La revisión fue realizada a través de un proceso participativo que involucró a diversas partes interesadas bajo el liderazgo del Gobierno del Paraguay. La publicación de esta evaluación fue aprobada por el Ministerio de Hacienda el 28 de diciembre de 2006.

**MONEDA: GUARANÍ (PYG)**

1 US\$ = 5,870 PYG al 15 de mayo, 2006

**ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS**

AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
AIC	Asociación Interamericana de Contadores
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento
BVPASA	Bolsa de Valores y Productos de Asunción
CAC	Cooperativa de Ahorro y Crédito
CDN	Comité Directivo Nacional
CGR	Contraloría General de la República
CNV	Comisión Nacional de Valores
DGGC	Dirección General de Grandes Contribuyentes
DPL	Financiamiento para Políticas de Desarrollo
FIN	Empresas Financieras
EP	Empresas Públicas (Empresas de Propiedad del Estado)
IED	Inversión Extranjera Directa
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FSAP	Programa de Evaluación del Sector Financiero
IASB	Junta Internacional de Normas de Contabilidad
IES	Normas Internacionales de Educación para Contadores Profesionales
IFAC	Federación Internacional de Contadores
IMCP	Instituto Mexicano de Contadores Públicos
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativas
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
MH	Ministerio de Hacienda
NAGA	Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas
NIA	Normas Internacionales de Auditoría
NIC	Normas Internacionales de Contabilidad
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
PAN	Plan de Acción Nacional
PCGA	Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados
PIB	Producto Interno Bruto
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
ROSC	Informe sobre la Observancia de Normas y Códigos
SSET	Subsecretaría de Estado de Tributación
SIB	Superintendencia de Bancos
SIS	Superintendencia de Seguros

## RESUMEN EJECUTIVO

1. Este informe proporciona una evaluación de las prácticas contables y de auditoría del sector empresarial del Paraguay, empleando como estándares de comparación las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y las Normas Internacionales de Auditoría (NIA), y tomando en cuenta la experiencia internacional y las buenas prácticas en estos campos. El propósito principal de este ROSC es contribuir con el gobierno del Paraguay y las partes interesadas al fortalecimiento y mejora del régimen de información financiera del país. Los objetivos de desarrollo propugnados por estos esfuerzos son: (a) mejorar el ambiente empresarial en el Paraguay haciéndolo más atractivo para la inversión nacional y extranjera, (b) mejorar la transparencia financiera en el sector empresarial; y (c) ampliar las oportunidades para una mayor integración económica con la región y el mundo.

2. **En 1989, el Paraguay inició un camino lento y difícil hacia la democracia dejando atrás 35 años de gobierno autoritario.** A su salida, el régimen dejó una pesada herencia de instituciones debilitadas, una disminuida reserva de capital humano y una grave falta de transparencia en muchas de las instituciones de los sectores público y privado del país. Este legado ha sido difícil de asimilar. El desempeño de la economía a partir de 1989 ha sido débil, registrando un crecimiento real negativo en cualquier quinquenio desde 1994.

3. **La actividad económica del país todavía depende en gran medida de la agricultura, la generación hidroeléctrica y el comercio informal, principalmente con Argentina y Brasil.** El sector agrícola genera el 90 por ciento de las exportaciones y proporciona un tercio del empleo, a costa de una gran volatilidad causada por las variaciones en los precios internacionales de las mercancías y las condiciones climáticas. La pobreza y la desigualdad se mantienen como características que definen el panorama económico y social del Paraguay. Según una encuesta del 2004, el 39.2 por ciento de la población se encontraba en ese año por debajo de la línea de pobreza nacional.

4. **Para alcanzar la meta del desarrollo equitativo y sostenible, el sector privado del Paraguay debe asumir un rol de liderazgo.** Lograr esta meta será un desafío difícil. De acuerdo a los indicadores de *Doing Business in 2006* del Banco Mundial, el Paraguay se ubicó debajo del puesto 120 de un total de 155 países encuestados a partir de indicadores que medían el tiempo requerido para abrir un negocio y la rigidez del empleo. El índice de competencia global del 2005, publicado por el Foro Económico Mundial, clasificó al Paraguay en el puesto 102 de un total de 117 países, y en el puesto 20 de 21 países en América Latina y el Caribe. Este escenario es exacerbado aún más por la percepción, tanto dentro como fuera del país, de una extendida corrupción y la ausencia de reglas. Encuestas e investigaciones internacionales realizadas en instituciones multilaterales han resaltado este tema. Un ejemplo reciente es la Evaluación Institucional y de Política del País (CPIA, por sus siglas en inglés) realizada en el 2005 por el Banco Mundial.

5. **Otro impedimento importante para el crecimiento liderado por el sector privado es la limitada disponibilidad de recursos financieros para la inversión.** La afluencia neta de inversión extranjera directa promedió el 2 por ciento del PIB entre el 2003 y el 2005, lo que es una notable mejora respecto a años anteriores, pero se mantiene por debajo de los niveles regionales. Al igual que en gran parte de Latinoamérica, los ahorros son mayormente de corto plazo. Durante los últimos 10 años, en el Paraguay la madurez promedio de los depósitos no ha excedido los 18 meses, lo que limita la capacidad de las instituciones financieras de otorgar préstamos para fines que vayan más allá de los de capital de trabajo. Adicionalmente, el ambiente no ha sido propicio para otorgar créditos y los bancos han restringido sus operaciones,

concentrándose en los grandes clientes empresariales del sector exportador. Hacia diciembre del 2005, las instituciones financieras mostraban muy bajos ratios de préstamos a depósitos (cerca del 58 por ciento), y habían colocado el 45 por ciento de sus recursos en papeles emitidos por el Banco Central.

6. **Un nuevo gobierno asumió el poder en agosto del 2003, con un mandato claro de reformar el estado y luchar contra la corrupción.** A la fecha de la elaboración de este informe, el gobierno del Presidente Nicanor Duarte Frutos ha mostrado avances en áreas tales como la reforma de la legislación tributaria y de aduanas, y ha mantenido bajo control los gastos de gobierno. Las condiciones económicas han mejorado en los últimos tres años con un crecimiento real del PIB que promedia el 1.1 por ciento. El componente de moneda extranjera de los depósitos bancarios bajó del 70 por ciento en el 2001 al 55 por ciento en el 2005, lo que indica una renovada confianza en la moneda nacional; el mercado bursátil, aunque todavía pequeño, ha triplicado su volumen de operaciones; y las tasas de interés, tanto en moneda nacional como extranjera, continúan su tendencia a la baja.

7. **Desarrollar un régimen de información financiera empresarial de alta calidad puede actuar como catalizador de las condiciones actuales en el Paraguay, mejorar el acceso del sector privado a recursos financieros e impulsar la competitividad del país y su integración mundial.** Adicionalmente, la existencia de reglas claras que se cumplan y se hagan cumplir, unida a una disponibilidad y revelación adecuada de información financiera de alta calidad, puede ayudar a disipar la percepción negativa acerca de la falta de transparencia en la comunidad empresarial del país. Este informe se centrará en el desafiante futuro que tiene el Paraguay para la consecución de estas metas.

### **El marco estatutario para contabilidad y auditoría del Paraguay**

8. **El principal hallazgo de este ROSC es que el Paraguay posee un marco estatutario de contabilidad y auditoría, incompleto, fragmentado y cuyo cumplimiento se exige débilmente.** Fuera del sector financiero, cooperativo y, en menor medida, el sector de empresas de propiedad del estado (denominados sectores supervisados), no existen normas ni mecanismos aprobados legalmente que exijan su cumplimiento. Solo un cuarto de las 200 empresas más grandes del país pertenece a uno de estos sectores.

9. **La ley tributaria recientemente promulgada faculta al Ministerio de Hacienda (MH) para adoptar normas de contabilidad y auditoría.** El Ministerio puede exigir a los contribuyentes paraguayos la aplicación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), u otros Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA), siempre y cuando estos no entren en conflicto con las regulaciones tributarias. La ley también obliga a las empresas con ingresos por encima de un millón de dólares a realizar auditorías externas; sin embargo, para poner esto en práctica, se exige a la administración tributaria la creación de un registro de auditores externos y el establecimiento de normas de auditoría. Hasta la fecha de redacción de este informe, ninguna de estas disposiciones había sido puesta en práctica.

10. **Dentro de los sectores supervisados, la calidad del establecimiento de normas, el cumplimiento de las mismas y la supervisión del cumplimiento es desigual y la regulación vigente es fragmentada.** La Superintendencia de Bancos (SIB) parece ser el regulador más sólido. Como en muchos otros países, la regulación bancaria tiene un enfoque prudencial y difiere significativamente de las NIIF. Las normas de contabilidad de la Comisión Nacional de Valores, si bien se basan en normas internacionales, datan de 1992 y no han sido actualizadas. Los sectores de seguros y cooperativo están encarando nuevos conjuntos de reglas contables que entrarán en

vigencia en el 2006. Una evaluación completa es aún prematura, pero queda claro que en ambos casos los nuevos estatutos constituyen mejoras significativas con respecto a los ya existentes. Las empresas de propiedad del estado están sujetas a la supervisión de la Contraloría General de la República (CGR); pero el rol de la CGR está centrado mayormente en supervisar los procesos de adquisiciones y en la investigación de casos de fraude.

11. **Las cinco agencias reguladoras mantienen registros separados de auditores externos, ocasionando una duplicidad de esfuerzos.** Cada agencia tiene su propio conjunto de reglas, que van desde altamente detalladas, como aquellas emitidas por la SIB o la Superintendencia de Seguros (SIS), a lineamientos amplios, como es el caso del Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP). Estos diferentes registros, unidos a la posibilidad de un sexto registro susceptible de ser creado por la administración tributaria, imponen una carga irracional sobre las firmas auditoras. Una verificación cruzada de los inscritos en cada registro respectivo, muestra que 26 de 34 empresas pertenecen por lo menos a tres de ellos. Los auditores externos deben renovar periódicamente estas inscripciones a través de procesos que son en esencia redundantes. Y lo que es más importante, no existe un proceso formal de comunicación entre registros, de manera que es posible que un auditor suspendido en un registro esté incluido en otro. Estos registros están hechos con la intención de regular la práctica profesional, proporcionar una base para el control de calidad y establecer un mínimo de estándares profesionales, incluido un requisito de experiencia previa y adecuada capacidad institucional para las firmas auditoras y los auditores independientes; sin embargo, ninguna de estas regulaciones exige un examen profesional o una educación profesional continua.

#### **Mejora en la calidad de la práctica profesional**

12. **Los currículos universitarios de contabilidad y auditoría del país no están sujetos a ningún tipo de requisitos mínimos, y deben hacerse esfuerzos para lograr su armonización con las normas de educación de la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés).** El establecimiento de normas de educación en concordancia con los estándares internacionales es de lo más importante, dado que —con la excepción de los sectores supervisados— un grado universitario en contabilidad es el requisito principal, y con frecuencia el único, para ejercer la práctica profesional contable o de auditoría. El equipo entrevistó a representantes de cinco universidades que ofrecen grados de contabilidad, y encontró gran interés en mejorar la educación contable, pero, como es frecuente, la falta de recursos —técnicos y financieros— es un impedimento importante.

13. **La profesión contable en el Paraguay está organizada a través de asociaciones voluntarias.** El Colegio de Contadores del Paraguay fue creado en 1916 y tiene cerca de 2,100 miembros. En el 2003, su Consejo Profesional adoptó las NIIF y las NIA pero, dado que carecen de respaldo legal, las resoluciones del Colegio son vistas tan solo como orientaciones por los contadores y auditores en ejercicio. El Colegio organiza conferencias anuales y ofrece cursos regulares y seminarios sobre temas profesionales. En marzo del 2005, más de 200 profesionales formaron una nueva organización, el Consejo de Contadores Públicos del Paraguay. El Consejo ha publicado recientemente un Código de Ética Profesional y un volumen de normas de auditoría.

14. **Los esfuerzos realizados por la profesión para establecer, difundir y exigir el uso de normas de contabilidad y auditoría y el código de ética por parte de sus miembros ha alcanzado un éxito limitado.** Las asociaciones profesionales no tienen suficientes recursos, y no obstante que profesionales altamente calificados han donado su tiempo de manera voluntaria para alcanzar estas metas, un enfoque como este carece de sostenibilidad. Las normas internacionales de contabilidad y auditoría están en constante evolución. La adopción de estas normas requiere de

monitoreo y evaluación continuos antes de su puesta en práctica en cualquier país. La tarea de establecer normas es una ocupación de tiempo completo, y lo mismo puede decirse de las tareas que implican la exigencia del cumplimiento de la normatividad y la aplicación efectiva de un código de ética para la práctica profesional. Incluso con un fortalecimiento significativo y mayores recursos, es difícil imaginarse a las asociaciones profesionales del Paraguay puedan asumir por sí solas todos estos roles. Este informe avala la alternativa de crear una institución especializada que cuente con una amplia participación de la profesión y otros sectores importantes.

15. **La implementación de un régimen de información financiera de alta calidad requerirá esfuerzos significativos en las áreas de educación profesional y desarrollo de capacidades.** Se deben focalizar las acciones en tres sectores principales: (i) en el sector académico, el currículo universitario de contabilidad y auditoría debe actualizarse y armonizarse con las normas de educación de la IFAC. Los profesores deben ser capacitados para que ofrezcan efectivamente cursos de mejor calidad; (ii) en el sector regulador, los supervisores encargados de hacer cumplir la nueva regulación requerirán capacitación; y (iii) los contadores y auditores en ejercicio deben mejorar y ampliar significativamente los actuales esfuerzos orientados a la educación profesional continua.

#### **Transparencia en la información financiera**

16. **El marco estatutario del Paraguay no exige la publicación de estados contables completos y auditados de parte de ninguna entidad de interés público, con excepción de las empresas listadas.** Los requisitos de publicación existen solo para algunas empresas supervisadas, y difieren significativamente de un sector a otro. La CNV pone fácilmente a disposición los estados contables de las empresas listadas a través de su página web. Los bancos, compañías de seguros y grandes cooperativas están obligados a publicar estados contables abreviados en un diario. Las EP no están obligadas a publicar sus estados contables, aunque algunas lo hacen de manera voluntaria. No existe obligación de publicación para las empresas no listadas.

17. **La percepción de corrupción y ausencia de reglas es uno de los mayores obstáculos que deberá superar el sector empresarial paraguayo para atraer la inversión nacional y extranjera.** Los argumentos en contra de la publicación de los estados contables se centran en los costos que implican y en la revelación de información estratégica a competidores existentes o potenciales. Estos argumentos, si bien válidos, no toman en cuenta que aumentar la protección a los inversionistas y a los acreedores es vital para mejorar el ambiente de negocios del país, lo que a su vez beneficia a todos. Así mismo, desde el punto de vista del empresario, la disponibilidad de buena información ayudará a mejorar la planificación estratégica y a la implementación de escenarios empresariales complejos. Desarrollos recientes en el mercado bursátil del país muestran que cuando se ofrece una posibilidad de elección real sobre la base de información adecuada y la confianza que se deriva de la transparencia, los inversionistas están dispuestos a canalizar recursos financieros a las empresas del país. El sector privado del Paraguay debe asumir el liderazgo en el cumplimiento de la normatividad y la revelación de información.

#### **Mirando hacia el futuro**

18. **La descripción del marco estatutario del Paraguay para contabilidad y auditoría apunta directamente a la necesidad de reglas claras e integrales.** El marco estatutario de contabilidad y auditoría del Paraguay debe obedecer a una estructura coherente. Debe contar con

un proceso eficiente de establecimiento de normas y una institución sólida capaz de monitorear la calidad de la práctica profesional y de exigir el cumplimiento de la normatividad.

19. **Es más, el informe recomienda acciones referidas al desarrollo de capacidades dentro de la academia, las agencias reguladoras y la profesión contable y de auditoría.** También incluye recomendaciones en las áreas de exámenes profesionales y educación continua.

20. **Las empresas, especialmente aquellas que tienen características de interés público, deben tomar conciencia de los beneficios potenciales que se derivan de la alta calidad y transparencia de la información financiera.** Una mayor conciencia es la manera más rápida de impulsar la revelación y el cumplimiento.

21. **Encarar las debilidades en el ambiente contable y de auditoría y lograr las mejoras requeridas, demandará una fuerte participación del gobierno y la contribución de todas las partes interesadas claves.** Los principales retos para las partes interesadas del país serán los de alcanzar el consenso necesario para desarrollar un efectivo Plan de Acción Nacional (PAN) y asegurar el compromiso de todos los involucrados para su implementación.

22. **A sugerencia del equipo ROSC, el MH convocó a una reunión con representantes de la profesión contable, las cinco agencias reguladoras, la comunidad empresarial y la academia.** Esta reunión estuvo presidida por el Ministro Bergen y tuvo lugar el 3 de marzo del 2006, durante la misión principal del ROSC de Contabilidad & Auditoría en Asunción. El equipo reconoce que este fue un paso significativo, y con el fin de darle a este grupo la estructura y los recursos necesarios para convertirse en una fuerza real detrás de las reformas propuestas, la primera recomendación de este informe es que, a través de un acto oficial del MH, se establezca formalmente un Comité Directivo Nacional (CDN), se definan sus términos de referencia y se designe a sus miembros. Los miembros del CDN deben incluir a las instituciones que participaron en la reunión antes mencionada. El CDN debe contar con una secretaría constituida por un pequeño equipo de trabajo a ser destacado por el MH. Se espera que todas las instituciones participantes contribuyan con un tiempo significativo a la preparación y monitoreo del PAN. El CDN también debe servir para movilizar el apoyo de donantes a fin de poner en práctica el PAN.

23. Las recomendaciones ROSC se resumen en el cuadro a continuación, el mismo que las presenta en el orden en el que aparecen en el cuerpo del informe. Un segundo cuadro proporciona un cronograma tentativo de implementación.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES				
Acción	Referencia (Párrafo)	Responsabilidad	Plazos de implementación efectiva	
			Corto plazo (en 1 año)	Largo plazo (3 a 5 años)
1. Establecer el Comité Directivo Nacional (CDN) de Contabilidad y Auditoría, encargado de desarrollar y poner en práctica el Plan de Acción Nacional (PAN): a. Mediante un acto oficial del MH, crear formalmente el CDN, establecer sus términos de referencia y designar a sus miembros b. Proporcionar recursos adecuados al CDN para permitirle llevar a cabo su función eficazmente c. Formular y poner en práctica el PAN	72	MH (con el respaldo de partes interesadas y donantes del país)		
			Proceso permanente	
			Proceso permanente	
2. Aprobar una ley para (i) establecer las NIIF y NIA como las normas obligatorias de contabilidad y auditoría en el Paraguay, y (ii) crear un ente de supervisión profesional para contabilidad y auditoría. Las PYME deben estar sujetas, de acuerdo a esa ley, a un conjunto simplificado de normas basadas en las normas internacionales de PYME actualmente en preparación.	73	MH		
3. Establecer el ente de supervisión profesional convocando a todas las partes interesadas relevantes para cumplir los siguientes roles: a. Establecer normas de contabilidad y auditoría en el país. b. Otorgar y revocar licencias profesionales para contadores y auditores. c. Hacer cumplir las normas de auditoría y de ética incluyendo aplicando sanciones en casos de incumplimiento.	78(a)	MH (con el apoyo de los miembros del CDN)		
			78(b)	
			78(c)	
4. Armonizar el marco regulatorio de contabilidad y auditoría a. Desarrollar un mecanismo de certificación para contadores. b. Desarrollar un proceso unificado para la acreditación y certificación de auditores externos. c. Poner en práctica los requisitos de publicación para todas las empresas de interés público. d. Armonizar la rotación de los auditores externos, y ampliar el actual plazo de 2 a 3 años a uno de 5 años.	79 (a)	CDN (a ser transferido posteriormente al organismo supervisor)		
			79 (b)	
			79 (c)	
			79 (d)	



<b>RESUMEN DE RECOMENDACIONES (CONTINUACIÓN)</b>					
<b>Acción</b>	<b>Referencia (Párrafo)</b>	<b>Responsabilidad</b>	<b>Plazos de implementación efectiva</b>		
			<b>Corto plazo (en 1 año)</b>	<b>Mediano plazo (1 a 2 años)</b>	<b>Largo plazo (3 a 4 años)</b>
5. Exigir auditorías externas a todas las EP y crear un mecanismo para monitorear la información financiera de las EP. Estos estados contables auditados deben ponerse a disposición del público en general.	80	MH			
6. Actualizar el currículo académico en las áreas de contabilidad y auditoría en concordancia con las Normas Internacionales de Educación de la IFAC.	81	Agencia Nacional de Acreditación			
7. Empezar un esfuerzo integral para desarrollar capacidades para mejorar el régimen de información financiera en el Paraguay:					
a. Capacitar a los profesores universitarios para que pongan en práctica efectivamente el currículo reformado.	82 (a)	Universidades			
b. Capacitar al personal de las agencias reguladoras para que hagan cumplir efectivamente el marco estatutario reformado.	82 (b)	SIB, SIS, CNV, INCOOP, CGR			
c. Mejorar y ampliar los programas de capacitación existentes para contadores y auditores.	82 (c)	Colegio, Consejo			
8. Otras acciones de largo plazo a ser consideradas:					
a. Clarificar las funciones del síndico, eliminando cualquier duplicidad de roles con los de auditor externo y del comité de auditoría.	83	MH			
b. Armonizar las normas en los entes supervisados con las NIIF.		SIB, SIS, CNV, INCOOP			
c. Poner a disposición del público en general los estados contables de todas las entidades de interés público.		MH/CDN			

## ROSC A&A Paraguay – Tentative Implementation Timeline

ID	Summary of Recommendations - Timeline	Year 1				Year 2				Year 3				Year 4			
		Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	
1	<b>ROSC A&amp;A Paraguay - Tentative Implementation Timeline</b>																
2	Publication of Paraguay ROSC A&A																
3	<b>[1] Establish the National Steering Committee on Accounting and Auditing, in charge of developing and implementing the Country Action Plan (CAP).</b>																
4	Through an official act of the MoF, formally establish the NSC, set its terms of reference and appoint its members																
5	Provide adequate resources to the NSC to enable it to carry out its function effectively																
6	Dissemination of Report																
7	Round Table discussions																
8	Definition of a Country Action Plan																
9	<b>Implementation of ROSC Recommendations and Country Action Plan subject to discussion with in-country</b>																
10	<b>[2] Pass a Law making IFRS the mandatory accounting standards in Paraguay and creating a professional oversight body. SMEs should be required to apply IASB's sector specific standards now in</b>																
11	Discussion among stakeholders, consensus building activities																
12	Design of the legislative reform																
13	Congressional treatment and approval																
14	<b>[3] Establish the professional oversight body convening all relevant stakeholders</b>																
15	<b>Design the institution's operating structure</b>																
16	Develop a roadmap for the application of IFRS as the mandatory standards in Paraguay																
17	Develop a system for awarding professional licenses for accountants and auditors including professional examination																
18	Develop the necessary institutional framework to enforce auditing and ethical standards																
19	Identify, hire and train staff																
20	Start operations																

ID	Summary of Recommendations - Timeline	Year 1				Year 2				Year 3				Year 4		
		Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2
21	<b>[4] Harmonize regulatory framework for accounting &amp; auditing</b>															
22	Develop a certification mechanisms for accountants															
23	Develop a unified process for accreditation and registration of external auditors															
24	Implement publication requirements for all public-interest entities															
25	Harmonize rotation of auditors and extend the current 2 to 3 year term to 5 years															
26	<b>[5] Improve financial reporting by state-owned enterprises</b>															
27	The government should create a mechanism, possibly under the Ministry of Finance, to monitor financial reporting from SOEs															
28	External audits should be mandatory, on an annual basis and financed with the companies' own budget															
29	Financial statements from SOEs should be made available to the general public online.															
30	<b>[6] Update academic curricula in the field of accounting and auditing to achieve harmonization with IFAC's education standards</b>															
31	<b>[7] Undertake a comprehensive effort to build capacity for the implementation of an improved financial reporting regime in Paraguay</b>															
32	Train University professors to effectively implement the reformed curricula															
33	Train Staff at regulatory agencies to effectively enforced the reformed statutory framework															
34	Improve and expand the existing training programs for accountants and auditors															
35	<b>[8] Other long-term actions to be considered</b>															
36	Clarify the role of sindico and eliminate redundancy with the role of external auditors															
37	Harmonize regulatory accounting standards with IFRS															
38	Make financial statements from all public-interest entities available to the general public															

Color Key	Legend
	High Priority Action
	Medium Priority Action
	Low Priority Action
	Low Priority Action
	Requires substantial discussion among stakeholders

This tentative timetable is indicative and solely intended as input for the preparation of the Country Action Plan

## I. ANTECEDENTES

1. Esta revisión de las prácticas de contabilidad y auditoría en el Paraguay forma parte de la iniciativa conjunta del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para preparar los Informes sobre la Observancia de Normas y Códigos (ROSC, por sus siglas en inglés). La revisión se centra en las fortalezas y debilidades del ambiente contable y de auditoría del sector empresarial, y en cómo ellas influyen en la calidad de la información financiera de las empresas. Las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF<sup>1</sup>) y las Normas Internacionales de Auditoría (NIA<sup>2</sup>) fueron empleadas como estándares de comparación para esta evaluación, la misma que incluye tanto los requisitos estatutarios como las prácticas vigentes.

2. **El Paraguay es un país sin litoral que abarca 400,000 km<sup>2</sup> de territorio y posee 6 millones de habitantes.** Puede definirse como una economía pequeña y abierta. Esta apertura, sumada a la dependencia de la economía en recursos primarios, se halla entre los factores que contribuyeron a evitar en el Paraguay la inestabilidad macroeconómica extrema (incluida la hiperinflación), experimentada en otras partes de Latinoamérica a lo largo de los últimos 50 años; pero como consecuencia, el sector industrial se encuentra aún en incipiente estado de desarrollo, por lo que la actividad económica del país todavía depende fundamentalmente de la agricultura, el comercio informal —fundamentalmente con la Argentina y el Brasil— y, desde fines de los años 1970, de la generación de energía hidroeléctrica.

3. **En 1989, el Paraguay emergió de 35 años de régimen autoritario, cargando un complejo legado de instituciones debilitadas, una disminuida reserva de capital humano y una severa falta de transparencia en muchas de las instituciones públicas y privadas del país.** Y lo que es más importante, la pobreza y la desigualdad permanecieron como las características definitorias del panorama económico y social del Paraguay. El año 2002, el 16.4 por ciento de la población vivía con menos de \$1 diario, al mismo tiempo que el coeficiente Gini del país —una medida de la distribución de ingreso— era de 0.58, uno de los más bajos en la región<sup>3</sup>. Este escenario se ve agravado por la percepción, tanto dentro como fuera del país, de una corrupción omnipresente y de la ausencia de reglas. Las encuestas e investigaciones internacionales realizadas por instituciones multilaterales han subrayado este tema. Un ejemplo reciente nos lo da la Evaluación Institucional y de Política del País - 2005 del Banco Mundial, el cual, en su clasificación general, ubica al Paraguay en el puesto 24 entre 28 países de la región.

4. **En agosto del 2003, Nicanor Duarte Frutos asumió la presidencia del país luego de un proceso electoral que fue percibido como el mejor desde 1989<sup>4</sup>.** Al inicio, el nuevo gobierno consiguió un amplio respaldo político en torno a un paquete de reformas que incluía una agenda legislativa específica. Tras asumir el cargo, el equipo económico negoció un acuerdo de derecho de giro (*stand-by*) con el FMI, el primero desde 1958, y obtuvo una financiación de emergencia del BM y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A consecuencia de estas acciones, la situación macroeconómica del país empezó a estabilizarse, y se evitó un escenario de

---

<sup>1</sup> Las NIIF corresponden a los pronunciamientos emitidos por la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB) y a las Normas Internacionales de Contabilidad (“NIC”) emitidas por su predecesor, el Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (IASC), así como a las interpretaciones relacionadas.

<sup>2</sup> Estas son emitidas por la Junta Internacional de Normas de Auditoría y Verificación (IAASB), dentro de la Federación Internacional de Contadores (IFAC).

<sup>3</sup> Banco Mundial. *World Development Report 2006*. Páginas 278 y 279. Se cuenta con información disponible para 20 países. Solamente Bolivia y Brasil muestran índices menores que el Paraguay.

<sup>4</sup> El voto electrónico fue introducido para el 45 por ciento de los votantes inscritos y los resultados electorales para este grupo fueron conocidos en menos de una hora luego de cerrarse las urnas.

incumplimiento de pagos<sup>5</sup>. Las cifras preliminares del 2005 muestran un balance fiscal positivo por segundo año consecutivo, y avances en la eficiencia del gobierno<sup>6</sup>. No obstante, se le asigna todavía una alta prioridad a la ampliación de la base tributaria del país, que al 12% del PIB todavía es pequeña en comparación con el resto de Latinoamérica. El mejoramiento de la gobernanza del sector público se mantiene también como un tema de alta prioridad. Un subsiguiente acuerdo de derecho de giro (*stand-by*) con el FMI se encontraba en negociación al momento de la preparación de este informe.

5. **El Paraguay es un miembro del Mercosur, la zona económica regional establecida en 1991 con la Argentina, el Brasil y el Uruguay<sup>7</sup>; no obstante, el país está buscando ampliar sus lazos económicos con otros socios.** Hasta el momento, el Mercosur ha realizado progresos limitados para convertirse en el mercado común basado en reglas que aspira ser. Esto ha hecho que la integración de las dos economías más pequeñas, la uruguaya y la paraguaya, sea particularmente compleja. Sin embargo, es ampliamente reconocido en el Paraguay que el Mercosur es una realidad y que la integración regional es deseable. Más allá del Mercosur, el Paraguay ha estado buscando vínculos comerciales más estrechos con los Estados Unidos —en la actualidad su tercer mercado más grande— y Europa.

6. **El sector financiero del Paraguay ha permanecido estable en los últimos años luego de ocho años de crisis recurrente.** Comenzando en 1995, y concluyendo en el 2002 con el colapso del Banco Alemán<sup>8</sup>, el número de bancos y financieras<sup>9</sup> cayó de 99 a 27. Las estimaciones del monto de la asistencia monetaria y pagos no recuperados por el Banco Central, realizados bajo el esquema de garantía estatal de depósitos, relacionados con estos fracasos del sector bancario oscilan entre el 10 y el 12 por ciento del PIB del 2002.

7. **Los bancos siguen siendo los actores predominantes en el sector financiero, con el 77 por ciento de los activos financieros agregados y el 70 por ciento de las carteras de crédito agregadas.** Las Financieras (FIN) y las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) dan cuenta del resto. Una característica importante en el sector financiero de la actualidad, es la rápida segmentación del mercado. Los bancos, especialmente los 11 que son de propiedad de capitales extranjeros, han reducido significativamente las operaciones al por menor y se han centrado en cambio en los grandes clientes corporativos del sector exportador. A su vez, las operaciones de crédito al por menor se han trasladado a las FIN y a las CAC, cuyas carteras han mostrado un mayor dinamismo. La creciente importancia de las CAC en el sector financiero es un asunto de particular importancia en el Paraguay. Tanto los bancos como las FIN han perdido terreno ante las CAC, las cuales actualmente mantienen el 14.2 por ciento de los activos financieros y el 19.5 por ciento de los préstamos. Incluidas las cooperativas de producción, que también otorgan créditos de manera significativa, la participación del sector cooperativo en la provisión de préstamos en el país alcanza el 25 por ciento. A pesar de esto, el sector privado del Paraguay padece todavía de un acceso limitado al crédito. El ratio préstamo a depósito en el sistema financiero es del 58 por ciento, el cual cayó desde un 84 por ciento vigente antes de la crisis. El sector de seguros se caracteriza por contar con un número inusual de compañías (35), la mayoría de ellas locales. El ingreso total por primas de seguros en el 2005 ascendió a US\$120 millones

---

<sup>5</sup> También ha sido importante la reestructuración de los bonos del gobierno por US\$ 138 millones que se colocaron en bancos locales.

<sup>6</sup> La recaudación de ingresos aumentó en un 41% desde el 2004 y un 12% adicional en el 2005. Además, el número de contribuyentes registrados se ha incrementado en 15 por ciento.

<sup>7</sup> Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991.

<sup>8</sup> El segundo banco más grande del país, parte del Grupo Velox, un conglomerado argentino-uruguayo, y una víctima de la crisis económica argentina.

<sup>9</sup> Estas son básicamente empresas de ahorro y préstamo que brindan los mismos servicios que los bancos comerciales, con la excepción de cuentas corrientes y algunos aspectos de comercio exterior.

aproximadamente, lo que indica que puede esperarse algún nivel de consolidación en un futuro cercano.

8. **Al igual que en la mayoría de países latinoamericanos, el mercado bursátil todavía juega un rol limitado en el Paraguay.** El nivel de transacciones en la Bolsa de Valores y Productos de Asunción (BVPASA) sigue siendo bajo —representan el 0.41 por ciento del PIB—. La capitalización de mercado de \$212 millones es también baja y representa el 3 por ciento del PIB. Sin embargo, el mercado ha mostrado signos de progreso en los últimos dos años, el volumen de transacciones se ha triplicado entre el 2003 y el 2005, y la mitad de las 60 empresas listadas ofertaron valores patrimoniales o valores de renta fija<sup>10</sup>. La falta de inversionistas institucionales es la razón principal por la que el mercado permanece en un estado embrionario. El sector de seguros es muy pequeño de acuerdo a cualquier estándar de medida<sup>11</sup>. Existe también la necesidad de contar con un marco regulatorio nuevo e integral en el sector de pensiones; esto es enfatizado en la Estrategia de Asistencia al País (CAS, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, y en la agenda de reforma estructural del acuerdo de derecho de giro (*stand-by*) con el FMI. Las recientes dificultades financieras experimentadas por los fondos de pensiones del sector bancario (Caja Bancaria) resaltan la fragilidad del sistema, donde los beneficios se pagan con las contribuciones de los trabajadores activos, y explican el insignificante impacto que tiene el sistema de fondos de pensiones sobre el desarrollo de los mercados de capital nacionales.

9. **Las empresas de propiedad del estado (EP) abarcan sectores claves de la economía paraguaya y dan cuenta del 30 por ciento aproximadamente de los gastos del sector público.** Las principales EP incluyen las siguientes: Administración Nacional de Electricidad, Petróleos Paraguayos, Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (agua y saneamiento), Compañía Paraguaya de Comunicaciones (que tiene el monopolio de líneas terrestres), y la Industria Nacional del Cemento. El desarrollo de un plan para dar cabida a la participación de capital público en empresas públicas claves se estableció como un indicador de eficacia del acuerdo de derecho de giro (*stand-by*) firmado por el país con el FMI, el mismo que expiró en noviembre del 2005. Hasta la fecha en que se elaboró este informe, este plan aun estaba en preparación, estando pendiente la conclusión de las auditorías externas realizadas por única vez en las EP paraguayas. Un acuerdo posterior fue aprobado por el directorio del FMI el 30 de mayo y también pone énfasis en la necesidad de mejorar la gobernanza de las EP del país. En cualquier caso, el gobierno necesita contar con instrumentos adecuados para (i) monitorear permanentemente el desempeño de estas empresas y (ii) asegurar un nivel adecuado de responsabilidad de rendición de cuentas por parte de la gerencia.

10. **La mejora de la información financiera y de las prácticas de auditoría, así como su efectivo alineamiento con las normas internacionales, apuntalará los esfuerzos del Paraguay por incrementar la inversión privada y, consiguientemente, la promoción de un crecimiento económico sostenible.** Los beneficios de largo plazo asociados con mejores prácticas empresariales de contabilidad y auditoría incluyen:

- **Un mejor clima de negocios** – Un clima de negocios que fomente la confianza del inversionista y que de esa manera logre atraer la inversión extranjera o local, requiere que las empresas privadas o públicas que operan en los mercados locales cuenten con un

<sup>10</sup> A las empresas listadas se les otorgó una serie de incentivos, tales como exoneración del impuesto a la renta hasta por 5 años, a través de leyes diseñadas para promover los mercados de capitales. Sin embargo, el hecho de que la mayoría de las grandes empresas sean todavía de propiedad de grupos familiares, unido a la falta de liquidez en el mercado, ha mantenido al grueso del sector empresarial paraguayo fuera del mercado de valores.

<sup>11</sup> El ingreso por primas como un porcentaje del PIB es de 0.96 por ciento, y no existe profundidad o densidad real. Este pequeño mercado es compartido entre 35 empresas, una industria altamente fragmentada sin ninguna capacidad para proporcionar liquidez al mercado.

- elevado nivel de transparencia financiera y cumplan con sólidas prácticas de responsabilidad de rendir cuentas y de gobernanza corporativa. Estas exigencias implican un régimen de información financiera que facilite a los inversionistas, acreedores y otras terceras partes, una información oportuna y precisa para sus inversiones y otras decisiones de negocios.
- ***Acenuada transparencia de la economía*** – Una de las prioridades del Paraguay incluye el mejoramiento de la imagen general del país con respecto a la transparencia y la lucha contra la corrupción. Las recomendaciones de este ROSC pueden contribuir a esta meta establecida para los sectores público y privado del Paraguay.
  - ***Reducción de los riesgos en el sector financiero*** – La capacidad del sector bancario para evaluar de manera adecuada los riesgos crediticios depende en gran medida de la precisión y confiabilidad de la información financiera empresarial. Mejorar la calidad de la información financiera proporcionada por las empresas, por lo tanto, contribuirá a mitigar los riesgos para los bancos y otros prestamistas. En las actuales circunstancias, una mejor y más oportuna información financiera de parte de los prestatarios puede aliviar las restricciones del sistema bancario.
  - ***Mayor integración económica a nivel regional e internacional*** – Y tal vez lo más importante, a través del cumplimiento de prácticas financieras similares a aquellas de sus principales socios económicos, y armonizadas con las normas aceptadas a nivel internacional, el Paraguay mejorará su capacidad para integrar su economía a los mercados regionales e internacionales.
  - ***Mejorar la gobernanza dentro del sector de empresas de propiedad del estado*** – Mejorar el régimen de información financiera correspondiente a las EP ayudará al gobierno a monitorear de manera adecuada a un sector decisivo que abarca áreas claves de la actividad económica en el país.
  - ***Desarrollo del mercado de capitales*** – El mercado de valores del Paraguay ha venido creciendo a lo largo de los tres últimos años. No obstante, un mayor crecimiento y desarrollo requerirá de una mayor confianza de los inversionistas, y esto solo puede lograrse si el régimen de información financiera empresarial, del que dependen los inversionistas cuando toman decisiones de inversión, puede ser considerado oportuno y preciso.

11. En este contexto, el ROSC de Contabilidad & Auditoría del Paraguay busca respaldar los siguientes tres objetivos estratégicos:

- a) ***Hacer más atractivo el ambiente de negocios para la inversión nacional y extranjera directa;***
- b) ***Mejorar la transparencia y responsabilidad de rendir cuentas en el sector empresarial del país, incluidas las EP; y***
- c) ***Incrementar las oportunidades para una mejor integración a nivel regional y mundial.***

## II. MARCO INSTITUCIONAL DE LA CONTABILIDAD Y AUDITORÍA DEL SECTOR EMPRESARIAL

### A. Marco Legal

12. En general, el marco estatutario de contabilidad y auditoría es fragmentado y carece de reglas y de coherencia. Esto dificulta la práctica profesional en el país y conlleva una duplicidad de esfuerzos innecesaria de parte de los sectores público y privado. Gran parte del sector empresarial del Paraguay opera en un entorno donde no existen normas con fuerza legal. En cada uno de los sectores supervisados, donde en gran medida rigen reglas adecuadas, se aplican normas contables, de auditoría y de información financiera que varían significativamente..

**Cuadro 1 – Resumen de los requisitos de contabilidad y auditoría por tipo de entidad**

Tipo de entidad	Agencia reguladora	Normas de contabilidad	Requisito de auditoría	Publicación
Banco	BCP/SIB	Regulaciones del BCP-SIB	Sí, por un auditor inscrito en la SIB	En boletín oficial / diario – <b>no disponible electrónicamente</b>
Compañía de seguros	BCP/SIS	Regulaciones del BCP/SIS	Sí, por un auditor inscrito en la SIS	
Empresa listada	CNV	Regulaciones de la CNV	Sí, por un auditor inscrito en la CNV	En la página web de la CNV
Cooperativa	INCOOP	Regulaciones del INCOOP	Sí, para Cooperativas “Tipo A”, por un auditor inscrito en el INCOOP	Planificada para el 2007: en la página web del INCOOP
EP	CGR	<b>Ninguna obligatoria</b>	<b>No es requerido</b>	<b>No es requerida</b>
Empresa no listada	n/a	<b>Ninguna obligatoria</b>	Para empresas con préstamos bancarios $\geq$ 3 millones	<b>No es requerida</b>

#### A.1 Contabilidad

13. La Ley del Comerciante del Paraguay (1983) establece las obligaciones básicas referidas a la contabilidad. Las empresas, incluidas las empresas unipersonales, cuyo capital exceda el importe correspondiente a mil jornales mínimos<sup>12</sup>, deben “registrar en libros que la técnica contable considere necesarios una contabilidad ordenada y regular”. El número de libros y el sistema de contabilidad se deja “a criterio del comerciante”, con la excepción de un libro diario y un libro de inventario que son obligatorios.

14. La legislación tributaria establece requisitos adicionales de información financiera para empresas sujetas al impuesto a la renta empresarial<sup>13</sup>. El Artículo 189° de la Ley N.º 125/1991, Nuevo Régimen Tributario, incluye un mandato amplio, el cual otorga autoridad al MH para emitir regulaciones referidas a las prácticas, documentación y registros de contabilidad por parte de las empresas e individuos sujetos a tributación. Este artículo constituye la base de la Resolución N.º 173 emitida en junio del 2004, la cual fue un paso significativo hacia el mejoramiento de la información financiera de las empresas en el Paraguay. Se puso en vigencia en diciembre de ese mismo año y, con la excepción de las notas a los estados contables, exige la preparación y presentación de todos los componentes conforme a lo establecido en la Norma

<sup>12</sup> En junio del 2006, aproximadamente US\$7,000.

<sup>13</sup> De acuerdo al Decreto N.º 1400/92 estas incluyen todo tipo de empresas comerciales tal como son definidas en la Ley del Comerciante, así como a todas las empresas de propiedad del estado.



Internacional de Contabilidad (NIC) 1.8<sup>14</sup>. Anteriormente solo se exigía un formato denominado balance fiscal que resumía la hoja de balance de la empresa y el estado de resultados.

15. **Posteriormente, en el 2004, la Ley N.º 2421, “De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal”, fue promulgada para modificar el régimen tributario.** Esta ley tiene como objetivo la lucha contra la informalidad. Introduce el impuesto a la renta personal en el país, disminuye de manera significativa el impuesto a la renta empresarial (del 30 por ciento al 10 por ciento) y amplía la autoridad del MH para establecer normas de contabilidad. Su decreto de reglamentación (N.º 6359), emitido en septiembre del 2005, establece que: “La Administración podrá por intermedio de Resoluciones Generales incluir dentro del ordenamiento jurídico tributario las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIFs) y otros Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, siempre que no contravengan las disposiciones establecidas en la Ley y este reglamento”. Hasta la fecha de realización de este informe, la aplicación de estas nuevas normas se encontraba todavía en su etapa de planificación.

16. **Como es usual en otras partes de Latinoamérica, en el Paraguay la contabilidad y la auditoría del sector bancario y del sector seguros se rigen por estatutos específicos.** En el caso del Paraguay, existen otros dos sectores cuyas normas contables son establecidas por agencias reguladoras específicas. La Comisión Nacional de Valores (CNV) establece las normas para las empresas listadas, y el Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP) regula a las cooperativas<sup>15</sup>. Los estatutos vigentes para cada uno de los cuatro sectores exigen el uso de las NIC /NIIF<sup>16</sup>, pero tan solo como un complemento a las normas nacionales y, en caso de conflicto, tienen precedencia las normas nacionales.

17. **La legislación y las regulaciones bancarias ofrecen un marco claro e integral para la práctica contable de las entidades financieras.** El marco contable está en proceso de ser fortalecido con vistas a coincidir gradualmente con los principios de supervisión de Basilea II. En términos de la base contable, a los bancos y a otras entidades financieras se les exige por ley aplicar el manual de contabilidad de la Superintendencia de Bancos, así como también las regulaciones conexas con fines de información prudencial y de propósito general. (*i.e.*, un solo conjunto de estados es preparado con ambos fines)<sup>17</sup>. Dado que su principal orientación es prudencial, el manual de contabilidad difiere significativamente de las NIIF, las cuales están principalmente orientadas a los inversionistas. En el Párrafo 47 se ofrece una discusión sobre la naturaleza de estas diferencias y sus implicancias. Con respecto a la información, las entidades financieras deben presentar ante la SIB sus estados contables anuales dentro de los 120 días del cierre del año, y un juego completo de estados contables a más tardar 10 días después de cerrar cada trimestre<sup>18</sup>. Las instituciones financieras deben emplear el año calendario como año fiscal.

18. **La Resolución N.º 5 de la CNV, emitida en julio de 1992, establece las regulaciones contables para las empresas listadas sobre la base de las Normas Internacionales de**

<sup>14</sup> Los cinco componentes son: (i) balance, (ii) estado de resultados, (iii) estado de cambios en el patrimonio, (iv) estado de flujo de caja; y (v) notas, incluyendo un resumen de las políticas de contabilidad significativas y otras notas explicativas.

<sup>15</sup> Este informe define al sector cooperativo supervisado como las 45 cooperativas más grandes clasificadas como de tipo A, las cuales están sujetas a todo el marco regulatorio exigido por el INCOOP.

<sup>16</sup> Resoluciones Técnicas de Referencia (RT) emitidas por el Colegio de Contadores del Paraguay. Las referencias de la SIB RT 1., SIS, CNV, e INCOOP aluden a las RT del Colegio en general.

<sup>17</sup> Ley General de Bancos (N.º 861/96), Art. 103º. Los requisitos detallados se establecen en la Resolución de la SIB N.º 13/94 (Plan y Manual de Cuentas del Sistema Financiero).

<sup>18</sup> Ley General de Bancos, Art. 105º. El Art. 106º también le exige a la SIB publicar cada trimestre un conjunto de indicadores financieros relacionados con las entidades financieras que funcionan en el Paraguay. Finalmente, las Resoluciones N.º 723/95 y 514/96 de la SIB establecen un formato obligatorio de estados contables para la presentación de información anual y trimestral, respectivamente.

**Contabilidad vigentes en ese momento.** Exige la preparación y presentación de todos los estados contables básicos y un conjunto específico de revelaciones que incluye información estadística y un análisis por ratios, desagregado de los costos y gastos, composición de planta, propiedad y equipamiento, y activos y pasivos en moneda extranjera. Las empresas listadas deben presentarles a los reguladores y a la bolsa estados contables trimestrales firmados por la gerencia y el funcionario de control interno o síndico (véase el Párrafo 27). Los estados contables anuales deben ser presentados ante la CNV a más tardar 110 días luego del cierre del año, y deben incluir un informe de un auditor externo. Actualmente se vienen desarrollando esfuerzos para actualizar la Resolución N.º 5 y para consolidar las regulaciones de la CNV.

19. **Las cooperativas deben cumplir con un marco estatuario especial, el cual ha sido revisado y actualizado ampliamente desde la creación de la agencia reguladora en el 2003**<sup>19</sup>. El Marco General de Regulación y Supervisión de Cooperativas es integral y se orienta por un enfoque prudencial, similar al del sector bancario. La regulación sigue un enfoque de tres niveles. Las 263 cooperativas que están en funcionamiento se clasifican en tres categorías (A, B y C) de acuerdo a su nivel de activos, depósitos, otros pasivos, patrimonio y número de miembros. Las 45 cooperativas del nivel más alto están sujetas al conjunto más exigente de reglas, y se hacen concesiones para dar cabida a las características de las cooperativas más pequeñas. La información financiera se desarrolla haciendo uso de un plan contable obligatorio. Los estados contables de las cooperativas se deben presentar anualmente ante el INCOOP.

#### *A.2 Auditoría*

20. **A los bancos y otras entidades financieras se les exige obtener estados contables auditados de sus clientes empresariales más grandes.** La sección relevante de la Resolución N.º 8, emitida por la SIB en 1996, se aplica a empresas con créditos agregados de US\$3 millones<sup>20</sup> o más, o por encima de US\$1 millón cuando este crédito es otorgado por una sola institución financiera. Una reciente resolución de la SIB, que entrará en vigencia en el 2008, reduce el monto del préstamo global a US\$2.4 millones y el monto de una sola entidad a US\$0.6 de millón<sup>21</sup>. Para acceder a este segmento del mercado, a los profesionales o firmas auditoras se les exige tan solo ser “profesionales autorizados y con un nivel académico que los habilite”.

21. **Las cinco agencias reguladoras existentes han emitido reglamentos específicos con relación al registro de auditores externos para su sector.** El registro de la CGR solo establece requisitos de admisión y no regula o monitorea la práctica profesional. Todos los otros registros cuentan por escrito con políticas referidas a la independencia y definición de lo que constituye una parte relacionada. Exigen información periódica relativa a la composición de los ingresos de las empresas y obligan al acceso a los papeles de trabajo del auditor por un período de cinco años posteriores a la fecha del informe. También establecen estipulaciones con relación a las infracciones y sanciones. Los manuales de la SIB y la SIS con relación a la práctica contable son muy minuciosos e integrales. Sin embargo, ninguno de ellos exige un examen profesional como requisito de admisión, y solo la CNV exige un desarrollo profesional continuo<sup>22</sup>. En todos los casos, las NIA son mencionadas como complementarias a las regulaciones emitidas por la agencia respectiva. La rotación obligatoria de las firmas auditoras ya está vigente en el sector bancario. La rotación de las firmas auditoras pronto será aplicable también a las empresas

<sup>19</sup> Ley de Cooperativas N.º 438/94 y Decreto Reglamentario N.º 14052, Ley N.º 2157/03 que crea la agencia reguladora mencionada en el Párrafo 16, y Resolución N.º 499/04. La Resolución N.º 360/04 modificada por Resolución N.º 1090/05 provee un plan de cuentas obligatorio.

<sup>20</sup> La Central de Riesgos del Banco Central solo consolida información de bancos y de empresas financieras, de manera que el monto es aplicable a las transacciones con estas entidades.

<sup>21</sup> Los nuevos montos están indexados al salario mínimo mensual, el que actualmente es de US\$214.

<sup>22</sup> Mínimo 20 horas por año en temas relacionados con el mercado.

reguladas por la SIS, la CNV y el INCOOP, luego de 3 años (2 años para las cooperativas). Estos diversos requisitos se resumen en el Cuadro 2.

**Cuadro 2 – Requisitos para el registro de un auditor externo**

Sector	Nivel académico	Experiencia profesional	Rotación	Términos del registro	Normas de auditoría
<b>Bancario</b>	Grado universitario en Contabilidad	4 años	Firma auditora, 3 años, 1 año sin vínculo con la entidad	Ninguno – Evaluación periódica	Combinación de NIA, normas del Colegio y normas específicas del sector
<b>Seguros</b>		5 años para socios y 3 años para las firmas auditoras		2 años	
<b>Mercado de valores</b>		3 años	Firma auditora, 3 años, 2 años sin vínculo con la entidad	Ninguno – Evaluación periódica	
<b>Cooperativas</b>	Grado universitario en Contabilidad, Economía o Administración de Negocios	5 años (para el socio responsable)	Firma auditora, 2 años, 1 año sin vínculo con la entidad	2 años	Normas del Colegio y normas específicas del sector
<b>EP</b>		5 años	–	–	Ninguna norma específica

22. **El código tributario reformado establece auditorías obligatorias para empresas con ingresos iguales o superiores a US\$1 millón<sup>23</sup>, con la posibilidad de extender esta obligación a otras categorías de contribuyentes.** Se prevé que esta ley afectará a un mayor número de empresas que la regulación de la auditoría bancaria. Además, el nuevo código tributario, Artículo 33°, señala que la administración tributaria debe establecer un registro de auditores externos, con funciones y objetivos similares a aquellos vigentes actualmente en los sectores supervisados.<sup>24</sup> Esta estipulación no había sido puesta en práctica hasta la fecha de este informe.

23. **Los auditores externos de instituciones financieras deben estar autorizados por la SIB y deben regirse por las normas específicas de auditoría y conducta profesional.** Las condiciones con las que debe contar una firma auditora o auditor individual para ser calificado por la SIB, así como las normas de auditoría y de ética a ser aplicadas por esa firma o individuo,

<sup>23</sup> La ley otorga a la administración tributaria la autoridad para actualizar este monto anualmente.

<sup>24</sup> En sus comentarios al ROSC, la Subsecretaría de Tributación, señaló la obligación que tienen determinados contribuyentes de presentar un “Informe de Cumplimiento Tributario” que debe ser emitido por auditores externos independientes (Resolución N.º 113).

están establecidas en el Manual de Normas y Reglamentos de Auditoría Independiente para Entidades Financieras (Manual de Auditoría Independiente) emitida por la SIB mediante Resolución N.º 313/91. El manual es bastante completo y cubre todos los aspectos claves, abarcando desde la calificación hasta normas del trabajo de auditoría. Las características más destacadas del Manual de Auditoría Independiente de la SIB se presentan en el Recuadro 1.

24. **Las actividades de auditoría externa en el sector de seguros son reguladas ampliamente a través de las Resoluciones N.º 241/04 (acerca de la calificación de las firmas auditoras y los auditores individuales) y N.º 242/04 (acerca de las normas de auditoría e información) de la SIS.** Ambas resoluciones juntas equivalen en gran medida a las correspondientes regulaciones sobre auditoría emitidas por la SIB para el sector bancario (véase el Párrafo 23), aunque existen ciertas diferencias relacionadas en particular a: (i) experiencia en el sector, la cual no es obligatoria para quienes pretenden ser auditores de compañías de seguros (no obstante este requisito tiene un peso del 10 por ciento del total como parte del sistema de calificación); (ii) en contraposición a la SIB, la SIS no puede negarse a registrar a un auditor en la medida que alcance el nivel mínimo en el sistema de calificación; (iii) la SIS incluye para los auditores externos la obligación de adquirir una póliza de garantía de desempeño profesional, la cual no se incluye entre las regulaciones de la SIB; y (iv) la SIS exige un mayor nivel de obligaciones de información para auditores de compañías de seguros<sup>25</sup>.

#### **Recuadro 1 – El Manual de Auditoría Independiente de la SIB – Características más destacadas**

**Los auditores externos deben ser calificados por la SIB.** Además de los requisitos habituales de probidad y ausencia de conflictos de intereses *ex-ante*, el proceso de habilitación se basa en un sistema de calificación en las cuatro áreas principales (i) independencia, (ii) formación profesional, (iii) calidad y experiencia, y (iv) capacidad institucional<sup>26</sup>. Este sistema es más sofisticado que la mayoría de mecanismos de calificación adoptados por los supervisores bancarios o de seguros, y abarcan todos los aspectos claves requeridos para evaluar la capacidad de un probable auditor para cumplir cada función. Además, el peso de cada una de las cuatro áreas parece apropiado dado que la actual experiencia del sector bancario es crucial para que un auditor ejerza de manera eficaz.

El sistema de calificación tiene dos niveles. En la Categoría I, las firmas e individuos están autorizados para conducir auditorías y servicios afines, mientras que en la Categoría II las firmas e individuos solo pueden prestar servicios afines (*i.e.*, no pueden emitir un informe de auditoría independiente). Una vez calificados, las firmas o individuos aparecen en el Registro de Auditores Independientes de la SIB, el cual es de acceso público. Hasta la fecha en que fue redactado este informe, había 23 firmas auditoras registradas en la Categoría I, y 3 personas estaban registradas en la Categoría II. Estaba pendiente de revisión la postulación de una persona. Si bien la calificación se basa en una evaluación objetiva, la SIB se reserva la posibilidad de rechazar una postulación a su discreción, lo cual es coherente con su rol de supervisor.

**La designación de auditores externos debe ser aprobada por el comité de auditoría.** El proceso de selección del auditor independiente de un banco a partir del registro de la SIB requiere obtener propuestas de por lo menos dos firmas y el respaldo del comité de auditoría del banco. Los bancos deben establecer un comité de auditoría como parte de las regulaciones relativas a los controles internos; el comité de auditoría

<sup>25</sup> Se exigen informes de auditoría separados de (a) estados contables, (b) relación de solvencia, (c) seguimiento a recomendaciones de auditorías previas, (d) controles internos, (e) evaluación del sistema contable, (f) cumplimiento con leyes y regulaciones, (g) cumplimiento con la tributación, y (h) sistema de tecnología de la información.

<sup>26</sup> Una explicación bastante detallada acerca de cuáles son los criterios para evaluar a los auditores, y la forma en que se asignan los puntajes, se proporciona en el Manual de Auditoría Independiente. El texto completo del Manual /Resolución N.º 313/91 puede encontrarse en <http://www.bcp.gov.py/supban/dnp/dnp00711.htm>.

es un comité del directorio y debe incluir por lo menos dos miembros del directorio que no tengan funciones ejecutivas<sup>27</sup>. No queda definida la forma en que el comité de auditoría debe interactuar con el funcionario encargado del control interno de la empresa (síndico).

### **Recuadro 1 – El Manual de la SIB de Auditoría Independiente – Características más destacadas (continuación)**

**Las normas de auditoría aplicables corresponden en esencia a las NIA aunque se omiten algunas normas claves.** El Capítulo III del Manual ofrece una discusión bastante detallada de las normas de auditoría aplicables en el sector bancario, y establece que el marco de referencia para los auditores externos son las NIA y el Código Internacional de Ética para Contadores Profesionales (comúnmente conocido como el Código de Ética de la Federación Internacional de Contadores). El Manual identifica también las NIA individuales pertinentes a cada partida de los estados contables. Debido a que el Manual fue actualizado por última vez en el 2001, omite varias normas importantes emitidas recientemente por la IAASB<sup>28</sup>.

**Información** – Además de un informe de auditoría sobre los estados contables anuales y un informe de revisión de los estados contables provisionales, el Manual exige una carta de la gerencia documentando la evaluación del auditor respecto a los controles internos y el sistema contable, así como las conclusiones de la auditoría. Estos documentos deben ser enviados a la SIB. Este Capítulo necesitará ser actualizado para incorporar los cambios significativos que hará la IAASB a la NIA 700, *El Informe del Auditor sobre Estados Contables*.

**La rotación de firmas auditoras es obligatoria.** La SIB ha introducido la rotación obligatoria de firmas auditoras y auditores individuales cada tres años, plazo que parece excesivamente breve. Esta medida ha sido puesta en práctica por primera vez con relación a las auditorías realizadas a partir del 31 de diciembre del 2005. Un banco puede volver a contratar a un auditor luego de un período de un año de no haber trabajado para la entidad. La rotación obligatoria de auditores —conocida en algunos casos como “rotación externa”—, fuera de la rotación de los socios auditores y personal clave dentro de una firma auditora, es un tema complejo al punto que ha suscitado controversias en los pocos países que han adoptado esta medida, que incluyen a Italia y Brasil. Aun sin discutir los pros y contras de la noción de rotación externa, un período de tres años parece ser muy corto considerando que los auditores necesitan invertir esfuerzos considerables para alcanzar una comprensión adecuada del perfil operativo, los procesos claves y los controles internos de un banco. Un período de cinco años parecería mucho más adecuado.

**Existe una gran variedad de sanciones para los auditores en caso de incumplimiento.** El Manual prevé las necesidades de dos niveles de sanciones. Primero, el Directorio del Banco Central (BCP) puede imponer sanciones a cualquier entidad que se encuentre bajo su supervisión por incumplimiento de las leyes y regulaciones bancarias<sup>29</sup>. Entre los casos de incumplimiento considerados explícitamente se encuentra la forma inadecuada o la falta de oportunidad del informe del auditor. Las sanciones van desde amonestaciones hasta multas por montos de 1 a 50 salarios mínimos, dependiendo de la gravedad de la infracción. Adicionalmente, la propia SIB puede suspender a un auditor temporalmente o cancelar su registro.

**25. Como en el caso de los bancos y compañías de seguros, los auditores externos de las empresas listadas y cooperativas deben estar autorizados por la CNV y el INCOOP, respectivamente.** Ambas agencias reguladoras mantienen registros separados para los auditores externos, los que se establecen para regular la práctica profesional, facilitar un control de calidad y emitir normas. Ambas entidades imponen condiciones similares tales como 3 años de

<sup>27</sup> Resoluciones de la SIB N.º 455/99 y N.º 256/2000.

<sup>28</sup> Tales como la NIA 260, Comunicación de Asuntos de Auditoría con los Encargados del Mando, NIA 300, Planeación de una Auditoría de Estados Contables, NIA 315, Conocimiento de la entidad y su medio y evaluación de los riesgos de error material, NIA 330, Procedimientos del Auditor en Respuesta a los Riesgos Evaluados y NIA 545, Auditando mediciones del valor razonable.

<sup>29</sup> Conforme a la cláusula N.º 489, Art. 83º, contenida en el Capítulo VII, Párrafo 22 del Manual de Auditoría Independiente.

experiencia, y personal y recursos institucionales adecuados. El INCOOP también exige 5 años de experiencia para los profesionales que firman los informes y ha llegado a un acuerdo con la CNV para colaborar en la calificación de los auditores externos. La Resolución N.º 823/94 de la CNV abarca el registro y las normas para las auditorías independientes en las empresas listadas, y las reglas para las cooperativas se establecen en el marco citado en el Párrafo 19.

### *A.3 Publicación de estados contables*

**26. Los requisitos de publicación son en general relativamente restringidos y son significativamente distintos entre un sector y otro, exigiendo desde la publicación completa hasta ningún tipo de publicación:**

- (a) La regulación de la CNV hace que los estados contables de las empresas listadas sean fáciles de conseguir, tanto en la bolsa como en la página web de esta entidad. Las partes interesadas consultadas describieron estas empresas como de élite dentro del país cuando se trata de calidad y revelación de información financiera.
- (b) A los bancos se les exige que publiquen en un periódico estados trimestrales y estados contables anuales resumidos. Estos estados no están disponibles en la página web de la SIB.
- (c) A las compañías de seguros se les exige la publicación de sus estados contables anuales en un diario; estos estados no están disponibles electrónicamente.
- (d) Las cooperativas de tipo A deben exhibir una copia de sus estados contables en sus oficinas. El INCOOP está considerando la posibilidad de colocar estos estados contables en su página web en el futuro.
- (e) A las EP no se les exige publicar sus estados contables, aunque algunas lo hacen de manera voluntaria. Una de estas empresas coloca sus estados contables en su página web.
- (f) No existe un requisito de publicación para las empresas no listadas.

### *A.4 Controles internos*

**27. El Código Civil del Paraguay<sup>30</sup> contempla un mecanismo de control interno para las empresas.** De acuerdo al Artículo 1117º del Código, la función de control interno es encargada a un funcionario con el título de síndico. Este funcionario está investido de una amplia gama de responsabilidades, que incluyen el análisis y la emisión de una opinión sobre los estados contables estatutarios anuales. En el caso de las empresas listadas, el síndico también firma los estados contables trimestrales. Este funcionario está facultado para investigar cargos de fraude, puede convocar a asambleas extraordinarias de accionistas, y asume la responsabilidad civil y penal solidaria e ilimitada con relación al ejercicio de sus funciones. Los profesionales y reguladores paraguayos entrevistados señalaron que la eficacia de esta disposición sobre el control interno es, en el mejor de los casos, desigual. La ley solo exige la designación de un individuo “idóneo”, y los síndicos tienden a apoyarse en la opinión de los auditores externos, de estar disponible, para cumplir sus obligaciones relacionadas con los estados contables de la empresa<sup>31</sup>.

**28. A las instituciones financieras se les exige por ley establecer una unidad de control interno y designar un comité de auditoría.** Como jefe de la unidad de control interno debe colocarse a un profesional que cuente por lo menos con dos años de experiencia en

<sup>30</sup> Ley N.º 1138/86 modificada por Ley N.º 388/94.

<sup>31</sup> Muchos países de Latinoamérica (e.g., Brasil, México, Uruguay y Colombia) todavía mantienen un tipo similar de funcionario de control interno similar al síndico.

administración o finanzas, el cual responde directamente al directorio. Los comités de auditoría están conformados por lo menos por dos miembros del directorio que no realicen funciones ejecutivas en la empresa. Este comité supervisa el plan de trabajo anual, monitorea el cumplimiento de los sistemas de control financiero, evalúa las políticas de manejo de riesgos y tiene influencia directa en la contratación de auditores externos.

29. **Las cooperativas eligen una junta de vigilancia, y las instituciones más grandes deben crear una unidad de auditoría interna encabezada por un funcionario con experiencia como auditor profesional.** La junta de vigilancia tiene amplios poderes para supervisar la gestión. Responde directamente ante los miembros de la cooperativa y debe estar informada sobre el plan de trabajo anual del auditor interno. El auditor interno tiene amplios poderes para verificar la información financiera, supervisar y recomendar mejoras a los sistemas de control interno, y evaluar las políticas de manejo de riesgos de la institución.

## **B. La profesión contable y de auditoría**

30. **En el Paraguay, la profesión contable está organizada bajo la forma de asociaciones voluntarias, la mayor de las cuales es el Colegio de Contadores del Paraguay.** El Colegio fue creado en 1916. Agrupa a 2,100 profesionales<sup>32</sup> y tiene cobertura nacional, con sedes en la capital y en otras ocho ciudades. Está afiliado a la Asociación Interamericana de Contadores (AIC) y es miembro pleno de la Federación Internacional de Contadores (IFAC). En el transcurso del 2005, el Colegio ofreció treinta conferencias, seminarios y otras oportunidades de capacitación, llegando a 1,700 participantes. La Junta Directiva del Colegio emite resoluciones técnicas con relación a la práctica profesional en el país. La Resolución N.º 8, emitida en el 2003, adoptó las NIIF y las NIA. En la práctica, sin embargo, debido a que las resoluciones del Colegio carecen de respaldo legal, las normas internacionales son vistas únicamente como orientaciones por los contadores y auditores en ejercicio.

31. **En marzo del 2005, 150 profesionales formaron una nueva organización, el Consejo de Contadores Públicos del Paraguay.** La nueva asociación desarrolló un plan estratégico que demanda la emisión y exigencia del cumplimiento de normas de contabilidad y auditoría, un código de ética, y regulaciones para el otorgamiento de licencias profesionales que sean equivalentes a aquellas que se emplean a nivel internacional. La afiliación del Consejo a la AIC ha sido aceptada hace poco tiempo, y la solicitud de afiliación a la IFAC está siendo evaluada. Recientemente el Consejo publicó un volumen de normas de auditoría y un código de ética basados en normas internacionales equivalentes.

32. **Ambas asociaciones profesionales han adoptado el Código de Ética de la IFAC.** El Colegio adoptó el Código de la IFAC en el 2003, y una declaración jurada de sujeción a este código es un requisito para registrarse. Como ya se ha mencionado, el Consejo ha publicado recientemente su código de ética en concordancia con el de la IFAC. El código publicado es en esencia una traducción al español con muy ligeras diferencias principalmente de forma, tales como la omisión del Párrafo 8.48 donde se menciona la fecha efectiva de vigencia de la sección pertinente. El desafío para ambas instituciones radicará en poner en lograr el cumplimiento efectivo por parte de los profesionales de las normas hoy en los libros. La regulación emitida por el Colegio contempla el establecimiento de un Consejo Disciplinario, con poderes para suspender o revocar licencias, aunque no se han registrado casos hasta la fecha de este informe.

---

<sup>32</sup> Los estimados de las tres principales universidades del Paraguay establecen en cerca de 18,000 el número de contadores profesionales, de los cuales se calcula que aproximadamente 10,000 están ejerciendo la contabilidad o auditoría.

33. **A pesar de que las “4 Grandes” firmas auditoras tienen una presencia significativa en el Paraguay, existe una serie de firmas auditoras locales que poseen porciones significativas del mercado.** Cerca del 75 por ciento de los bancos y la mayoría de subsidiarias de grupos internacionales son auditados por una de las 4 Grandes firmas auditoras internacionales. Las empresas locales y las firmas contables internacionales más pequeñas controlan la mayor parte del mercado de servicios para las financieras y EP. Fuera de los sectores supervisados, existe muy poca información. Estimados gruesos de la asociación bancaria calculan en 100 a 150 el número de empresas que preparan estados contables auditados en cumplimiento de las regulaciones bancarias. Se espera que este número se incremente dado que está establecido que la regulación aplicable cambie en el 2008 (véase el Párrafo 20). Un mercado como este, que crece en su demanda de servicios de auditoría, requerirá esfuerzos significativos de construcción de capacidades dentro de la profesión y entre las universidades locales para asegurar un adecuado nivel de calidad en la práctica profesional y para respaldar el objetivo de brindar a los bancos información precisa y confiable acerca de sus clientes más importantes.

### C. Formación y capacitación profesional

34. **En el Paraguay, el desarrollo de un sector de educación superior diverso y competitivo es reciente.** Hasta la creación en 1960 de la Universidad Católica, la Universidad Nacional de Asunción, del sector estatal, era la única en funcionamiento. La Constitución de 1992 y la Ley N.º 136/93 mejoraron las condiciones para la creación de nuevas instituciones de educación superior<sup>33</sup>. La misma ley creó un organismo de control, el Consejo de Universidades, el cual ha dado la aprobación a 13 nuevas instituciones desde 1993. La mayoría de estas universidades ofrece grados en contabilidad pero no existen requisitos de contenidos mínimos para los cursos de contabilidad y auditoría; como resultado, un grado universitario podría no representar el mismo nivel de preparación entre una universidad y otra.

35. **Recientemente se ha creado una agencia nacional de certificación de la educación superior para conducir los esfuerzos de armonización y mejora de los grados universitarios, pero hasta la fecha su impacto ha sido limitado.** La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior fue creada en enero del 2003<sup>34</sup>, con el objetivo de evaluar y acreditar los programas académicos ofrecidos en las universidades locales. La agencia también está encargada de producir los antecedentes técnicos para la revisión e implementación de un plan de estudios mejorado, pero se ha enfrentado a una oposición silenciosa y a recursos limitados. Aunque se siguen haciendo esfuerzos, es lamentable que la certificación de los planes de estudio de auditoría/contabilidad y/o administración de negocios no sean obligatorios por ley.

36. **Los requisitos de ingreso a la profesión no llegan a satisfacer la buena práctica internacional, tal como establece la IFAC<sup>35</sup>, y no se exige un examen profesional.** En este contexto, las licencias profesionales podrían otorgarse a individuos que no han sido adecuadamente formados para aplicar las NIIF o realizar auditorías de calidad en concordancia con las NIA. El Colegio emite una licencia profesional (matrícula), que es un requisito necesario para inscribirse en los registros de auditores externos de la SIB, la SIS y el INCOOP. Para mejorar el proceso de otorgamiento de licencias, el Colegio ha establecido una nueva regulación

<sup>33</sup> El Artículo 79º de la Constitución establece que las nuevas universidades deben ser creadas por ley, poder que anteriormente recaía en el Ejecutivo. Como consecuencia, la Ley N.º 136/93 “*De Universidades*” fue aprobada, simplificando y aclarando los procesos para: (a) la creación de nuevas universidades, (b) la creación de nuevas facultades dentro de universidades ya existentes, y (c) el otorgamiento de licencias a los locales de nuevas universidades.

<sup>34</sup> Ley N.º 2072/03.

<sup>35</sup> Normas Internacionales de Educación para Contadores Profesionales (IES) No. 1 a 6, emitidas en octubre del 2003.



en junio del 2004, la que incluye la obligación del desarrollo profesional continuo (DPC). Para los contadores públicos, los principales requisitos para inscribirse son el grado universitario y tres años de experiencia. La cuota anual de afiliación está entre US\$17 y US\$34, dependiendo del tipo de licencia. Por el momento se ha otorgado licencias a 150 individuos y a 33 firmas. La primera evaluación de este nuevo sistema se ha programado para fines del 2006. Las reglas de matrícula del Consejo están todavía en preparación. En el 2005 han otorgado una licencia básica a 180 profesionales. Los requisitos para este tipo de licencia “C” son principalmente formales, e incluyen un grado universitario en contabilidad, así como documentación emitida por el Registro Único de Contribuyentes y la patente municipal otorgada por el gobierno de la ciudad.

#### **D. Establecimiento de normas de contabilidad y auditoría**

37. **A excepción de la administración tributaria, que aún no ha ejercido su autoridad legal en esta materia, la ley no designa a ninguna institución para establecer normas de contabilidad y auditoría en el Paraguay. Esto obstruye los esfuerzos realizados para aplicar las NIIF en el país.** Más allá del obstáculo que representa la ausencia de normas de contabilidad y auditoría aprobadas legalmente, se requiere un proceso formal por medio del cual cada norma existente o futura sea ampliamente revisada por un grupo de expertos en representación de todas las partes interesadas del país, incluidos los profesionales de la contabilidad, la comunidad empresarial, los reguladores, los bancos, las autoridades tributarias y los docentes universitarios. Tal proceso contribuye a identificar las dificultades existentes en la aplicación de nuevas normas, de manera que las empresas, auditores, analistas financieros y reguladores puedan prepararse de manera adecuada para aplicar las normas NIIF en la forma y momento en que se conviertan en obligatorias. Para que puedan aplicarse las NIIF, estas nuevas y más exigentes normas no solo deben tener un adecuado respaldo legal, sino que también debe crearse un ente oficial encargado de establecer las normas de contabilidad y auditoría de manera similar a aquellos que existen en El Salvador (para contabilidad y auditoría), México y Perú (para contabilidad).

38. **En febrero de 1999, el Consejo Profesional del Colegio aprobó la primera resolución adoptando las NIC como las normas aplicables en el Paraguay.** El Consejo Profesional se formó en cumplimiento del Artículo 61° de los estatutos de la institución, y le fue encargada la regulación de la práctica profesional de contabilidad y auditoría. La resolución de 1999 hace referencia a la traducción de 1997 del Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) como el texto a ser aplicado. En julio del 2002, el Consejo emitió la Resolución Técnica N.º 7, actualizando la decisión original mediante la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad tal como fueron traducidas en el 2001 por el IMCP. Finalmente, en junio del 2004 el Consejo Profesional emitió la Resolución Técnica N.º 8 adoptando las NIIF y citando una vez más la traducción hecha por el IMCP pero sin señalar cuál de ellas. En el Paraguay la colegiación profesional es voluntaria, y el Colegio no tiene autoridad legal sobre las empresas. En teoría, los contadores y auditores afiliados al Colegio están obligados a acatar sus normas y decisiones, pero dado que las gerencias de las empresas son las responsables de la preparación de los estados contables, no los contadores o los auditores, las normas internacionales rara vez se aplican en el país. El hecho de que las resoluciones del Consejo no estuvieran acompañadas por un plan de implementación, debilita aún más el incentivo para adoptar las normas internacionales.

39. **El plan estratégico del Consejo para el 2006 incluye la preparación y publicación de las PCGA paraguayas.** Los miembros del Consejo señalaron que están trabajando en un conjunto de principios que estarían basados en las normas internacionales, el mismo sería simplificado y adaptado al ambiente empresarial y profesional del país. El razonamiento es que dada la ausencia de una definición de PCGA en el Paraguay, y el hecho de que la adopción de las NIIF requerirá un período de transición razonable, se requiere hacer algo en el más corto plazo

posible. Sin duda esta es una iniciativa respetable, y sería una clara contribución para los contadores y auditores profesionales. En nuestras conclusiones, sin embargo, discutimos la sostenibilidad de esta aproximación al establecimiento de normas en el largo plazo.

#### **E. Monitoreo del cumplimiento de las normas de contabilidad y auditoría**

40. **El derecho penal en el Paraguay no menciona específicamente a los contadores y auditores, lo cual hace difícil la condena de estos profesionales.** El Artículo 77° del código comercial establece que la contabilidad empresarial debe ser confiada a un contador autorizado y que, junto con la gerencia, el contador tiene responsabilidad solidaria sobre el registro fiel de las actividades y el desempeño empresarial. Este es, sin embargo, un estatuto civil, y tiene capacidad para responsabilizar a los profesionales solo por daños. La legislación tributaria concibe los estados contables y las declaraciones de rentas (los cuales deben estar firmados por un contador) como “declaraciones juradas” y, en caso de fraude, los signatarios pueden ser responsabilizados criminalmente, y pueden ser encarcelados si se les encuentra culpables. Según los fiscales de la división de crímenes financieros de la Procuraduría General de la República, ha habido muchos casos en los que los contadores han sido investigados por delitos penales —principalmente casos de fraude—, pero la mayoría de estas investigaciones ha terminado con una “suspensión condicional del procedimiento”. En estos casos, se aplica la orden de “cesar y desistir” o de servicios a la comunidad por plazos de hasta tres años. Si el profesional sancionado cumple con estos castigos, sus antecedentes penales son eliminados<sup>36</sup>.

41. **La SIB está encargada de exigir a las instituciones financieras el cumplimiento de la normatividad contable y la presentación de información a través de un enfoque de dos niveles.** El Artículo 102° de la ley de bancos le otorga a la SIB todos los poderes de supervisión que necesita para monitorear el cumplimiento de las normas de contabilidad bancaria por parte de las instituciones financieras. Bajo la clásica estructura de dos niveles, la supervisión fuera de planta e *in situ* es responsabilidad de dos intendencias diferentes, la intendencia de análisis y normas y la intendencia de inspección, respectivamente. El trabajo de los auditores internos y externos es considerado como un componente importante del trabajo del supervisor, lo que explica las razones por las que estas actividades son reguladas muy de cerca (véanse los Párrafos 20 y 23). La intendencia de inspección tiene un programa anual de revisiones *in situ*, con un total de 18 visitas por año; gran parte del esfuerzo de inspección se concentra en las llamadas “entidades prioritarias”. La SIB ha elaborado un detallado manual de inspección, que es similar a un manual de auditoría; sin embargo, sus objetivos generales y su enfoque para la conducción de la supervisión fuera de planta e *in situ* no están documentados. En el pasado, el BCP y la SIB han impuesto sanciones contra varios auditores, incluyendo la cancelación de un registro en el 2005 a consecuencia de un caso grave de incumplimiento. Las sanciones adicionales impuestas en el 2005 por la SIB incluyeron una suspensión de un mes y la revocación del registro de dos personas. Sin embargo, el auditor sancionado ha presentado una apelación ante la corte local. A diferencia de la práctica frecuente en cualquier parte del mundo, estas sanciones no son reveladas al público<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Un documento con un tratamiento detallado de este tema fue preparado amablemente para el equipo por la señora Adriana Casatti y la firma de abogados Vouga & Olmedo del Paraguay.

<sup>37</sup> Arreglos similares existen para el sector de seguros. De acuerdo al Artículo 133° de la Ley de Seguros, las compañías de seguros que oculten información o brinden información incompleta están sujetas a multas administrativas. En lo referente a los auditores externos, de acuerdo a la Resolución N.º 241/04 de la SIS, si se les encuentra contraviniendo sus obligaciones están sujetos a una suspensión hasta por dos años.

42. **La ley del mercado de valores define específicamente infracciones referidas al trabajo de los auditores externos.** Según el Artículo 187°, los auditores externos están sujetos a sanciones cuando (i) no realizan las auditorías de manera oportuna y profesional; (ii) no cumplen con las normas de auditoría, ocasionando daños financieros a la entidad auditada o a terceras partes; y (iii) aceptan compromisos de auditoría más allá de su capacidad, medida en horas de tiempo profesional y en concordancia con una buena práctica profesional. Las sanciones varían desde amonestaciones hasta multas y revocatoria de registros. El lenguaje incluido en la Ley N.º 1284/98 con relación a la aplicación de multas es vago y requiere de aclaraciones para facilitar la exigencia de su cumplimiento. En los casos en los que los estatutos son claros, las sanciones, tales como la suspensión del registro, son impuestas de manera regular, especialmente en el caso de infracciones relacionadas con el tiempo de entrega oportuna de los estados contables y otra información obligatoria. En otros casos, dada la tradición y el entorno legal del país, una sanción solo puede ser impuesta luego de un proceso judicial formal, el mismo que puede ser prolongado y engorroso. El resultado de una sanción disciplinaria es publicado únicamente luego de que los procedimientos judiciales han finalizado. Estas prácticas no contribuyen a la transparencia en el mercado.

43. **El INCOOP ha establecido una dirección de supervisión y fiscalización encargada de hacer cumplir las regulaciones específicas del sector.** Actualmente, esta dirección cuenta con un equipo de 25 personas, 22 de las cuales tienen un grado universitario. La institución ha ofrecido capacitación en temas tales como auditoría de sistemas de información, análisis de estados contables y clasificación de la cartera de préstamos, con parámetros similares a aquellos empleados por la SIB. Se están preparando manuales y guías de supervisión detallados, y se espera que estén listos antes de fines del 2006. A lo largo del 2005, la Dirección de Supervisión puso a prueba de manera exitosa las nuevas reglas de contabilidad en todas las instituciones que ella supervisa, apoyándolas para que codifiquen sus sistemas internos y sus procedimientos. Este proceso facilitará la transición, especialmente para aquellas cooperativas de rango superior, que en el futuro cercano serán el centro de los esfuerzos dirigidos a hacer cumplir la normatividad.

### III. NORMAS DE CONTABILIDAD

#### A. Las normas tal como son definidas en los estatutos

44. **Al carecer de una definición legal de normas de contabilidad, en la práctica la mayoría de las empresas utiliza las reglas tributarias para propósitos de información financiera.** El Decreto N.º 6359/05 contiene una serie de prescripciones contables que los contribuyentes deben observar cuando preparan sus declaraciones de renta. Las principales áreas de discrepancia con las NIIF son las siguientes:

- *Reconocimiento oportuno de los pasivos* – De acuerdo con las reglas tributarias, el reconocimiento de pasivos es aceptable solo cuando se satisfacen ciertas condiciones de forma legal y documentación; por el contrario, según las NIIF, los pasivos deben ser reconocidos tan pronto como se encuentre evidencia suficiente de que existe una obligación. Por lo tanto, en determinado momento, los estados contables basados en la legislación tributaria son propensos a omitir pasivos que un estado basado en las NIIF exigiría. En general, como consecuencia, se subestima los pasivos y se sobreestima la situación financiera de la empresa.
- *Capitalización de ciertos costos*– A las empresas se les permite diferir hasta por cinco años ciertos costos (tales como organización, reorganización, establecimiento y puesta en marcha), los mismos que las NIIF trataría como gastos del período. (Los usuarios de los estados contables privilegian el tratamiento de las NIIF dado que los beneficios

económicos futuros derivados de estos costos con frecuencia son inciertos). Esta práctica sobreestima los activos de la empresa y distorsiona la rentabilidad sobre la que se informa.

- *Provisiones sobre cuentas por cobrar* – La ley tributaria exige un período de tres años de morosidad o un juicio formal de parte de una autoridad competente que repercuta sobre el deudor (e.g., quiebra y inhibición general para vender o gravar). Las NIIF exigen que las provisiones sean reconocidas “cuando al titular de los activos le llega información observable”, la cual incluye situaciones de dificultad financiera significativa del deudor o la probabilidad de que el deudor inicie procedimientos de bancarrota. Esta práctica tiene el efecto de sobreestimar los activos de la empresa y de distorsionar las ganancias informadas.
- *Depreciación de activos* – El Decreto N.º 6359 clasifica la propiedad y otros activos fijos en ocho grupos, y establece para cada uno de ellos tasas de depreciación obligatorias que no necesariamente reflejan la vida útil de estos activos. Más aún, da a las empresas la opción de comenzar a depreciar sus activos ya sea un mes después de la compra o al finalizar el año en el que el activo estuvo disponible para su uso. Adicionalmente, el deterioro de los activos de largo plazo no es un costo deducible para propósitos tributarios, lo que significa que por lo general no se registra. Estas prácticas sobreestiman el valor de los activos y la situación financiera de la empresa.
- *Revaluación de activos* – Los activos se revalúan de acuerdo a las variaciones en el índice de precios al consumidor emitido por el Banco Central. Las NIIF exigen que el valor razonable sea empleado cuando este puede ser medido de manera confiable. Los enfoques de ingresos o de costo de reposición depreciado han de ser usados solo cuando no existe información sobre el valor razonable.
- *Revelaciones* – Debido a que la información basada en la normatividad tributaria no pretende brindar un conjunto integral de información financiera que precisen los inversionistas, prestamistas y otras terceras partes que toman decisiones, omite una serie de revelaciones importantes. Esto deja al usuario desinformado acerca de importantes eventos financieros que afectan a la empresa y que, por lo tanto, no le permiten evaluar adecuadamente la situación y desempeño financiero de la misma.

45. **Estas diferencias limitan la utilidad de los estados contables para propósitos de inversión y crédito.** Generalmente, los inversionistas y prestamistas, cuando no están informados de manera cabal y confiable, ponen una confianza limitada en las cuentas y asumen lo peor acerca de la situación real de la empresa. Estas prácticas pueden limitar innecesariamente el acceso de las empresas paraguayas a créditos y fondos de largo plazo, especialmente de fuentes externas, o pueden incrementar el costo de financiamiento de las empresas locales. Para la mayoría de estas discrepancias, la aplicación efectiva de las NIIF requerirá un esfuerzo significativo de parte de los contadores (ya sea que se dediquen a la práctica pública o trabajen en empresas privadas) para actualizar su conocimiento técnico.

46. **La Resolución N.º173/04 introdujo una mejora significativa en los estados contables que se presentan a las autoridades tributarias, los cuales son actualmente los únicos estados contables preparados por la mayoría de las empresas.** Anteriormente, a las empresas solo se les exigía presentar un formato tributario de una página acompañado de un balance resumido y un estado de resultados (conocido como balance fiscal) con información bastante limitada, y los formatos variaban entre las empresas y a lo largo del tiempo. La Resolución N.º 173, que se puso en vigencia en diciembre del 2004, exige a las empresas la preparación y presentación de (i) un balance, (ii) un estado de resultados, (iii) un estado de flujo de caja; y (iv) un estado de

cambios en el patrimonio, en conformidad con los formatos específicos incluidos en la norma<sup>38</sup>. Exige, además, información comparativa y la clasificación de activos y pasivos como corrientes y no corrientes. Pero la Resolución N.º 173 no exige la preparación de notas a los estados contables y, por tanto, no alcanza el objetivo deseado de cumplimiento de la NIC 1. También por mandato de esta resolución, se debe preparar el estado de flujo de caja empleando el método directo, y los flujos de caja deben ser clasificados como actividades de operación, inversión y financiación. Estas obligaciones cumplen con los requisitos de presentación establecidos en la NIC 7. Los estados preparados de acuerdo a la Resolución N.º 173 todavía siguen las reglas de contabilidad tributaria, pero sus mandatos en materia de presentación pueden ser considerados un importante paso adelante. Entre otras cosas, sus requisitos permitirán un análisis comparativo a lo largo del tiempo, y entre empresas y sectores, lo que demostrará ser de utilidad para los usuarios de estos estados, incluidas las instituciones financieras y las autoridades tributarias.

47. **Las normas de contabilidad del sector bancario difieren sustancialmente de las NIIF.** A las instituciones financieras se les exige aplicar tanto el Plan como el Manual de contabilidad editado por la SIB para la preparación de sus estados contables empresariales, y estos estados contables son usados tanto para propósitos regulatorios (prudenciales) como para informar a los accionistas y otros usuarios externos (Párrafo 16). La principal diferencia entre el Plan y el Manual de contabilidad de la SIB y las NIIF está relacionada con el tema de las provisiones para pérdidas por préstamos. Para evaluar estas provisiones, los bancos aplican una matriz obligatoria emitida por la SIB, la cual fija tasas de pérdidas para seis distintas categorías de préstamos sobre la base del número de días de atraso en el pago y la existencia de garantías. Esta aproximación difiere de aquella establecida en la NIC 39, *Instrumentos Financieros: Reconocimiento y Medición*, que se centra en el flujo de caja futuro basándose en un análisis más cualitativo del riesgo crediticio. En la práctica, esto puede llevar a provisiones significativamente diferentes. A pesar de que el impacto de esta diferencia no es conocido en los bancos paraguayos, los expertos entrevistados como parte de este ROSC opinaron que era significativo. La metodología detallada aplicable actualmente para calcular las provisiones para pérdidas por préstamos está establecida en la Resolución N.º 8/92/96 de 1996 de la SIB. Una metodología revisada, con reglas de provisión más exigentes, entrará en vigencia a partir del 1º de enero del 2007. A pesar de que la nueva metodología sigue el mismo enfoque que la anterior, en general se considera que tiene como resultado una provisión que está más cercana a aquella que contempla la NIC 39. Otras diferencias significativas se relacionan con: (a) llevar a costo amortizado, la inversión en empresas cerradas para las cuales no pueden ser verificados los valores de mercados por parte del BCP (Plan de Cuentas, Sección 2.2); (b) la valuación de la propiedad recibida como garantía de préstamos, y (c) la posibilidad para los bancos de capitalizar costos de organización y “cargos diferidos autorizados por el BCP” (NIC 38, *Activos Intangibles*, requieren esta autorización para ser gastados).

48. **En el sector de seguros, la brecha entre las normas establecidas en el manual de contabilidad de la SIS y las NIIF se ha visto reducida significativamente con la publicación en el 2004 de un manual revisado. No obstante, subsisten diferencias importantes.** En el proceso de convergencia con las NIIF, un importante paso hacia adelante ha sido la adopción del método de contabilidad devengado a cambio del de base de caja. Las diferencias con las NIIF se mantienen principalmente con relación a la contabilidad para contratos de seguros e instrumentos financieros; si bien no han sido cuantificadas, estas diferencias podrían tener un efecto material y, en última instancia, necesitarán ser encaradas. En el corto y mediano plazo, dado que la NIIF 4 es solo una norma de transición que deberá ser reemplazada por una norma más integral

---

<sup>38</sup> En cumplimiento de la Resolución N.º 173, el segundo juego de estados contables debe estar disponible entre abril y junio del 2006.

posiblemente en tres a cuatro años, tendría más sentido para la SIS esperar que se emita la nueva norma internacional antes de modificar sustancialmente su manual de contabilidad.

49. **Las regulaciones de la CNV también difieren de las NIIF.** La regulación de la CNV permite que la partida de ingresos y gastos sea clasificada como extraordinaria, lo cual está prohibido por la NIC 1.85. La revaluación de activos fijos y la depreciación obedece a la regulación tributaria, la cual no cumple con la NIC 16.44. Las empresas tienen la opción de emplear el costo de reposición para valorizar el inventario mientras que la NIC 2 determina que este debe estar entre el costo y el valor neto realizable, el menor. Las regulaciones de la CNV exigen la preparación de estados contables consolidados solo cuando la empresa matriz tiene el control mayoritario (50.01 por ciento de acciones), mientras que la NIC 27 contempla otras situaciones en las que se puede presumir el control y, en consecuencia, se exige la consolidación. También existen diferencias en el alcance y procedimientos de consolidación. Si bien las empresas listadas están sujetas a un considerable número de revelaciones, las revelaciones obligatorias de la CNV se quedan cortas respecto de las exigidas por las normas internacionales en la mayoría de las áreas. Las áreas claves donde se necesita revelaciones adicionales incluyen las transacciones con partes relacionadas y las políticas de manejo de riesgos.

50. **Las reglas de contabilidad para cooperativas consideran las cuotas de aporte de capital de sus miembros como patrimonio.** La mayoría de las cooperativas dan al tenedor de estas acciones el derecho a solicitar la redención en efectivo u otro instrumento financiero al dejar la institución, lo cual pueden hacer voluntariamente en cualquier momento. La NIC 32 propone que las cuotas de aporte de capital sean presentadas como pasivos<sup>39</sup>. Esto ha sido motivo de debate entre el movimiento cooperativo y la IASB, puesto que estas acciones representan la mayor parte del patrimonio informado del sector —75 por ciento en promedio en el Paraguay—<sup>40</sup>. Este debate también resalta el hecho de que la adopción de las NIIF en cualquier país debe estar precedida por una transición cuidadosamente planificada y ejecutada, y que se necesita una institución con la capacidad de evaluar las nuevas normas, o proponer cambios en las normas existentes, antes de que se conviertan en obligatorias. En el caso del Uruguay, donde las NIIF fueron adoptadas en el 2003, los estatutos locales exigen que las cuotas de aporte de capital sean presentadas como patrimonio. Las normas vigentes para provisiones de pérdidas por préstamos representan otra divergencia significativa respecto de las NIIF. Estas reglas son idénticas a aquellas establecidas para las instituciones financieras y, por lo tanto, las diferencias con las NIIF también se aplican al sector de cooperativas (véase el Párrafo 47). Para provisiones de pérdidas por préstamos y cuentas por cobrar, en las cooperativas se emplea una matriz similar a la publicada por la SIB para el caso de los bancos.

51. **La preparación y presentación de estados contables en el Paraguay no está orientada hacia los usuarios externos.** Las diferencias con las NIIF en todos los sectores son materiales y hace difícil que los inversionistas, especialmente los extranjeros, evalúen y comparen la información financiera presentada. Es más, las diferencias en aspectos claves, tales como la valuación, afecta la capacidad de los gerentes de tomar decisiones estratégicas informadas. Un régimen de información financiera de gran calidad atendería mejor las necesidades tanto de los usuarios externos como internos.

---

<sup>39</sup> Véase también la interpretación preliminar D8 de la IFRIC.

<sup>40</sup> La respuesta del Consejo Mundial de Cooperativas al D8 de la IFIC admite el punto con algunas reservas, y resalta la necesidad de un período de transición de 5 años. (Véase [www.woccu.org/lrac/index.php?pid=3#IAS32](http://www.woccu.org/lrac/index.php?pid=3#IAS32)).

## B. Cumplimiento de las normas

52. **El equipo ROSC revisó los estados contables preparados por 20 empresas paraguayas con el propósito de evaluar las prácticas de información vigentes.** La muestra de estados contables empresariales al 31 de diciembre del 2004 incluyó los siguientes tipos de entidades: (a) 5 empresas listadas; (b) 3 empresas cerradas<sup>41</sup>; (c) 9 instituciones financieras, compañías de seguros y cooperativas; y (d) 3 empresas de propiedad del estado. El propósito de esta revisión fue evaluar el cumplimiento de las normas aplicables.

53. **La revisión de los estados contables de las empresas listadas muestra un alto nivel de cumplimiento de las regulaciones de la CNV y confirma las diferencias con las NIIF discutidas en el Párrafo 49.** En general, la información entregada por las empresas listadas fue presentada de manera amigable al usuario, y la información relevante fue fácil de encontrar. Cada estado contable básico es presentado en una única página y las notas a los estados contables están adecuadamente referidas. Sin embargo, las divergencias observadas con respecto a las NIIF son lo suficientemente significativas como para dificultar la posibilidad de comparar en términos internacionales la información financiera de las empresas listadas del Paraguay, especialmente con jurisdicciones donde las NIIF son las normas aplicables. Los principales hallazgos de esta revisión se incluyen a continuación:

- Una sola empresa clasificó las partidas de ingresos como extraordinarias, lo que estaría en contravención con la NIA 1, pero es permitido por las reglas de la CNV.
- Otra empresa rindió cuentas de los impuestos diferidos tal como se establece en la NIC 12, y reportó ganancias por acción como lo exige la NIC 33, aunque ninguna de estas prácticas es obligatoria en el Paraguay.
- La mayoría de empresas optaron por presentar sus estados de flujo de caja empleando el método directo que es el preferido según la NIC 7, a pesar del hecho de que el método indirecto también está permitido de acuerdo a los actuales estatutos.
- Una empresa no cumplió con los estatutos de la CNV al presentar un estado de origen y aplicación de fondos en lugar de un estado de flujo de caja.
- El empleo de reglas tributarias para las provisiones, la depreciación, y la contabilidad para efectos de modificaciones en las tasas de cambio de moneda extranjera y la valuación de activos, muestra las divergencias observadas con más frecuencia respecto de las NIIF.
- Otras normas directamente aplicables a empresas listadas, tales como la NIC 14, *Información Financiera por Segmentos*, y la NIC 33, *Ganancias por Acción*, no son obligatorias de acuerdo a las regulaciones de la CNV y, por lo tanto, son aplicadas con poca frecuencia —si alguna vez—.

54. **Los temas de informes de auditoría con salvedad señalan las deficiencias en la aplicación de las normas de contabilidad por parte de las empresas listadas.** De 48 informes de auditoría correspondientes a empresas listadas revisados por el equipo ROSC, nueve presentaron una opinión con salvedad. Por ejemplo, un exportador de soja no había revelado adecuadamente las pérdidas en las que había incurrido por entregas a plazos. La NIC 32 exige una revelación completa de las políticas de manejo de riesgos. La información de dos empresas acerca de las transacciones con partes relacionadas fue considerada insuficiente por los auditores, un asunto tratado de manera amplia en la NIC 24. Otros temas mencionados incluyen la capitalización de gastos, las provisiones inadecuadas, la insuficiente evidencia para sustentar la

---

<sup>41</sup> El equipo solicitó estados contables a 36 empresas cerradas. Solo se obtuvieron tres.

valuación de inventarios y, la revelación inadecuada de operaciones de cambio de moneda extranjera.

55. **En general, la calidad de los estados contables de las empresas de propiedad del estado es inconsistente y requiere mejorar significativamente.** La CGR no establece normas de contabilidad, y las leyes de gestión financiera pública no hacen una distinción entre normas de contabilidad para el sector público general y para las EP. En este contexto, las decisiones relacionadas con la información financiera de las EP caen dentro de las facultades de la gerencia de cada institución, lo que está lejos del ideal. Los estados contables preparados por dos de las empresas revisadas fueron buenos en términos de presentación. Los cuatro estados básicos y las notas a los estados contables fueron incluidos y se proporcionó información comparativa, junto con un informe del auditor externo. Sin embargo, solo una de estas empresas había publicado sus estados contables en su página web, y el estado de flujo de caja de la otra empresa no cumple con la NIC 7. La revaluación, depreciación y provisiones fueron tratadas empleando las reglas tributarias; por lo tanto, en estos casos también están presentes las divergencias sustanciales antes mencionadas respecto de las NIIF. El tercer estado contable de nuestra muestra fue de una calidad sumamente pobre. Consistía tan solo de un balance y de un estado de resultados y, por lo tanto, en rigor no podría hablarse de un conjunto completo de estados contables. Estas diferencias en la calidad de la información financiera de las EP son una consecuencia del marco regulatorio descrito y deberían ser encaradas con prontitud.

56. **Con respecto a las empresas no listadas, ninguna preparó notas a sus estados contables las cuales no son obligatorias, y solo una de ellas incluyó un informe de auditoría.** En este contexto, es difícil la evaluación de estos estados más allá de los aspectos formales de presentación, lo que a su vez impide cualquier conclusión con relación a las normas de contabilidad aplicadas. Asimismo, la muestra de estados contables revisada fue demasiado pequeña como para ser concluyente en términos de cumplimiento de la resolución N.º 173/04. Sin embargo, el equipo comparó la información financiera presentada antes y después de la vigencia efectiva de esta resolución, y la mejora es evidente por lo menos en términos de presentación. El nuevo formato enseña los beneficios de la estandarización, se presenta información comparativa y, como fue el caso con las empresas listadas, cada uno de los estados básicos se coloca en una sola página, lo que facilita su análisis. Un gran número de entidades de interés público<sup>42</sup> del Paraguay están sujetas tan solo a este nivel de requisitos de información financiera y deberían estar sujetas a estándares más altos, así como a un mayor nivel de responsabilidad en materia de rendición cuentas a las respectivas partes interesadas en los sectores público y privado.

#### IV. NORMAS Y PRÁCTICAS DE AUDITORÍA

57. **El Colegio adoptó las NIA por primera vez en 1999 y ha renovado esta decisión en dos oportunidades.** La Resolución Técnica N.º 2, de febrero de 1999 adoptó las NIA tal como habían sido traducidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) en mayo de

---

<sup>42</sup> Este concepto es reconocido por la legislación de la Unión Europea y las organizaciones internacionales, incluida la IASB. Las entidades de interés público son empresas que: (i) reciben fondos del público bajo una modalidad fiduciaria, incluidos bancos, instituciones de ahorro y préstamo, fondos de inversión, fondos de pensiones, y compañías de seguros; (ii) brindan servicios públicos básicos y están sujetas a adquisiciones públicas; (iii) son activas en sectores estratégicos de la economía, tales como defensa y aquellos que funcionan como monopolios; (iv) son de propiedad del estado (*i.e.*, EP); (v) en conjunto son económicamente significativas para el país (con frecuencia son definidas como las que no son PYME). Los criterios para determinar qué empresas son económicamente significativas incluyen: ingresos totales, número de empleados, cantidad de activos; o (vi) han emitido valores o han dado pasos legales para emitir valores en una bolsa, o tienen un gran número de accionistas que representan un interés sustancial en la propiedad.



1995. En julio del 2002, la Resolución Técnica N.º 7 modificó la resolución anterior y adoptó la traducción publicada ese año por el IMCP. Finalmente, en el 2004 el Colegio emitió la Resolución Técnica N.º 8 que reconfirmó a las NIA como las normas a ser aplicadas por sus miembros y menciona la traducción del IMCP como la fuente de las normas, pero sin especificar cuál de ellas. Los profesionales entrevistados mencionaron que el texto que está en uso data de enero del 2004.

58. **El Consejo ha aprobado y publicado recientemente las normas de auditoría basadas en las Normas Internacionales de Auditoría (NIA).** La Resolución N.º 7 del Consejo, emitida en marzo del 2006, puso en vigencia un manual de normas que puede ser descrito como una contribución significativa a la práctica profesional en el Paraguay. La resolución contempla una amplia distribución del manual dentro de los círculos académicos, de reguladores y del gobierno, e incluye importantes apéndices de ejemplos de presentación de información, cartas de compromiso y procedimientos de control de calidad que han sido diseñados específicamente para ser usados en el Paraguay. Las normas del Consejo siguen la estructura y, en gran medida, el contenido de las NIA, con las siguientes excepciones:

- La versión del Consejo de la NIA 220, *Control de Calidad para el Trabajo de Auditoría de Información Financiera Histórica*, se orienta por la versión anterior y no por aquella revisada por la IFAC y que entró en vigencia para los periodos que se iniciaron en o después del 15 de junio del 2005.
- La versión del Consejo de la NIA 240, *Responsabilidad del Auditor de Considerar el Fraude y Error en una Auditoría de Estados Contables*, no es consistente con el actual texto de la IFAC. Por ejemplo, no incluye (i) las limitaciones inherentes de una auditoría en un contexto de fraude, y (ii) el escepticismo profesional. Lo mismo se puede decir del texto de la NIA 300, *Planeación de una Auditoría de Estados Contables*, la cual omite una serie de párrafos presentes en el texto de la IFAC.
- La versión del Consejo de la NIA 700, *El Informe del Auditor Independiente sobre un Conjunto Completo de Estados Contables de Propósito General*, se orienta por la versión previa, no por la versión revisada que entrará en vigencia para los informes de auditores realizados desde el 31 de diciembre del 2006 en adelante.
- La NIA 701, *Modificaciones al Informe del Auditor Independiente*, no está incluida. Esta norma amplía la responsabilidad del auditor de garantizar que los estados contables no conduzcan a conclusiones erróneas, aun cuando cumplan con los principios contables exigidos por las leyes y las regulaciones locales.
- ISCQ1, *Control de Calidad para Empresas que Realizan Auditorías y Revisiones de Información Financiera Histórica y Otros Compromisos de Verificación y Servicios Afines*, no forma parte de las normas del Consejo. El control de calidad de un trabajo de auditoría es un aspecto fundamental de la práctica de auditoría, tanto en términos del sistema de verificación de calidad que crea una empresa como de los procedimientos de control de calidad aplicados a compromisos de auditoría individuales.

59. **Dentro de la muestra de empresas no listadas y no supervisadas, solo una había sido auditada.** En este caso, la auditora fue una empresa contable local y su informe determinó que la auditoría fue conducida de acuerdo con las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas (NAGA). Un informe no es evidencia suficiente para concluir que no se aplican en modo alguno las Normas Internacionales adoptadas por el Colegio, pero el análisis de los informes de auditoría preparados para las empresas de los sectores supervisados, donde se disponía de una muestra

mucho mayor,<sup>43</sup> permite llegar a mejores conclusiones. En lo que se refiere a la Resolución del Consejo, es aún temprano para evaluar su efecto.

60. **Tal como se señaló antes, la SIB, la SIS, la CNV y el INCOOP han emitido normas de auditoría a través de las regulaciones de sus respectivos registros de auditores externos.** Los reguladores han elaborado políticas referidas a la independencia y a las definiciones de lo que constituye una parte relacionada. Estas exigen información periódica acerca de la composición de los ingresos de las empresas y el acceso obligatorio a los papeles de trabajo del auditor por un período de cinco años posteriores a la fecha del informe. También establecen provisiones con relación a las infracciones y sanciones. Los manuales de la SIB y la SIS referidos a la práctica de auditoría son bastante detallados y completos. En todos los casos, las NIA son mencionadas como complementarias a las regulaciones emitidas por cada agencia respectiva.

61. **Los informes de auditoría de las empresas listadas muestran una gran diversidad cuando se trata de la definición de las normas aplicadas, lo que dificulta la evaluación del su cumplimiento.** Las regulaciones de la CNV exigen que el trabajo del auditor satisfaga las regulaciones de la CNV y las NIA, y su opinión debe establecer si los estados contables de la empresa fueron preparados de acuerdo a las regulaciones de la CNV y las “NIC” (*sic*). Ninguno de los 48 informes revisados cumplieron plenamente con ambas exigencias, y se encontró un número diverso de variantes y combinaciones. Trece informes hicieron referencia a las NIC y NIA pero no mencionaron las regulaciones de la CNV. Las normas contables fueron descritas como (i) “Normas vigentes en el Paraguay”, (ii) “Principios de contabilidad generalmente aceptados” (PCGA) paraguayos, (iii) “NIIF”, (iv) “Normas de la CNV y PCGA”; o simplemente (v) “PCGA”. Las normas de auditoría fueron descritas como (i) “Normas de auditoría generalmente aceptadas o NAGA”, o (ii) “Normas de la CNV y NAGA”. En particular, las auditorías preparadas por las 4 Grandes firmas (seis informes en la muestra) declararon que estas auditorías fueron realizadas de acuerdo a las NAGA y que los estados contables se ajustan a los PCGA paraguayos. Las referencias hechas a los “PCGA paraguayos” o a las “NAGA paraguayas” están particularmente mal definidas puesto que no existen estatutos específicos que contengan estas normas, lo que nuevamente pone en evidencia la falta de claridad acerca de las normas aplicables en el Paraguay.

62. **En el sector bancario y de seguros, los auditores mencionaron las normas de la respectiva superintendencia pero fueron igualmente imprecisos cuando definieron las normas de contabilidad o auditoría aplicadas.** Solo dos informes hicieron referencia a las “NIC” y uno a las “NIA”. Los auditores hicieron referencia a (i) los PCGA y las normas paraguayas (ii) las NAGA. La SIB exige solo una clara referencia a sus propias normas de contabilidad y auditoría, de manera que en este aspecto puede decirse que los informes satisfacen las regulaciones bancarias. El caso es ligeramente diferente para las compañías de seguros, donde las regulaciones exigen que los estados contables sean preparados de acuerdo a las NIC cuando estas no entran en conflicto con los estatutos de la SIS. Es más, los auditores deben informar específicamente acerca de las diferencias entre las regulaciones de la SIS y las NIC<sup>44</sup>.

63. **El ambiente en el que se llevan a cabo las auditorías de los estados contables en el Paraguay no es propicio para el cumplimiento de las NIA.** Existen claros problemas con los mecanismos vigentes para el establecimiento de normas y la exigencia de su cumplimiento. Hay cuatro temas principales.

<sup>43</sup> Se tuvo a disposición 80 informes (de un total de 212), 48 de empresas listadas, 21 de compañías de seguros, 9 de bancos e instituciones financieras y 2 de cooperativas.

<sup>44</sup> Es importante notar que los estados contables auditados de empresas de seguros que se revisaron corresponden al marco estatutario previo y se espera que el nuevo marco introduzca mejoras significativas

- a) La experiencia práctica y la competencia técnica para aplicar las NIA y hacer cumplir las NIIF todavía son relativamente limitadas. La falta de experiencia se deriva de la falta de requisitos mínimos para los planes de estudio de contabilidad y auditoría de las universidades, de manera que estos planes no se orientan a la aplicación de las NIIF o al uso de las NIA. A este problema se añade la ausencia de una educación profesional continua obligatoria.
- b) Los estados contables de un gran segmento del sector empresarial no están publicados, y no hay una institución encargada del monitoreo de la calidad de la información financiera. Por lo tanto, es poco probable que las terceras partes puedan detectar el incumplimiento de las normas de contabilidad y auditoría por parte de las empresas y los auditores, respectivamente; a su vez, los profesionales en ejercicio tienen muy pocos incentivos para garantizar que sus clientes cumplan con sus obligaciones de presentación de información financiera.
- c) Como las posibles y limitadas excepciones de los cuatro reguladores, no hay un sistema vigente para el control de calidad fuera del de las propias firmas auditoras. Nótese que el Consejo no han incluido la ISCQ 1 dentro de sus normas.
- d) La falta de monitoreo y sanciones efectivas se conjuga con el hecho de que los estatutos penales en el Paraguay no establecen directamente sanciones contra los contadores y auditores, y los casos de fraude llevados a los tribunales tan solo han conducido a sanciones disciplinarias.

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

64. **Los bancos comerciales entrevistados expresaron su preocupación acerca de diversos aspectos de la información financiera de sus clientes.** Una gran mayoría de estos clientes son empresas no-supervisadas, y la información recibida fue calificada como pobre, imposibilitando la comparación incluso entre estados contables de una misma empresa a lo largo del tiempo. Con frecuencia no se dispone de un conjunto completo de estados contables de clientes corporativos. Esta percepción negativa no mejora significativamente cuando se postrata de los prestamistas más grandes que presentan estados contables auditados. El principal criterio para aprobar un préstamo sigue siendo la conducta del cliente y su buen nombre, sus antecedentes de pago de deuda y su capacidad para ofrecer garantías. Esta percepción concuerda con la falta de reglas de contabilidad y especialmente de auditoría aplicables a las empresas que se encuentran fuera de los sectores supervisados. Las administradoras de riesgo están de acuerdo con que una información financiera eficiente, oportuna y confiable elevaría el perfil de las empresas en el país y mejoraría su acceso a recursos del sector financiero.

65. **Si bien las percepciones acerca de los estados contables de las empresas listadas son mucho mejores, se considera que todavía requieren una significativa mejora.** Las empresas listadas son vistas como la élite del país en términos de la calidad de su información financiera. También se percibe que cumplen con todas las regulaciones de la CNV. Dado su formato estándar, los estados contables son considerados como comparables entre empresas y sectores, y consistentes de un período a otro. Los usuarios expresaron la necesidad mayores exigencias para la consolidación de estados contables y la inclusión revelaciones financieras adicionales, especialmente en términos de ingresos, cuentas por cobrar, estructura de costos, políticas de manejo de riesgo y transacciones con partes relacionadas. Todas estas preocupaciones pueden ser atendidas en el marco de las NIIF.

66. **Los líderes de asociaciones empresariales y los ejecutivos de empresas de intermediación expresaron su fuerte respaldo a la nueva ley tributaria como un medio para**

**enfrentar la informalidad.** Consideran que esta ley (véanse los Párrafos 15 y 22), de ser adecuadamente implementada y exigida, mostrará ser un paso importante hacia la transparencia en el Paraguay. Los propietarios de agencias de intermediación comentaron que en este nuevo ambiente regulador, las empresas eran más receptivas a la idea de ser negociadas públicamente. Muchas empresas grandes ya han aceptado el desafío de mejorar la calidad de sus estados contables y han decidido contratar a auditores externos para que los revisen. Estas empresas han llegado a comprender que los recursos financieros destinados a enfrentar este reto no representan un costo sino una inversión en su futuro, acercándolos gradualmente al mercado. Sin embargo, para las empresas que están al margen de las agencias reguladoras, no existe un régimen de información financiera legalmente aprobado, y el régimen vigente para las empresas listadas necesita ser actualizado. El no tomar acciones decisivas podría deteriorar la capacidad del país de aprovechar al máximo este desarrollo positivo.

67. **La profesión en el país sufre de una falta de reconocimiento en la comunidad empresarial y financiera.** A pesar de que esta percepción no es infrecuente, especialmente en Latinoamérica, los cuerpos de la profesión contable paraguayos son vistos como carentes de capacidad institucional. Esta percepción también se expresó con relación a los contadores y auditores individuales.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

68. **El incremento de la transparencia y la responsabilidad de rendir cuentas del sector empresarial del país tendrá un efecto positivo en el ambiente empresarial y mejorará las perspectivas de integración económica del Paraguay.** Todas las partes interesadas entrevistadas han manifestado su acuerdo con los objetivos estratégicos mencionados pero también entienden que estos representan un reto importante. Los miembros de la profesión contable luchan cotidianamente con la falta de claridad y, en algunas ocasiones, con la absoluta ausencia de estatutos aprobados legalmente en los cuales basarse para realizar su práctica. Los reguladores desean tener a los contadores y auditores como aliados estratégicos, pero tienen dudas cuando se trata de la calidad de los servicios prestados por estos profesionales. Los líderes empresariales reconocen que mejorar la imagen del sector privado del país es un elemento indispensable para lograr el crecimiento sostenido. El gobierno ha dado un paso trascendental con la reforma del código tributario, que tiene como objetivo central ampliar la base tributaria del país. Un régimen de información financiera de alta calidad, basado en un marco legal e institucional claro y coherente, es un paso necesario en la dirección correcta.

69. **Para lograr estos objetivos estratégicos, el sector privado paraguayo debe asumir un rol de liderazgo, especialmente cuando se trata del cumplimiento y la revelación de información financiera.** La percepción de corrupción y falta de reglas es uno de los principales obstáculos que el sector empresarial del país debe superar a fin de atraer la inversión nacional y extranjera. Los argumentos en contra de la transparencia de la información financiera se centran en los costos que implica y en la revelación de información estratégica a los competidores existentes o potenciales. Esos argumentos, si bien válidos, no toman en consideración que promover la protección al inversionista y a los prestamistas es vital para mejorar el clima empresarial del país, lo que a su vez beneficia a todos. Asimismo, desde el punto de vista del empresario, la disponibilidad de una información apropiada ayudará a mejorar la planificación estratégica y la implementación de complejos escenarios de negocios. Desarrollos recientes en el mercado bursátil del país muestran que cuando se les otorga una posibilidad real de elección, basada en una información adecuada y en la confianza que se origina en la transparencia, los inversionistas están dispuestos a canalizar recursos financieros a las empresas del país.

70. **El hallazgo principal de este ROSC es que el Paraguay tiene un marco estatutario de contabilidad y auditoría incompleto, fragmentado y débilmente exigible.** Fuera de los cinco sectores supervisados, que incluyen a las (i) instituciones financieras, (ii) empresas listadas, (iii) compañías de seguros, (iv) cooperativas; y (v) empresas de propiedad del estado, no existen normas de contabilidad y auditoría legalmente aprobadas y no hay mecanismos para exigir su cumplimiento. Esta brecha es aún más relevante dado que solo la cuarta parte de las 200 empresas más grandes del país pertenecen al sector supervisado.

71. **Las conclusiones específicas de este ROSC de Contabilidad y Auditoría pueden resumirse como sigue:**

- **El marco regulatorio referido a los sectores supervisados es fragmentado, con calidades desiguales de establecimiento de normas, y de exigencia y cumplimiento de normas.** Al igual que en muchos otros países, las regulaciones bancarias tienen un enfoque prudencial y, por lo tanto, las normas aplicables difieren significativamente de las NIIF. Las normas contables de la Comisión Nacional de Valores, si bien “se basan en las NIC”, datan de 1992. En los sectores de seguros y cooperativo, en el 2006 entrarán en vigencia normas de contabilidad recientemente emitidas. Estas reglas difieren de las NIIF. Las empresas de propiedad del estado están sujetas a la supervisión de la Contraloría General de la República (CGR), cuyo rol se centra mayormente en la supervisión de las adquisiciones y la investigación de las denuncias de fraude, y no establece normas contables o de auditoría.
- **Se exige la rotación de firmas auditoras dentro de todas las entidades supervisadas, a excepción de las EP, luego de períodos de dos o tres años.** Estos períodos son significativamente más cortos que lo que se observa comúnmente en las prácticas internacionales. Implica una pérdida potencial de conocimiento valioso de parte de los auditores acerca de las actividades de las empresas, lo cual podría tener consecuencias adversas sobre la calidad de las auditorías.
- **El Código Civil y la Ley del Comerciante exigen la designación de una persona a cargo de supervisar los controles internos dentro de las empresas paraguayas (síncico).** Este papel con frecuencia se superpone con el trabajo de los auditores externos, incluida la emisión de una opinión sobre los estados contables. El valor agregado de los síncicos a la supervisión del proceso de información financiera con frecuencia es visto como limitado.
- **Poner en práctica reglas claras e integrales y un arreglo institucional que pueda respaldar un marco estatutario actualizado es un paso necesario para mejorar el régimen de información financiera del Paraguay.** El marco estatutario e institucional de contabilidad y auditoría debería obedecer a una estructura coherente que incluya: (i) un proceso efectivo de establecimiento de normas, (ii) un mecanismo riguroso para otorgar licencias a contadores y auditores, y (iii) instituciones fuertes y calificadas para monitorear la calidad de la práctica profesional y hacer cumplir los estatutos.
- **El marco estatutario del Paraguay no exige la publicación de los estados contables auditados de parte de todas las entidades de interés público.** Los requisitos de publicación solo existen para algunas empresas supervisadas, y difieren significativamente de un sector a otro. Las regulaciones de la CNV exigen que se pongan a disposición en línea los estados contables de las empresas listadas. A los bancos, compañías de seguros y grandes cooperativas se les exige publicar estados contables abreviados en un diario de gran circulación. A las EP no se les exige publicar sus estados contables, aunque algunas lo hacen voluntariamente

- **Los esfuerzos hechos por la profesión para establecer, difundir y exigir a sus miembros el uso de las normas de contabilidad y auditoría y un código de ética han tenido un impacto limitado.** Las asociaciones profesionales no disponen de suficientes recursos y a pesar de que profesionales altamente calificados han brindado voluntariamente un tiempo valioso para alcanzar estas metas, un enfoque como este carece de sostenibilidad. Las normas internacionales de contabilidad y auditoría están evolucionando constantemente. La adopción de estas normas requiere un monitoreo y evaluación continuos antes de que se puedan implementar en algún país. La tarea de establecer normas es una ocupación de tiempo completo, y lo mismo puede decirse de las tareas que implican la exigencia de su cumplimiento y de imponer de manera efectiva un código de ética para la práctica profesional. Incluso contando con un fortalecimiento y recursos significativos, es difícil imaginarse a las asociaciones profesionales del Paraguay asumiendo todos estos roles.
- **La calidad del plan de estudios universitarios en contabilidad y auditoría requiere una mejora en el país.** Se deben hacer esfuerzos para lograr la armonización con las normas de educación de la Federación Internacional de Contadores (IFAC). En el actual contexto, salvo por la práctica realizada en los sectores supervisados, un grado universitario en contabilidad es el único requisito para la práctica profesional de contabilidad o auditoría. El equipo entrevistó a representantes de cinco universidades que ofrecen grados de contabilidad y encontró gran interés en mejorar la formación en esta carrera.
- **Cada una de las cinco agencias reguladoras —SIB, SIS, CNV, INCOOP y CGR— mantienen un registro separado de auditores externos, generando una duplicidad de esfuerzos.** Cada agencia tiene su propio conjunto de reglas que van desde altamente detalladas, tales como aquellas emitidas por la SIB y SIS, hasta lineamientos amplios como en el caso del INCOOP. Los registros tienen la intención de regular todos los aspectos de la práctica profesional, proporcionar un control de calidad y emitir normas y, en consecuencia, imponen condiciones tales como experiencia previa y capacidad institucional, pero ninguno exige un examen profesional o educación continua.
- **La profesión contable en el Paraguay se ha mantenido activa para brindar oportunidades para el desarrollo profesional de sus miembros.** La reciente regulación del Colegio para otorgar las licencias exige desarrollo profesional continuo, y recientemente también se ha promulgado una regulación específica con este fin. Para respaldar este nuevo requisito, el Colegio ofreció una serie de cursos y seminarios profesionales a sus miembros en el 2005. Tanto el Colegio como el Consejo organizan congresos anuales de contadores y publican artículos y revistas profesionales.
- **Ambas asociaciones profesionales han adoptado el Código de Ética de la IFAC.** El Colegio adoptó el código de la IFAC en el 2003 y el Consejo recientemente ha publicado su código de ética en concordancia con el de la IFAC. El principal reto para ambas asociaciones será hacerlo cumplir.
- **Los estados contables de las empresas no supervisadas son muy difíciles de obtener.** El equipo seleccionó y contactó una muestra al azar de 36 empresas de una lista de los 200 contribuyentes más grandes del país, y entrevistó a los gerentes generales de seis empresas durante la misión principal. La respuesta a nuestra solicitud fue extremadamente limitada, lo que plantea la pregunta acerca de la disponibilidad y transparencia de los estados contables auditados en el país dentro de un grupo que con claridad tiene características de interés público pero para el cual no existe ningún requisito de publicación.

72. **Recomendación N.º 1: Establecer el Comité Directivo Nacional (CDN) de Contabilidad y Auditoría, encargado de desarrollar y poner en práctica el Plan de Acción Nacional (PAN) para el mejoramiento de las prácticas de contabilidad y auditoría en el Paraguay.** A sugerencia del equipo ROSC, en marzo del 2006 el Ministro de Hacienda (MH) convocó a una reunión de todas las partes interesadas relevantes al finalizar la misión principal para el ROSC de Contabilidad y Auditoría en Asunción. Representantes de la profesión contable, las agencias reguladoras, la comunidad empresarial y la academia asistieron a la reunión. De la reunión surgió el consenso acerca de la importancia para el Paraguay de asegurar que las prácticas de contabilidad y auditoría sean lo suficientemente sólidas como para propugnar los objetivos estratégicos antes mencionados de incrementar la inversión privada, mejorar la gobernanza y la integración continua en la economía mundial. La experiencia muestra que, en estas circunstancias, un organismo colegiado con medios adecuados, tal como el propuesto CDN, juega un papel decisivo para asegurar que se logren las reformas necesarias y se realicen los esfuerzos de desarrollo de capacidades. Consecuentemente, recomendamos que se emprendan las siguientes acciones:

- a. ***A través de un acto oficial del MH, establecer formalmente el CDN, definir sus términos de referencia y designar a sus miembros.*** Los miembros del CDN deben incluir a las instituciones que participaron en la reunión de marzo del 2006 en el MH. Las funciones del CDN serían las siguientes:
  - i. Actuar como una competente caja de resonancia para este informe, asesorando tanto al gobierno como al equipo para alcanzar el mejor instrumento posible de diagnóstico y orientación;
  - ii. Una vez publicado el informe, contribuir a su difusión, especialmente mediante la organización de un seminario en Asunción luego de la publicación del informe;
  - iii. Asumir un rol central en la mesa redonda de discusiones organizada luego del seminario y encabezar la formulación y monitoreo del Plan de Acción Nacional;
  - iv. Liderar los esfuerzos de corto y mediano plazo para mejorar el régimen de información financiera del Paraguay tratados en las Recomendaciones N.º 4 a N.º 7;
  - v. Promover un diálogo entre las partes interesadas del país acerca de algunos de los asuntos de largo plazo mencionados en el Párrafo 83; y
  - vi. Preparar los términos de referencia del ente supervisor (véanse los Párrafos 73 y 76), cuyos miembros deben ser un reflejo de aquellos del CDN.
- b. **Proporcionar recursos adecuados al CDN para permitirle realizar su función de manera eficiente** – El CDN debe tener una secretaría equipada con un pequeño equipo de personas a ser destacadas por el MH. Se espera que todas las instituciones miembros contribuyan con un tiempo significativo a la preparación y monitoreo del PAN. El CDN también debería servir para movilizar el apoyo de donantes para la realización del PAN.
- c. **Formular y poner en práctica el PAN** – Una vez que el ROSC de Contabilidad y Auditoría esté finalizado y poco después de su difusión, el CDN será el responsable de desarrollar el Plan de Acción Nacional. Las responsabilidades de poner en práctica los componentes individuales del PAN deberán ser asignadas a distintos grupos de trabajo temáticos.

73. **Recomendación N.º 2: Aprobar una ley que haga que las NIIF y las NIA sean las normas contables y de auditoría obligatorias en el Paraguay y que provea la base legal para un organismo que establezca y supervise el cumplimiento de las normas.** Se requiere una acción legislativa inmediata para encarar la falta de reglas de contabilidad y auditoría para una gran parte del sector empresarial del país, y para consolidar el marco regulatorio existente en el

Paraguay. La adopción de las NIIF como las normas de contabilidad obligatorias para todas las entidades de interés público en el Paraguay simplificará y esclarecerá el régimen de información financiera en el país, hará comparable a nivel internacional la información financiera del Paraguay, fomentará la competitividad en el sector privado y facilitará el acceso a inversiones locales y extranjeras. Introducir la legislación propuesta requerirá (i) una amplia consulta entre las partes interesadas, (ii) elaborar una propuesta de ley que deberá tener en cuenta los resultados del proceso de consulta, contemplar el ambiente empresarial y regulatorio del país, incorporar las mejores prácticas, y establecer un periodo de transición razonable para implementarla; y (iii) un diálogo activo entre las partes interesadas y ambas cámaras del Congreso, a fin de obtener el mejor resultado legislativo posible en el plazo más breve.

74. **Las PYME deben estar sujetas a un conjunto de normas específicas y simplificadas, basado en las NIIF para PYME una vez que estas estén disponibles.** La IASB ha venido trabajando desde el 2003 en un conjunto de NIIF para PYME que se espera sean emitidas como versión preliminar en el otoño del 2006. En este caso se requiere igualmente un período razonable de transición.

75. **La nueva ley también debe adecuar el marco institucional de contabilidad y auditoría en el Paraguay a las necesidades actuales.** Las tareas de establecer y hacer cumplir las normas de información financiera y asegurar la calidad de la práctica profesional son esfuerzos que implican trabajo a tiempo completo; requieren instituciones sólidas, eficientes, dotadas de los adecuados recursos humanos y financieros. El actual estado de cosas, con múltiples reguladores y registros para los sectores supervisados, y sin instituciones facultadas legalmente para monitorear las normas o la práctica profesional en el resto del sector empresarial, tiene necesidad de mejorar y consolidarse. La profesión contable, los reguladores, la academia, la comunidad empresarial y el gobierno, todos tienen roles individuales significativos que desempeñar, pero en áreas claves de acción, las posibilidades de éxito pueden mejorar notablemente a través del diálogo constructivo y una efectiva coordinación entre todos los actores. Es más, la complejidad de las normas de información financiera a nivel internacional y la dificultad de aplicarlas de manera consistente exigen que la adopción plena siga un plan cuidadosamente elaborado y tener lugar durante un período razonable de transición, lo que permitirá realizar las acciones necesarias para desarrollar capacidades dentro de la profesión contable, los entes reguladores y la comunidad empresarial. Estas acciones podrían ser mejor abordadas por una institución donde todas las partes interesadas tengan una voz.

76. **Recomendación N.º 3: Crear un ente encargado de establecer las normas de contabilidad y auditoría y de supervisar a la profesión que cuente con competencias intersectoriales. Su estructura de gobierno debe incluir a todas las partes interesadas relevantes y debe tener la capacidad institucional de asumir el amplio rango de funciones descrito más abajo.** Este modelo, que ha sido implementado en otros países, en especial en El Salvador dentro de la región latinoamericana y del Caribe<sup>45</sup>, guarda coherencia con la tendencia mundial hacia una supervisión independiente de la profesión contable. Tiene la ventaja de que permite compartir recursos de todos los sectores importantes así como reducir las cargas innecesarias impuestas por la duplicidad de esfuerzos. Asimismo, sería recomendable extender su alcance al del sector público debido a las semejanzas que existen entre ambos sectores y para aprovechar las economías de escala asociadas. Un enfoque participativo podría requerir procesos

---

<sup>45</sup> El Consejo de Vigilancia de la Profesión de Contaduría Pública y Auditoría fue establecido con seis directores designados nominados por (i) el Ministerio de Economía, (ii) el Ministerio de Hacienda, (iii) los reguladores de bancos, seguros y bolsa de valores, (iv) la Asociación Nacional de Empresas, (v) las dos asociaciones de contadores del país (Instituto Salvadoreño de Contadores Públicos y el Colegio de Contadores de El Salvador).



más largos de discusión y evaluación, pero el tiempo invertido allana el camino para una implementación más efectiva.

77. **El ente supervisor es concebido como una institución pequeña y altamente profesional.** Debe apoyarse en todos los sectores interesados que se desenvuelven en el país para descargar ciertos aspectos de sus obligaciones<sup>46</sup> y para lograr la sostenibilidad financiera. El país podría buscar financiamiento de donantes para hacer frente a los costos de la reforma legislativa y del establecimiento inicial del ente supervisor de la profesión. En el mediano a largo plazo, la institución debe obtener apoyo financiero de los sectores público y privado, y cobrar tarifas para brindar servicios de registro y acreditación<sup>47</sup>.

78. **El ente supervisor de contabilidad y auditoría propuesto debe cumplir tres roles principales,** como sigue:

- (a) **Establecer normas de contabilidad y auditoría.** El ente supervisor debe desarrollar una adecuada capacidad para: (i) preparar y difundir lineamientos para la puesta en práctica de las NIIF y NIA, (ii) participar en el debate que antecede a la emisión de nuevas normas o a la modificación de las ya existentes, (iii) evaluar el impacto sobre la legislación nacional y la práctica profesional de las normas nuevas o modificadas, y desarrollar un plan para ponerlas en práctica, (iv) asegurar que las necesidades y características especiales de los sectores, tales como las PYME, sean tomadas en consideración, y (v) cubrir todos los temas que no han sido tratados específicamente por las normas internacionales y sus interpretaciones.
- (b) **Otorgar las licencias profesionales para contadores y auditores.** El ente debe ser el responsable de asegurar que los requisitos de matrícula cumplan con las buenas prácticas profesionales tal como han sido codificadas por la Federación Internacional de Contadores. Debe supervisar la inscripción profesional, y debe combinar los cinco registros de auditores externos existentes. Debe introducir el examen profesional, el desarrollo profesional continuo obligatorio para contadores, un proceso de certificación como base para el registro, y un control de calidad para la renovación de la mencionada matrícula de todos los auditores estatutarios.
- (c) **Asegurar el cumplimiento de las normas de contabilidad y auditoría, inclusive a través de sanciones.** En esta área la institución propuesta jugaría un rol complementario al que han venido cumpliendo las agencias reguladoras existentes, centrando su supervisión en la práctica profesional de contadores y auditores. Las agencias reguladoras deberán continuar monitoreando el trabajo de los contadores profesionales en sus respectivos campos a la vez que se concentran en sus instituciones supervisadas. El grupo-objetivo inicial del ente supervisor serán aquellos sectores que actualmente no cuentan con ningún mecanismo para exigir el cumplimiento de las normas. El desarrollo de capacidades del ente supervisor para monitorear la información financiera y los informes de auditoría e imponer sanciones será instrumental para llevar a cabo su rol.

79. **Recomendación N.º 4: Armonizar el marco regulatorio de contabilidad y auditoría.** El establecimiento de un ente supervisor requerirá una significativa cantidad de tiempo y esfuerzo. Esta recomendación encara importantes asuntos que pueden ser asumidos por las partes

---

<sup>46</sup> Por ejemplo, la profesión contable y la academia podrían brindar educación profesional continua y exámenes de certificación, y los reguladores podrían apoyar con las metas de supervisión y exigencia y cumplimiento de la normatividad dentro del alcance del ente supervisor.

<sup>47</sup> El Consejo de Vigilancia de El Salvador genera el 26 por ciento de sus recursos a través de tarifas por los servicios prestados. El Consejo de Información Financiera del Reino Unido se financia en gran medida a través de gravámenes impuestos a las empresas listadas, que son proporcionales a su capitalización de mercado.

interesadas presentes en el país (bajo el liderazgo del Comité Directivo Nacional como se discute luego de las Recomendaciones), tan pronto como se finalice el Plan de Acción Nacional.

- (a) **Desarrollar un mecanismo de certificación para los contadores.** Los organismos profesionales, los reguladores y la academia pueden colaborar para establecer requisitos de ingreso de mayor calidad para los contadores profesionales, en concordancia con las normas de la IFAC. Se debe implementar un examen de certificación como un requisito indispensable para obtener la matrícula profesional.
- (b) **Desarrollar un proceso unificado de acreditación y registro de auditores externos:** El sistema de múltiples registros existente impone una carga irracional sobre las firmas de auditoría. No existe un proceso formal de comunicación entre los registros existentes, de manera que es posible que un auditor que ha sido suspendido en uno pueda estar todavía activo en otro. Un paso en la dirección adecuada fue la decisión del INCOOP de coordinar su registro con la CNV. Este esfuerzo debe mejorarse y ampliarse para incluir todos los otros registros. Es más, no existe un proceso de acreditación vigente para auditores fuera de los sectores supervisados, tales como aquellos que realizan auditorías de los clientes más grandes del sector financiero; un asunto que se agravará una vez que las provisiones tributarias mencionadas en el Párrafo 23 entren en vigencia.
- (c) **Armonizar los requisitos de publicación para las entidades supervisadas.** Todas las empresas supervisadas del Paraguay satisfacen los criterios para ser clasificadas como entidades de interés público. Los estados contables auditados ya están disponibles y son publicados de alguna forma por estas empresas, con la excepción de la mayoría de las EP. Los estados contables auditados de todas las empresas supervisadas deben estar disponibles en línea para el público en general, siguiendo el modelo actualmente aplicado por las empresas listadas.
- (d) **Ampliar el plazo de la rotación obligatoria de las firmas auditoras a 5 años.** Dejando aparte el mérito de la rotación obligatoria de las firmas auditoras, que solo un pequeño número de países han adoptado (particularmente Italia y Brasil), el período de 2 o 3 años vigente en Paraguay parece demasiado corto y va en contra de la necesidad de cierta estabilidad en la permanencia del auditor, lo que es algo reconocido ampliamente como un factor que contribuye a la calidad de las auditorías. Se recomienda como mínimo un período de 5 años; Italia exige 6 años y Brasil, 5.

80. **Recomendación N.º 5: Mejorar la información financiera de las empresas de propiedad del estado.** Estas instituciones son las entidades de interés público por excelencia, y actualmente solo preparan sus estados contables auditados de manera voluntaria. Las acciones en esta área incluyen:

- (a) **Monitorear la información financiera de las EP.** El gobierno debe crear un mecanismo para monitorear continuamente la información financiera de todas las EP y asumir un interés activo como accionista de estas empresas.
- (b) **Establecer la obligatoriedad de las auditorías externas de los estados contables de las EP.** Estas auditorías deben realizarse anualmente y deben financiarse con el presupuesto de las mismas empresas.
- (c) **Poner a disposición del público en general los estados contables auditados de las EP.** Esto incrementaría en gran medida la transparencia en estas instituciones y es un asunto donde el gobierno podría ejercer el liderazgo dando el buen ejemplo.

81. **Recomendación N.º 6: Actualizar el currículo académico en el área de contabilidad y auditoría para lograr la armonización con las normas de educación de la IFAC.** La mayoría de universidades paraguayas ofrecen grados universitarios en contabilidad y auditoría.

Actualmente no existe un requisito de contenidos mínimos para estos cursos. Recientemente ha sido creada una agencia de certificación nacional para educación superior, pero la certificación de las carreras en las áreas de contabilidad/auditoría/administración de negocios no es obligatoria por ley. El equipo se reunió con una serie de representantes de universidades del país y encontró un gran interés en este tema, así como la buena disposición para tratar este asunto directamente. Las universidades necesitarán apoyo para sus esfuerzos de coordinación y para la asistencia técnica y financiera a fin de alcanzar la armonización deseada.

82. **Recomendación N.º 7: Empezar un esfuerzo integral a fin de construir las capacidades para la implementación de un régimen de información financiera mejorado en el Paraguay.** Las asociaciones profesionales y la academia ya han realizado contribuciones en esta área, y ellos deberían ser respaldados y alentados para asumir un rol aun mayor. Estos esfuerzos deben incluir lo siguiente:

- (a) **Capacitar a profesores universitarios para que pongan en práctica efectivamente el currículo reformado.** Una vez actualizado el currículo, el nuevo contenido debe ser efectivamente ofrecido de una manera sostenible en las aulas. Los profesores universitarios necesitarán capacitación en el nuevo currículo y, específicamente con respecto a las normas internacionales de contabilidad y auditoría.
- (b) **Capacitar al personal de las agencias reguladoras para hacer cumplir efectivamente el marco estatutario reformado.** Un nuevo marco estatutario constituye un desafío especial para las instituciones encargadas de hacer cumplir las normas. Las asociaciones profesionales pueden jugar un rol importante en el diseño y desarrollo del proceso de capacitación para el personal de las agencias.
- (c) **Mejorar y ampliar los programas de capacitación existentes para contadores y auditores.** Las asociaciones profesionales deben fortalecerse con el fin de satisfacer de manera más eficiente las necesidades de desarrollo profesional continuo de sus miembros. Este es un claro espacio de cooperación entre la asociación profesional y el ente supervisor propuesto para la profesión. Paralelamente, el Colegio y el Consejo deben desarrollar una estrategia para llegar a la comunidad empresarial y financiera en general a fin de posicionar a la profesión como proveedora de servicios de calidad. Esto ayudaría a elevar la conciencia de los líderes empresariales con respecto a la importancia de la calidad de la información financiera para estimular la inversión en el sector privado.

83. **Otros campos de mejora en el marco institucional deben tratarse en el largo plazo. Estos incluyen, en particular:**

- **Clarificar la función del síndico y eliminar la duplicidad con el rol del auditor externo.** La actual superposición es una fuente de confusión y duplicidad de costos, especialmente en instituciones financieras donde los comités de auditoría son obligatorios. El síndico podría ser relevado de la responsabilidad de emitir opinión sobre los estados contables, tarea que deben realizar exclusivamente los auditores.
- **Armonizar las normas vigentes en los sectores supervisados con las NIIF.** El informe menciona las significativas brechas existentes entre la regulación contable de los sectores financiero y cooperativo y las NIIF. Los reguladores y las partes interesadas importantes deben establecer un plan de acción para la armonización de los principios de contabilidad regulatorios existentes de bancos, empresas de seguros y cooperativas con las NIIF.
- **Poner a disposición del público en general los estados contables de todas las instituciones de interés público.** Este es siempre un tema controversial. Las partes interesadas relevantes deben iniciar un diálogo constructivo para analizar los costos y beneficios derivados de dar este paso. La experiencia de los otros países del Mercosur,

que exigen que las empresas no listadas publiquen sus estados contables, puede ser un buen punto de referencia para este diálogo

84. **Se necesitará una considerable asistencia técnica financiada por donantes internacionales para apoyar las recomendaciones de política de este informe.** El contenido, oportunidad y financiamiento de dicha asistencia técnica debe definirse en la mesa redonda que se desarrollará en Asunción.

85. **Se espera que la aplicación de las recomendaciones de este ROSC beneficie a un amplio conjunto de partes interesadas del país, incluidos:**

- ***Las empresas privadas*** – Incrementar la confianza de los inversionistas en la información financiera empresarial abrirá, en última instancia, nuevas oportunidades para que las empresas locales accedan a financiamientos de largo plazo a un menor costo.
- ***Los inversionistas locales*** – La convergencia plena con las NIIF y las NIA es una de las condiciones necesarias para hacer que la bolsa de valores paraguaya sea más atractiva para los inversionistas, especialmente para aquellos con trayectoria internacional. Un mejor ambiente para mayores niveles de transacción y la presencia de nuevas empresas listadas mejorarán las oportunidades de inversión para los inversionistas locales.
- ***El sector bancario local*** – Incrementar la confiabilidad de los estados contables de las empresas listadas y no listadas facilitará la intermediación bancaria y ayudará al sector bancario a administrar mejor el riesgo crediticio.
- ***El sector público*** – Afianzar las prácticas de contabilidad y auditoría de las EP es un componente importante de la agenda de gestión financiera del sector público. Además, la mejora propuesta en el ambiente contable y de auditoría local respaldará los esfuerzos del gobierno dirigidos a fortalecer el sistema tributario empresarial e incrementar la recaudación tributaria en general.
- ***La profesión de contabilidad y auditoría del Paraguay*** – La introducción de arreglos de verificación de calidad y el emprendimiento de acciones vigorosas para mejorar la competencia técnica de la profesión contable, les dará a los inversionistas y a las empresas mayor confianza en la profesión. La confianza, a su vez, conducirá a un mayor reconocimiento del valor de los servicios prestados por los profesionales paraguayos, lo que a su vez elevará los ingresos profesionales e incrementará su exposición internacional. Es más, un marco institucional unificado, transparente y eficiente para el registro y supervisión de los auditores externos eliminará la duplicidad y despilfarro de los actuales arreglos, los cuales imponen una carga innecesaria sobre las firmas auditoras y las agencias reguladoras. Al igual que en el caso de la profesión contable, la introducción de arreglos para la verificación de la calidad elevará la confianza de los empresarios y de los inversionistas en el trabajo de los auditores externos, mejorando así su acceso a un mercado en expansión.