COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 6.3.2013
COM(2013) 114 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Hacia la aplicación de normas armonizadas de contabilidad del sector público en los Estados miembros

La idoneidad de las IPSAS para los Estados miembros

{SWD(2013) 57 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Hacia la aplicación de normas armonizadas de contabilidad del sector público en los Estados miembros

La idoneidad de las IPSAS para los Estados miembros

1. SITUACIÓN DE PARTIDA Y CONTEXTO JURÍDICO

El presente informe responde a la obligación que impone a la Comisión el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros[1], de que, a más tardar el 31 de diciembre de 2012, en lo relativo a evaluar la adecuación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) para los Estados miembros. Se basa en la información obtenida en las consultas con servicios de la Comisión, organizaciones internacionales, como el FMI, expertos profesionales y otras partes interesadas de dentro y fuera de los Estados miembros, así como con el Consejo de IPSAS, que establece estas normas.

La crisis de la deuda soberana ha puesto de relieve la necesidad de que las administraciones demuestren claramente su estabilidad financiera, y de que los informes de datos presupuestarios sean más rigurosos y transparentes. La Directiva 2011/85/UE del Consejo (la Directiva sobre marcos presupuestarios) reconoce el papel esencial que para la supervisión presupuestaria de la UE tiene la disponibilidad de datos presupuestarios completos y fiables comparables entre Estados miembros. Por tanto, establece las normas relativas a los marcos presupuestarios de los Estados miembros necesarias para garantizar el cumplimiento de la obligación de evitar déficits públicos excesivos, establecida en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Por un lado, la disciplina presupuestaria tiene un papel esencial para salvaguardar la Unión Económica y Monetaria y, por otro, la estabilidad financiera se basa en la confianza. En el presente informe se discute uno de los instrumentos para establecer dicha confianza y medir y prever mejor la situación presupuestaria: las normas armonizadas de contabilidad de devengo del sector público.

El artículo 3 de la Directiva 2011/85/UE requiere que los Estados miembros dispongan «de unos sistemas de contabilidad que cubran de manera íntegra y coherente todos los subsectores de las administraciones públicas y contengan la información necesaria para generar datos de devengo con el fin de preparar datos basados en la norma SEC 95»[2]. De esta manera, reconoce la incoherencia esencial entre las cuentas del sector público, que solo registran flujos de caja, y el hecho de que la supervisión presupuestaria de la UE se base en datos de devengo de SEC 95. Esto implica transformar los datos de caja en datos de devengo mediante aproximaciones y ajustes que implican estimaciones macroeconómicas. Por otra parte, cuando no existen cuentas de devengo a nivel microeconómico, las transacciones financieras y los balances deben derivarse de una variedad de fuentes diferentes, lo que da lugar a una «discrepancia estadística» entre el déficit calculado mediante cuentas no financieras y el calculado mediante cuentas financieras.

---

1 DO L 306 de 23.11.2011, p. 41.

2 Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad (DO L 310 de 30.11.1996, p. 1).

La falta de coherencia entre las cuentas primarias del sector público y los datos de devengo de SEC 95 se reconoce también en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Hacia una gestión sólida de la calidad de las estadísticas europeas», de 15 de abril de 2011[3]. La citada Comunicación llama la atención sobre la gran dependencia de la calidad de la información estadística a nivel europeo con respecto a la adecuación de todo el proceso de producción. Por tanto, Eurostat promueve un sistema de normas armonizadas de contabilidad de devengo coherente con el SEC, para todas las entidades del sector público.

IPSAS es actualmente el único conjunto de normas de contabilidad del sector público reconocido internacionalmente. Las IPSAS se basan en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), que aplica ampliamente el sector privado, y en este momento IPSAS es un conjunto de treinta y dos normas de contabilidad de devengo, y una norma de contabilidad de caja.

Teniendo en cuenta esto, el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2011/85/UE requiere una evaluación de la adecuación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público para los Estados miembros.

2. INTRODUCCIÓN

La actividad de la administración constituye en todas las economías de la UE una parte importante del producto interior bruto (PIB) y sus activos y pasivos son sustanciales en todos los países de la UE. Es, por tanto, importante que se gestionen eficazmente y que las administraciones sean responsables de dicha gestión ante los ciudadanos, sus representantes, los inversores y otras partes interesadas.

Las estadísticas sobre las finanzas públicas facilitan información sobre las cuentas de los distintos subsectores de las administraciones públicas para que los responsables políticos y otras partes interesadas puedan analizar la situación financiera y los resultados de la administración, así como la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Las principales fuentes de estas estadísticas son los registros e informes contables de las diversas entidades que integran la administración, completadas con información financiera. Para preparar las cuentas nacionales y, por supuesto, para planificar, coordinar y supervisar el presupuesto es necesario disponer de cuentas financieras fiables de las administraciones.

Dos de los indicadores más importantes de la sostenibilidad presupuestaria son la deuda y el déficit, que se utilizan en la UE para controlar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El artículo 126 del TFUE y el Protocolo nº 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anexo a los Tratados, especifican que la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto (PIB) no debe exceder del 3 % y la proporción entre la deuda pública y el PIB no debe exceder del 60 %. La Comisión controla estrechamente estas obligaciones de las políticas presupuestarias nacionales para garantizar el funcionamiento eficaz de la Unión Económica y Monetaria. Cuando un Estado miembro no mantiene esos límites y se considera que la situación no es solo excepcional y temporal, se inicia el procedimiento de déficit excesivo. Previo dictamen de la Comisión, que debe presentar una propuesta al Consejo, este decide si el déficit debe considerarse excesivo y, en tal caso, da al Estado miembro recomendaciones y fija un calendario para corregirlo.

[3] COM(2011) 211 final.

3. POR QUÉ SE NECESITAN NORMAS ARMONIZADAS DE CONTABILIDAD DE DEVENGO DEL SECTOR PÚBLICO

La contabilidad de devengo es el único sistema de información aceptado generalmente que ofrece una imagen completa y fiable de la situación económica y financiera y los resultados de una administración, al recoger todos los activos y pasivos, y todos los ingresos y gastos de una entidad durante el periodo cubierto por las cuentas y en el momento en que estas se cierran. En la contabilidad de devengo las entradas no se registran cuando se hacen los pagos en metálico, sino cuando se ha creado, transformado o extinguido el valor económico o cuando nacen, se transforman o se extinguen los derechos y obligaciones. En la contabilidad de caja, las transacciones se registran cuando se ha recibido o se ha pagado el importe. La contabilidad de devengo es más razonable desde el punto de vista económico que la contabilidad de caja, por lo que el marco contable actual para los controles presupuestarios en la UE, el SEC-95, se basa en el principio de devengo. Por otra parte, se requiere la contabilidad de devengo en el sector público para evitar algunas de las manipulaciones que permite la contabilidad de caja, en la que los pagos pueden adelantarse o posponerse para registrarlos en el periodo que elija la administración. Sin embargo, la contabilidad de devengo no pretende suprimir o sustituir la contabilidad de caja, en particular cuando esta última se utiliza a efectos de presupuestación o control presupuestario. De hecho, la contabilidad de devengo debe considerarse un complemento de la «contabilidad de caja» pura y no una alternativa. Al facilitar la imagen completa de la situación económica y financiera y los resultados de las entidades, coloca a la contabilidad de caja en su contexto general.

La adopción en toda la UE de un conjunto único de normas de contabilidad de devengo en todos los niveles de la administración tendría ventajas claras para la gestión y la gobernanza del sector público. Se espera que la contabilidad microeconómica de devengo en el sector público mejore la eficacia y la eficiencia de la administración pública y facilite la garantía de liquidez, que es una condición necesaria para mantener el funcionamiento del servicio público. Como sucede con cualquier otra actividad económica, la gestión y el control de la eficacia y la eficiencia del sector público dependen de la gestión y control de su situación económica y financiera y de sus resultados. La contabilidad de devengo por partida doble es el único sistema generalmente aceptado que ofrece la información necesaria de manera fiable y oportuna. Además, la contabilidad armonizada de devengo de las administraciones mejora la transparencia, la fiabilidad y la comparabilidad de los informes financieros en el sector público y puede servir para mejorar la eficacia y la eficiencia de las auditorías públicas.

3.1. Situación actual de la contabilidad de devengo en los Estados miembros de la UE

La mayoría de los Estados miembros ya han aplicado la contabilidad de devengo con arreglo a normas nacionales en el sector público o están en ese proceso. Once de ellos tienen sistemas mixtos y aplican distintas prácticas contables en diversos niveles de la administración[4]. El marco contable y el sistema de contabilidad de la Comisión Europea y de las demás instituciones y órganos de la UE se basan en el principio de devengo y están inspirados en las IPSAS. Este es también el caso de otras organizaciones internacionales.

Por tanto, si bien se reconoce más (aunque no de manera unánime) la necesidad de la contabilidad de devengo para las administraciones de la UE y sus Estados miembros, falta un enfoque armonizado.

[4] «Visión de conjunto y comparación de la contabilidad y la auditoría públicas en los 27 Estados miembros».

3.2. Marco contable macroeconómico

El Sistema Europeo de Cuentas (SEC) ofrece el marco contable estadístico a nivel macroeconómico para los sectores públicos y no públicos en la UE y se basa en el principio de devengo. Los datos sobre la deuda y el déficit públicos basados en el SEC y los datos a efectos del procedimiento de déficit excesivo (PDE) son el resultado de la consolidación de las cuentas individuales de las entidades de las administraciones públicas en los Estados miembros de la UE y se definen en la legislación de la UE.

En el contexto de la supervisión presupuestaria por la UE y del procedimiento de déficit excesivo, la Comisión, de conformidad con el artículo 126 TFUE, debe evaluar periódicamente la calidad tanto de los datos reales comunicados por los Estados miembros como de las cuentas subyacentes del sector público recopiladas de acuerdo con el SEC. Algunos acontecimientos recientes, en particular los casos de comunicación de información financiera inadecuada por parte de algunos Estados miembros, han demostrado que el sistema de estadísticas presupuestarias no ha reducido suficientemente el riesgo de que los datos notificados a Eurostat no tengan una calidad suficiente. Además, el impacto de la crisis económica y financiera ha puesto de relieve la necesidad de reforzar la estructura de la gobernanza económica en la zona del euro y en toda la Unión Europea. El 29 de septiembre de 2010, la Comisión reaccionó adoptando un paquete de propuestas legislativas: el denominado paquete de gobernanza económica europea, conocido también como *six-pack* (paquete de seis), que fue adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo el 16 de noviembre de 2011[5]. Con él se pretende ampliar y mejorar la supervisión de las políticas presupuestarias, las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales para subsanar las deficiencias encontradas en la legislación vigente. Se prevén nuevos mecanismos de ejecución para los casos de incumplimiento por parte de los Estados miembros. Está claro que estos mecanismos deben basarse en información estadística de alta calidad elaborada con arreglo a normas contables sólidas y armonizadas, adaptadas al sector público europeo.

La existencia y la calidad de datos previos de devengo comparables y coherentes (es decir, los datos contables primarios para las entidades públicas) a nivel de contabilidad microeconómica son prerrequisitos para la alta calidad de los datos de la deuda y el déficit a nivel de contabilidad macroeconómica de devengo. La contabilidad microeconómica del sector público en los Estados miembros tiene muchas variantes y, por consiguiente, es difícil compararla dentro de los Estados miembros y entre ellos. El enfoque actual de conciliar datos contables microeconómicos del sector público no armonizados a efectos del PDE está llegando a sus límites.

---

[5] Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro (DO L 306 de 23.11.2011, p. 1); Reglamento (UE) nº 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro (DO L 306 de 23.11.2011, p. 8); Reglamento (UE) nº 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 306 de 23.11.2011, p. 12); Reglamento (UE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25); Reglamento (UE) nº 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 306 de 23.11.2011, p. 33); Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L 306 de 23.11.2011, p. 41.

La disponibilidad de sistemas de contabilidad microeconómica armonizados de las entidades del sector público (es decir, las administraciones públicas) en todos los Estados miembros de la UE, combinados con el control interno y la auditoría externa, parece el único modo eficaz para llegar a recopilar datos de la deuda y el déficit según el principio de devengo de la mayor calidad con arreglo a los requisitos jurídicos vigentes. Esta es también una de las ideas fundamentales que subyace a la Directiva 2011/85/UE.

3.3. Necesidad de armonización

Para recopilar las estadísticas macroeconómicas relativas a las administraciones y tomando como referencia el artículo 338 del TFUE, los datos estadísticos necesarios mejorarían considerablemente si todas las entidades públicas utilizaran normas contables armonizadas. Esto permitiría utilizar tablas puente comunes para recopilar las cuentas de las entidades en cuentas del SEC, lo que facilitaría mucho los procesos de verificación estadística.

Se requiere una transparencia fiscal para la estabilidad macroeconómica, así como a efectos de supervisión y asesoramiento político. Las normas armonizadas para el sector público aumentarían la transparencia, la comparabilidad y la rentabilidad, y facilitarían una base para mejorar la gobernanza en dicho sector. A nivel macroeconómico, la crisis financiera subraya la importancia de contar con datos financieros y presupuestarios oportunos y fiables, y pone de manifiesto las consecuencias de la elaboración de informes parcialmente completos y no comparables en el sector público.

A largo plazo, podría pensarse en avanzar hacia la mejora de los principales indicadores del PDE derivando resultados de contabilidad macroeconómica pública (déficit/deuda) basados en la consolidación mucho más directa de unas cuentas microeconómicas coherentes y exhaustivas. La adopción de un marco integrado de contabilidad y elaboración de informes, con algunas adaptaciones a los conceptos del SEC 95, haría posible derivar directamente los datos sobre la deuda y el déficit de esos sistemas. Estos sistemas podrían basarse en datos contables reales y armonizados del sector público, que se hayan sometido a control y auditoría, bien directamente a partir de indicadores clave, bien indirectamente a través de estados financieros, lo que ayudaría a reducir los plazos para informar sobre el déficit y la deuda.

Las administraciones tienen la obligación de servicio público de facilitar a los participantes en el mercado (titulares de deuda pública y posibles inversores) información oportuna, fiable y comparable sobre sus resultados y situación financieros, al igual que las empresas cotizadas en bolsa tienen obligaciones hacia los inversores en el mercado de valores. También es necesario garantizar un nivel mínimo de comparabilidad internacional, especialmente porque los títulos públicos compiten entre ellos en un mercado financiero global, lo que haría deseable disponer de un sistema basado en normas generales para el sector público aceptadas en todo el mundo. Por otra parte, y tomando como referencia el artículo 114 del TFUE, la contabilidad de devengo armonizada facilitaría la transparencia necesaria para el funcionamiento adecuado del mercado interior de servicios, sin el cual existe el riesgo de que los titulares de deuda del Estado realicen transacciones sin una comprensión adecuada del nivel de riesgo asociado. Esto crearía, a su vez, un riesgo de contagio, que puede ser un obstáculo importante para la estabilidad económica.

Lo que se aplica a las normas de contabilidad del sector privado, que en la UE están armonizadas para las empresas cotizadas en bolsa, se aplica también a las entidades públicas. La contabilidad de devengo armonizada para el sector público ofrecería una base más sólida para comprender la situación y los resultados económicos de las administraciones y las entidades públicas a todos los niveles. La superioridad del principio de devengo es incuestionable tanto para el control presupuestario macroeconómico como microeconómico.

El nivel macroeconómico ya se basa en el principio de devengo; la contabilidad de devengo armonizada es también esencial a nivel microeconómico.

A nivel de entidad, habría beneficios en términos de transparencia y fiabilidad, así como de la calidad de las tomas de decisiones, ya que la información disponible reflejaría de forma comparable todos los costes y beneficios en cuestión. Además, la perspectiva de una mayor integración fiscal y presupuestaria en la UE pone de relieve la necesidad de armonizar las normas de contabilidad del sector público para que las decisiones presupuestarias a nivel nacional puedan evaluarse a escala de la UE. A efectos de fiabilidad y transparencia, las entidades públicas deben informar de manera comparable y completa sobre su utilización de los recursos públicos y sobre sus resultados.

3.4. Gobernanza futura de las políticas presupuestarias por parte de la UE

En el informe conjunto de Van Rompuy, Barroso, Juncker y Draghi titulado «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria», se incide en la necesidad de integrar los marcos políticos de ámbito presupuestario y económico, y se afirma, por ejemplo, que:

«Las políticas presupuestarias nacionales saneadas son la piedra angular de la UEM».

La prioridad a corto plazo es completar y aplicar los nuevos pasos en aras de una gobernanza económica más fuerte. En los últimos años se han adoptado importantes mejoras en el marco normativo para las políticas presupuestarias de la UEM (el «paquete de seis») o acordado (el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria), y se ha hecho un mayor hincapié en la prevención de los desequilibrios presupuestarios, la evolución de la deuda, la mejora de los mecanismos de aplicación, y en la implicación de los Estados miembros en las normas de la UE. Los demás elementos relacionados con el refuerzo de la gobernanza presupuestaria en la zona del euro (el «paquete de dos»), que se encuentran aún en el proceso legislativo, deben concluir urgentemente y aplicarse de forma exhaustiva. Este nuevo marco de gobernanza facilitará una amplia coordinación *ex ante* de los presupuestos anuales de los Estados miembros de la zona euro y reforzará la vigilancia de los países con dificultades financieras.

Muchos de los principales objetivos que se preconizaban en la Directiva 2011/85/UE del Consejo, como una mayor transparencia y fiabilidad del sector público, así como disponer de unas estadísticas presupuestarias más oportunas, fiables y comparables, requieren un instrumento de contabilidad y presentación de informes presupuestarios común y armonizado que ofrezca una información detallada.

El informe apoya plenamente la Comunicación de la Comisión titulada «Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo»[6].

3.5. Posibles costes de la armonización

Hay que contraponer las posibles ventajas con los costes de aplicación de la norma armonizada de contabilidad pública de devengo en los Estados miembros de la UE. La información facilitada por los países que han cambiado a la contabilidad de devengo solo permite estimar de manera muy general los posibles costes para los Estados miembros de la UE, pero es probable que dichos costes sean importantes. Los costes dependen mucho de la escala y el ritmo de aplicación de la contabilidad de devengo, el tamaño y la complejidad del sector público, así como de la completitud y fiabilidad de los sistemas existentes. Además, la experiencia sugiere que los Estados miembros podrían considerar apropiado modernizar sus sistemas públicos de gestión financiera en la aplicación de las nuevas normas contables.

[6] COM(2012) 777 final.

En magnitud, y teniendo en cuenta la experiencia de los países de los que se tiene información sobre los costes, el coste posible de pasar de un sistema de contabilidad de caja a un sistema de contabilidad de devengo podría llegar, en el caso de un país de la UE de tamaño medio, a los 50 millones EUR para la administración central, sin contar otros niveles administrativos. Este importe incluiría, por ejemplo, los gastos de establecimiento de las nuevas normas y las herramientas contables centrales de TI conexas, pero no los costes relacionados con la reforma completa del sistema de elaboración de informes financieros. En el caso de los Estados miembros más grandes y, por ejemplo, de los que tienen sistemas autónomos de gobierno regional o sistemas administrativos más complejos, y de los que no han realizado progresos con respecto a la contabilidad de devengo, los costes podrían ser mucho más elevados, especialmente si la transición a un sistema armonizado de contabilidad de devengo se combina con reformas más amplias de las prácticas de contabilidad y elaboración de informes. Por ejemplo, el coste de las reformas presupuestarias y de contabilidad de devengo durante la pasada década en Francia se estimó en 1 500 millones EUR. En el caso de un Estado miembro más pequeño que ya disponga de sistemas nacionales de contabilidad de devengo, los costes pueden ser inferiores a 50 millones EUR. Todas las estimaciones de costes recogidas se sitúan dentro del intervalo de 0,02-0,1 % del PIB. Además, la aplicación de una contabilidad de devengo armonizada exigiría también a los Estados miembros unas inversiones considerables en lo referente a dirección, contratación de especialistas y financiación para la Comisión Europea.

Debe tenerse también en cuenta que, a pesar de que la contabilidad de devengo es un sistema más elaborado que la pura contabilidad de caja, debido a la diversidad de normas contables, planes contables, procesos de registro, sistemas de TI y normas y prácticas de auditoría que a menudo coexisten, incluso en un subsector de las administraciones públicas de un único Estado miembro, es previsible que la armonización del sistema lleve consigo un grado de reducción de la burocracia y los costes que de medio a largo plazo compensará con mucho la inversión prevista. Además, los costes financieros previstos reales e importantes se compensan con los posibles beneficios, principalmente la mejor gobernanza, la fiabilidad, la mejor gestión del sector público y la aportación de la transparencia necesaria para el funcionamiento apropiado de los mercados, lo que reducirá probablemente los rendimientos requeridos por los titulares de deuda pública, aunque esto no es mensurable.

4. NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD PARA EL SECTOR PÚBLICO (IPSAS)

Como se indicó anteriormente, IPSAS es actualmente el único conjunto de normas de contabilidad del sector público reconocido internacionalmente. IPSAS es fruto de la idea de que la gestión moderna del sector público, de conformidad con los principios de economía, eficacia y eficiencia, depende de sistemas de información de gestión que faciliten una información oportuna, exacta y fiable sobre la situación y los resultados financieros y económicos de una administración pública, como sucedería con cualquier otro tipo de entidad económica.

En la actualidad, las normas de contabilidad de quince Estados miembros de la UE tienen alguna vinculación con IPSAS. De ellos, nueve basan u orientan sus normas nacionales en IPSAS, cinco hacen algunas referencias a IPSAS y uno aplica IPSAS a algunas partes de la administración local. Sin embargo, aun reconociendo el valor indiscutible de IPSAS, ningún Estado miembro ha aplicado IPSAS por completo.

El presente informe está acompañado por un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que resume el sistema IPSAS y la organización actual de contabilidad del sector

público en los Estados miembros de la UE[7]. Además, Eurostat llevó a cabo una consulta pública entre los meses de febrero y mayo de 2012 para recoger opiniones sobre la idoneidad de IPSAS y puede consultarse un resumen de las respuestas recibidas[8].

Teniendo en cuenta los puntos de vista de las autoridades de los Estados miembros y otras partes expresados en esta consulta pública, puede llegarse a una doble conclusión. Por un lado, parece claro que IPSAS no puede aplicarse fácilmente en los Estados miembros de la UE en su estado actual. Por otro, IPSAS constituye una referencia indiscutible a efectos de poder disponer de unas cuentas armonizadas de la UE para el sector público. Por consiguiente, por una parte, deberán abordarse los problemas siguientes:

- Actualmente, las normas IPSAS no describen de manera suficientemente precisa las prácticas de contabilidad que deben seguirse, teniendo en cuenta que algunas de las normas ofrecen la posibilidad de elegir entre un conjunto de tratamientos contables alternativos, lo que limitaría la armonización en la práctica.
- En su estado actual de desarrollo, la serie de normas no es completa en cuanto a cobertura o aplicabilidad práctica a algunos tipos importantes de flujos del sector público, como los impuestos y las prestaciones sociales, y no tiene suficientemente en cuenta las necesidades específicas, las características y los intereses de la elaboración de informes del sector público. Una cuestión importante es la capacidad de IPSAS para resolver el problema de la consolidación de las cuentas con arreglo a la definición de administraciones públicas, que es ahora un concepto clave del control presupuestario en la UE.
- También puede considerarse que actualmente IPSAS no es un conjunto suficientemente estable de normas, ya que se prevé que algunas normas necesiten ser actualizadas cuando finalice el trabajo sobre el proyecto actual destinado a completar el marco conceptual IPSAS, previsto para 2014, y
- actualmente, la gobernanza de IPSAS adolece de una participación insuficiente de las autoridades contables del sector público de la UE. Durante 2012, se estuvo revisando el marco de gobernanza de IPSAS para abordar cuestiones que preocupaban a las partes interesadas. Cualquier reforma de ese tipo debería garantizar el refuerzo de la independencia del proceso de establecimiento de normas, al tiempo que se abordan efectivamente las necesidades específicas del sector público. Además, en la actualidad el Consejo de IPSAS no parece tener recursos suficientes para garantizar que puede atender con la rapidez y flexibilidad necesarias la demanda de nuevas normas y de orientación sobre cuestiones emergentes en un entorno presupuestario en evolución, especialmente a raíz de la crisis.

Por otra parte, la mayoría de las partes interesadas están de acuerdo con que IPSAS sería un marco de referencia adecuado para la elaboración futura de un conjunto de Normas Europeas de Contabilidad para el Sector Público, denominadas «EPSAS», que se abordan en el próximo punto.

---

7 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulado «Hacia la aplicación de normas armonizadas de contabilidad del sector público en los Estados miembros».

8 Consulta pública: Evaluación de la idoneidad de las normas contables internacionales del sector público para los Estados miembros (resumen de las respuestas).

5. CÓMO AVANZAR HACIA UNAS NORMAS EUROPEAS ARMONIZADAS DE CONTABILIDAD PARA EL SECTOR PÚBLICO (EPSAS)

La decisión final en cuanto a la conveniencia de pasar a EPSAS requiere la adopción de nuevas medidas que no entran en el ámbito del presente informe y que, por lo tanto, no pueden desglosarse en este momento. Sin embargo, en los puntos siguientes se muestra cómo podría aplicarse EPSAS si se adopta una decisión efectiva.

EPSAS daría a la UE la capacidad de elaborar sus propias normas para cumplir sus propios requisitos con la necesaria rapidez. Además ofrecería un conjunto de normas armonizadas de contabilidad de devengo para el sector público, adaptadas a las necesidades específicas de los Estados miembros de la UE, que podrían aplicarse en la práctica. La aplicación de EPSAS en la UE reduciría radicalmente la complejidad de los métodos y los procesos de recopilación de datos utilizados para transformar estos datos en una base semiarmonizada y minimizar los riesgos relativos a la fiabilidad de los datos notificados por los Estados miembros y publicados por Eurostat.

Puede plantearse como primer paso establecer la gobernanza de la UE para este proyecto a fin de clarificar el marco conceptual y el objetivo de una contabilidad común para el sector público de la UE. EPSAS podría basarse inicialmente en la adopción de un conjunto de principios fundamentales de IPSAS. EPSAS podría utilizar también normas IPSAS acordadas en común por los Estados miembros. Sin embargo, IPSAS no debería constituir ningún impedimento para que EPSAS elabore sus propias normas.

Sin embargo, debe señalarse que la elaboración de un conjunto armonizado de normas de contabilidad del sector público europeo no garantiza de por sí la oportunidad y calidad de los datos de contabilidad pública. Es preciso que se cumplan unas condiciones adicionales, entre las que cabe citar las siguientes:

- apoyo político fuerte y propiedad conjunta del proyecto;
- administraciones públicas capaces de gestionar un sistema de contabilidad más complejo en cada entidad pública individual;
- sistemas integrados de IT para el presupuesto, el pago, la gestión de contratos, la contabilidad por partida doble, la gestión de facturas y la elaboración de informes estadísticos;
- elaboración oportuna de informes sobre todos los acontecimientos económicos en el sistema de contabilidad integrado de las entidades públicas (p. ej., mensualmente);
- disponibilidad de medios, tanto de recursos humanos como de unas tecnologías de la información modernas, y
- control interno y auditoría financiera externa eficaces de la contabilidad pública.

Para todos los Estados miembros, pero en particular para los que utilizan actualmente la contabilidad de caja, la aplicación de la contabilidad de devengo EPSAS sería una reforma importante. Algunas de las cuestiones que se plantearían son las siguientes:

- cuestiones de contabilidad conceptuales y técnicas;
- conocimientos técnicos de personal y consultores, competencias de formación;
- comunicación con gestores y responsables de las decisiones y formación de los mismos;

- relación con auditores y formación de los mismos;
- ajuste o modernización de los sistemas de TI, y
- adaptación de los marcos reglamentarios nacionales vigentes.

Si se adoptara el principio de EPSAS, la Comisión podría prever la prestación de asistencia con respecto a algunas de estas cuestiones, por ejemplo, podría intervenir en la organización de la puesta en común de formación y conocimientos técnicos, o establecer un servicio para ayudar a las administraciones de los Estados miembros con las cuestiones conceptuales y técnicas, así como coordinar y compartir la planificación de las reformas de la contabilidad pública de los Estados miembros.

En caso de que algún Estado miembro tuviera lagunas, puntos débiles o incoherencias evidentes e importantes en sus sistemas de información sobre la gestión de las finanzas públicas, deberán abordarse estos problemas como parte del proyecto para aplicar EPSAS y tenerse en cuenta en el calendario de aplicación.

5.1. Estructuras de EPSAS

La elaboración y la adopción de las normas EPSAS precisarían una buena gobernanza de la UE. El sistema para desarrollar y regir EPSAS debería definir la agenda de elaboración de cada norma y se necesitarían procedimientos de aprobación bien definidos. La estructura de gobernanza de EPSAS debería incluir asimismo todas las tareas precisas en lo tocante a la legislación necesaria, el establecimiento de normas y la prestación de asesoramiento técnico y contable.

La creación de la estructura de gobernanza de EPSAS seguiría las pautas del modelo utilizado por la Comisión para establecer la gobernanza de las NIIF en el contexto de la UE, sin seguir exactamente estas normas, debido a la especificidad del sector público y la prioridad que se da a la comparabilidad dentro de la UE. Pero intentaría utilizar, dentro de lo posible, la experiencia y los conocimientos técnicos de las estructuras nacionales de gobernanza de la contabilidad del sector público de los Estados miembros.

No obstante, EPSAS debería establecer y mantener relaciones estrechas con el Consejo de IPSAS para configurar su agenda y toma de decisiones, y porque es posible que las normas EPSAS tengan que diferir en algunos casos de las normas IPSAS. Sería importante no crear divergencias innecesarias entre EPSAS e IPSAS, ni entre EPSAS y NIIF, teniendo en cuenta que es posible que las entidades controladas por las administraciones ya tengan que informar con arreglo a NIIF o a normas nacionales de contabilidad comercial.

EPSAS debería crearse para minimizar las diferencias con el Sistema Europeo de Cuentas (SEC) con objeto de ofrecer, al final, la perspectiva de sistemas completos e integrados, aplicables a nivel microeconómico y macroeconómico.

5.2. Adopción de EPSAS

La creación, la aprobación y la aplicación de EPSAS debería ser un proceso gradual, que se desarrollaría a lo largo de un periodo de tiempo. EPSAS se aplicaría de manera escalonada con una perspectiva a medio plazo, centrándose en primer lugar en las cuestiones contables más importantes para la armonización, como los ingresos y el gasto (impuestos y prestaciones sociales, pasivos y activos financieros), y, en una fase posterior, consideraría los activos no financieros, etc.

Las actuaciones futuras deben ser selectivas y tener en cuenta en particular la perspectiva de las pequeñas y medianas entidades y el aspecto de la materialidad. La estrategia debería

definir prioridades, establecer plazos clave y, de esta manera, proponer una hoja de ruta completa. Para llevar adelante el proyecto EPSAS, la Comisión, en colaboración con los Estados miembros, debería elaborar un núcleo acordado de Principios Contables básicos para el Sector Público Europeo, con vistas a incluirlos en una propuesta de Reglamento Marco. El Reglamento Marco especificaría, además, el sistema de gobernanza de EPSAS y el procedimiento para elaborar normas EPSAS específicas.

El contenido detallado de cada norma EPSAS se elaboraría con ayuda de los Estados miembros de manera que se tengan en cuenta los siguientes requisitos para conseguir una aplicación adecuada de EPSAS a nivel nacional:

- contabilidad de devengo;
- contabilidad por partida doble;
- elaboración de informes financieros armonizados a nivel internacional; y
- tener en cuenta la coherencia con los principios del SEC.

5.3. Qué podría ser un primer conjunto de EPSAS

El primer elemento sería una propuesta de Reglamento Marco que requiera la aplicación del principio de devengo.

El organismo de establecimiento de normas EPSAS debería clasificar las 32 normas IPSAS de contabilidad de devengo en tres categorías:

- normas que podrían aplicarse con pocas adaptaciones o con ninguna;
- normas que es preciso adaptar y para las que sería necesario un enfoque selectivo, y
- normas que deben modificarse para su aplicación.

Se invitará a los Estados miembros a poner en marcha un plan de aplicación para todos los subsectores de las administraciones públicas. Por ejemplo, el núcleo básico de EPSAS debería ser aplicable a todas las entidades públicas y, teniendo en cuenta la materialidad, debería cubrir la mayor parte del gasto del sector público en los Estados miembros.

6. ACTUACIONES FUTURAS

La Comisión considera que, antes de decidir sobre el proyecto concreto de crear EPSAS y pasar a aplicarlas en los Estados miembros, son necesarias algunas medidas preparatorias adicionales. Quedan por resolver varias cuestiones importantes relacionadas con temas que están fuera del ámbito del presente informe, tales como el establecimiento del marco de EPSAS y la especificación de un primer conjunto de normas básicas EPSAS, así como la planificación de la aplicación. La Comisión debería, además, precisar las etapas que requiere el futuro proyecto, y tener en cuenta consideraciones de evaluación de impacto. Solo puede tomarse una decisión a partir de una consideración previa de sus pros y sus contras, así como de los costes y beneficios probables.

Una vez que se haya tomado una decisión tal, con arreglo a la experiencia de países que hayan aplicado sistemas de contabilidad de devengo para el sector público en los últimos años, el proceso de aplicación debería ser secuencial. Debería determinarse considerando cuidadosamente la situación de partida de cada Estado miembro en lo referente, por ejemplo, al estado de desarrollo de las normas nacionales de contabilidad vigentes y la disponibilidad de datos de balance. En algunos Estados miembros, podría ser más conveniente que la

aplicación comenzara a nivel nacional y, en fases posteriores, a escala regional y local. También debería preverse la posibilidad de limitar el alcance de la aplicación en el caso de las pequeñas entidades o, al menos, de dar prioridad a las entidades más importantes, teniendo en cuenta su materialidad.

Este proceso podría tener lugar en tres fases:

1) Una fase preparatoria para recoger más información y puntos de vista y para elaborar una hoja de ruta. Esta fase comenzaría en 2013 e incluiría nuevas consultas, una conferencia de alto nivel y la preparación de propuestas más detalladas.

2) Una fase para elaborar y establecer disposiciones prácticas a fin de abordar cuestiones como la financiación, la gobernanza, las posibles sinergias y las preocupaciones de las entidades públicas más pequeñas. Esta fase debería culminar con la publicación de una propuesta de Reglamento Marco. El Reglamento Marco requeriría la aplicación del principio de devengo y establecería planes para seguir elaborando normas contables específicas a lo largo del tiempo. Y por último,

3) la fase de aplicación: el proceso de aplicación debería ser gradual y, cuando las normas contables vigentes de un Estado miembro difieran notablemente de las EPSAS, debería concederse a este Estado más tiempo, aunque podría preverse que la aplicación haya terminado en todos los Estados miembros a medio plazo.

La estrategia propuesta consiste en un enfoque equilibrado que se basa en los logros alcanzados y garantiza que el Sistema Estadístico Europeo pueda funcionar independientemente, pero todavía en estrecha relación con sus principales proveedores de datos y usuarios institucionales. Es asimismo importante subrayar que EPSAS no implicaría nuevos requisitos burocráticos, mayores cargas administrativas para los encuestados o demoras en la producción estadística.

La Comisión seguirá desarrollando la estrategia expuesta en el presente informe, teniendo en cuenta la limitación de los recursos, conforme a sus responsabilidades en el marco de los Tratados.

Dadas las diferentes cuestiones en juego, es importante progresar rápidamente, al tiempo que se consulta a las partes interesadas fundamentales, también cuando se necesitan iniciativas legislativas. Los nuevos pasos, que deberán darse en 2013, tendrán en cuenta consideraciones de impacto e incluirán un hoja de ruta en la que se especifiquen con mayor detalle las medidas que deben tomarse, incluidas las legislativas, a fin de conseguir normas contables armonizadas para el sector público en toda la Unión.