



NICSP ADOPCIÓN Y EXPERIENCIA

Introducción

El Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB) se dedica a promover la aceptación y la convergencia internacional de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). Como parte de ese esfuerzo, se detalla los retos y beneficios de la adopción de las NICSP sobre base del devengado.

Costa Rica se encuentra en el proceso de implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). La implementación de las NICSP es un proceso largo y gradual que se corrige con los desvíos que se producen generando una serie de lecciones que hemos aprendido hasta este momento (marzo 2014) y que se puedan dar a conocer para que dichas lecciones puedan ser útiles para otros países interesados en iniciar el proceso de implementación.

El plan de implementación actual exige la plena aplicación¹ de las NICSP a todo el Sector Gobierno General Costarricense en el 2021 y la aplicación de las NIIF / NIC en el Sector Público Empresarial Costarricense en el 2016.

— Irene Espinoza

Directora de Contabilidad Nacional

— Carmen Palladino

Asesor Externo

Background:

Costa Rica inició en el 2001 el camino hacia la modernización de la gestión financiera gubernamental que quedó formalizada a través de:

- la Ley N° 8131 “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” y su Reglamento, la que establece que el Sistema de Contabilidad es el responsable de integrar el Sistema de Administración Financiera y faculta a la Dirección General de Contabilidad Nacional para que se constituya en el Órgano Rector del mismo, con la responsabilidad, entre otras, de proponer las normas generales que lo regirán, y
- la firma del acuerdo con la Asociación Interamericana de Contabilidad (AIC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) bajo el marco del “Programa Transparencia en las Cuentas Públicas” donde Costa Rica asumió el compromiso formal de la adopción de las NICSP.

Inicio del Proceso de Implementación de las NICSP

El primer paso dado por las autoridades de Costa Rica fue obtener el marco legal que sustentará la adopción e implementación de las NICSP. El encuadre jurídico dado para la adopción de la Normativa

¹ 2021: Incluyendo los plazos otorgados por las NICSP en las disposiciones transitorias.

Internacional fue conformado por diversos decretos del Poder Ejecutivo, emitidos con diferentes alcances, tanto para las Entidades de Sector Gobierno General como para el Sector Empresas Públicas Financieras y No Financieras a saber:

- **Decreto Ejecutivo N° 34.918 (9/12/2008):** Regula la adopción e implementación de las NICSP a partir del 1 de enero de 2012 para las Instituciones del Sector Gobierno General Costarricense.
- **Decreto Ejecutivo N° 36.961-H (diciembre 2011):** Prórroga de la fecha original establecida del (1 de enero de 2012) al 1 de enero de 2016.
- **Decreto Ejecutivo N° 35.616 (2/12/2008):** Regula la adopción e implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) para las Empresas Públicas Financieras y No Financieras a partir del 1 de enero de 2014.
- **Decreto Ejecutivo No. 38069-H:** Amplía el plazo para la implementación de las NIIF en las Empresas Públicas Financieras y No Financieras al 1 de enero del 2016.

Seguidamente, en el año 2008, con asistencia de consultores externos se desarrolló el “*Plan General de Contabilidad Nacional*” que será la guía del Subsistema de Contabilidad, tanto para la Contabilidad Nacional como para las entidades del Sector Público Costarricense, y que comprende:

- Marco Conceptual Contable; y
- Normas Generales de Contabilidad y Políticas Contables para el Activo, Pasivo, Patrimonio, Ingresos, Gastos, Presentación de Estados Financieros y Estados Financieros Consolidados sustentadas en las NICSP sobre base del devengado.

Complementario al Plan General se desarrolló el Plan de Cuentas Contable para el Sector Público no financiero y no empresarial según las NICSP, que formaría el sustento del nuevo Subsistema de Contabilidad.

Todo ello acompañado de la adecuada y permanente Capacitación sobre los aspectos teóricos de las NICSP, aprobadas a diciembre 2008, dirigida a todos los funcionarios de la Contaduría Nacional y a dos funcionarios por cada organismo del Sector Gobierno General.

Tiempo

El período inicialmente propuesto (enero 2012) resultó insuficiente, producto del impacto que el proceso de implementación de las NICSP tiene sobre todas las transacciones económico – financieras del Sector Público Costarricense, sumado a ello que las autoridades políticas costarricense, sustentados en la complejidad del proceso, habían retirado el apoyo político al mismo y en principio sólo apoyaron una prórroga de la fecha originalmente propuesta, no asignando apoyo de recursos necesarios para poner en marcha el proceso.

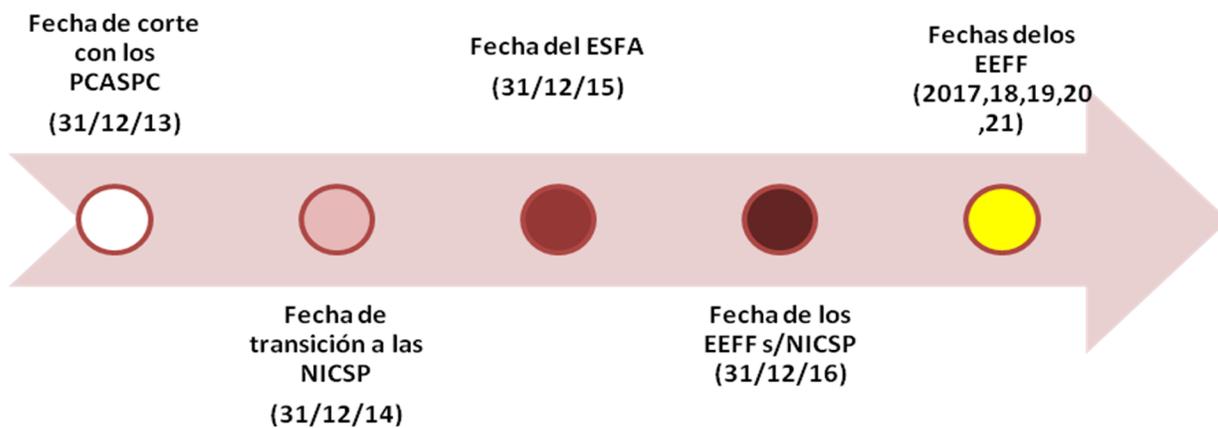
Dado lo expuesto, la Contabilidad Nacional inició el proceso de implementación con funcionarios propios, quienes tenían que alternar su participación en forma paralela con las responsabilidades de su cargo y con la autorización para contratar un Gerente de Proyecto para Implementación de las NICSP y el Nuevo Plan Contable. Con el cambio de autoridades en el país, el proyecto pasa a ser prioritario para las autoridades políticas y nuevamente cuenta con todo el apoyo necesario para continuar trabajando en el proceso y es

a partir de allí donde la Contabilidad Nacional cuenta nuevamente con asistencia externa y se complementan las siguientes actividades:

- Elaboración de un Plan de Acción,
- Actualización del Plan General de Contabilidad con las nuevas normas emitidas (diciembre 2011)
- Actualización del Plan de Cuentas Contable para el Sector Público no financiero y no empresarial;
- Elaboración de Metodología de Implementación de las NICSP, donde se ha utilizado algunas de las guías del Estudio 14 “*Transición a la Contabilidad de base devengada*” de la IFAC ; y
- Capacitación al Sector Público Costarricense

En la actualidad el país se encuentra trabajando en el proceso de implementación ante el desafío de llegar a cumplir con los primeros Estados Financiero, para el Sector Gobierno General, según NICSP, en enero del 2016, con el agregado de los períodos establecidos en las disposiciones transitorias. El proceso de implementación contempla distintas fechas que se previeron aplicar durante su desarrollo, a saber:

- Fecha de corte (31/12/13)** con los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público Costarricense (PCASPC): último ejercicio emitido bajo los Principios de Contabilidad;
- Fecha de transición a las NICSP (ejercicios 2014 y 2015):** ejercicio de transición en el que las normas aplicadas serán las NICSP para aquellos rubros donde ello resulte factible y las PCASPC para aquellos en que aún no están dadas las condiciones de pasar a NICSP;
- Fecha del Estado de Situación Financiera de Apertura (ESFA) (31/12/15):** cierre del primer ejercicio en que se aplicarán las NICSP, con la exención de las disposiciones transitorias; siendo éste el Balance de base para el ejercicio siguiente;
- Fecha de los Estados Financieros (EEFF) s/NICSP (31/12/16):** primer ejercicio a emitir según NICSP (SGG), con las exenciones de las disposiciones transitorias, y
- Fechas de los EEFF bajo disposiciones transitorias (31/12/21):** serán los CINCO (5) ejercicios posteriores al primer EEFF emitido según NICSP.



A las fechas expuestas se debe sumar que el Sector Gobierno Empresarial (Empresas Públicas Financieras y No Financieras) presentarán sus primeros Estados Financieros según NIC/NIIF al 31/12/16.

Desafíos

La implantación de las NICSP presentó y presenta grandes desafíos, fundamentalmente para la Contabilidad Nacional y para las áreas contables de las instituciones. Si se efectúa un análisis retrospectivo al inicio de la implantación se puede decir que dichos desafíos fueron, desde el punto de vista técnico, entre otros, los siguientes:

- Cambio de cultura (cultura contable vs. cultura presupuestaria),
- Resistencia al cambio
- Afianzar los conceptos contables, en especial la base del devengado,
- Adaptación e Integración de los Sistemas Informáticos de la Administración Financiera a los requerimientos del Módulo Integrado Contable adaptado a las NICSP, e
- Integración de los Clasificadores Presupuestarios /catálogos de Bienes/ con el Plan contable de Cuentas Contable según NICSP.

Si bien se han cumplido etapas importantes en el proceso, como ser el marco normativo, los manuales técnicos, la concientización y la capacitación, el plan de cuentas contable, etc., aún falta una serie de desafíos que hacen riesgoso al proceso de implementación, como ser:

- Implementación de las NICSP en el Poder Ejecutivo,
- Desarrollar Sistemas Informáticos que garanticen la aplicación de las NICSP,
- Procedimientos contables, sustentados en las Políticas Contables según NICSP,
- Pasar del registro basado en el criterio de caja a la base del devengado,
- Administración de Inventario (activos de consumo y activos para la venta),
- Alta de Activos (inmuebles, biológicos, intangibles),
- Alta de los activos de infraestructura,
- Aplicación de la NINSO N° 32 “Concesión de Servicios Públicos”,
- Aplicación de la Políticas Contables de los Instrumentos Financieros, y
- Cumplir con las Políticas Contables en el proceso de consolidación de la información contable.

Apoyo Internacional

La Contabilidad Nacional está realizando el trabajo de implementación de las NICSP con mucho esfuerzo y dedicación por parte de los funcionarios de la Contabilidad Nacional, que se han agrupado por temas a efectos de ir cumplimentando las metas trazadas (bienes, devengamiento de ingresos sin contraprestación, crédito público, consolidación, etc.). Los funcionarios contaron con capacitación por parte de consultores externos, y con base en todo ese conocimiento adquirido, se ha podido continuar con la elaboración de los procedimientos así como también se capacita al resto de las instituciones públicas.

La experiencia de Costa Rica con el organismo nacional representante de la profesión contable no ha sido exitosa, ya que dicho organismo inició una serie de capacitaciones que no fueron técnicamente buenas por lo cual dichas capacitaciones no generaron ningún valor agregado a los funcionarios.

Por tal motivo la Contabilidad Nacional continuó con la capacitación impartida por los consultores externos, que fue financiada por diferentes organizaciones tanto Nacional como Internacional, a saber:

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y
- Fundación Costa Rica-Estados Unidos para la Cooperación (CRUSA)

A través de los cuales se logró concretar la contratación de consultores internacionales, (Carmen Palladino y su grupo de consultores) los cuales han brindando su apoyo en la asesoría técnica para la implementación de las NICSP, específicamente en la capacitación tanto a nivel interno de la Contabilidad Nacional como a las diferentes Instituciones del sector público, así como también la elaboración de herramientas tales como el Plan Contable; Plan de Cuentas; Metodología para la Implementación de las NICSP, entre otros.

Factores de Éxito en la Implementación

Si bien los desafíos para los funcionarios de Costa Rica han sido y son muchos en materia de implementación del proceso, el mismo ha presentado factores de éxito que es bueno destacar y que pueden resumirse en:

- Fuerte apoyo político al proceso,
- Convencimiento por parte de la Directora de Contabilidad Nacional de Implementar NICSP,
- Funcionarios abiertos a la capacitación y al cambio de mentalidad presupuestaria a contable,
- Continuidad y acompañamiento de los consultores externos en todo el proceso, y
- Confianza en la asistencia externa como mentora del proyecto.
- Creación de equipos de implementación en las instituciones con personal de las áreas que suministran información y datos para el proceso contable, aspecto que resultó de gran importancia para que el proceso sea institucional y avance con agilidad.

Lecciones Aprendidas

Si se mira hacia atrás, así como vemos los éxitos, observamos también cuáles son las lecciones aprendidas para transmitir las y que aquellos países que inician el proceso no las vuelvan a cometer, a saber:

- No haberlo iniciado como un “proyecto integral”, considerando principalmente el proceso de planificación, gestión y control, dimensionando el tiempo, costo y calidad, además identificarlo como un Proyecto País.
- Los plazos establecidos inicialmente no fueron sustentados en un plan estratégico de implementación.
- El proceso de adopción e implementación debe estar acompañado del apoyo y compromiso político y de la participación activa de los altos jefes de las instituciones públicas bajo alcance.

- Se debe dotar el recurso humano interno con conocimientos contables para la ejecución del proyecto en cada institución.
- Una adecuada administración de proyectos y una estructura de dirección y coordinación se hace imprescindible para el logro y éxito del nuevo esfuerzo a realizar.
- La mayoría de las entidades poseen limitados recursos. Es esencial un uso eficaz y efectivo de ellos.
- Se requiere de capacitación teórico práctica continuo para poder dotar al recurso de las capacidades y competencias necesarias e idóneas.
- Es necesario que la capacitación se fortalezca mediante metodologías de aprender haciendo, ya que no solo es necesario comprender las normas, sino también aprender a aplicarlas en las condiciones concretas de cada institución.
- Cuando la entidad migra de la contabilidad de caja a la contabilidad de devengado, se experimentan cambios en cómo la organización es administrada y cómo opera. El entrenamiento va más allá de la habilidad contable: componente organizacional.
- El tema de los sistemas de información de soporte al proceso contable, debe ser parte del proceso desde el inicio, para que al final no se convierta en el principal obstáculo a superar.

Beneficios que genera a Costa Rica la implementación de las NICSP

Entre los beneficios políticos podemos referencias el examen² sobre las Políticas Comerciales de Costa Rica realizada por las Organización Mundial de Comercio (OMC) en agosto 2013, donde uno de los requisitos a cumplir fue, la incorporación de mejores prácticas en la administración gubernamental y dentro de ellas la adopción de las NICSP fue un aporte positivo para el país.

Por otro lado, en Costa Rica se ha iniciado el “Proceso de Consolidación Fiscal” dentro del cual la adopción de las NICSP es la garantía a la transparencia y rendición de las cuentas públicas.

Y como beneficio técnico se espera que con la implementación del Módulo Contable Integrado del Sector Público a enero del 2016 se obtenga:

- disponer de información confiable y comparable en el tiempo real (entre entidades); y
- mejorar la rendición de cuentas y la transparencia.

Compartir documentación y experiencia.

La Dirección de Contabilidad Nacional ha puesto a disposición de otras Contadurías de los países Latinoamericanos su experiencia entre las que se encuentra un acuerdo con El Salvador para la utilización el Plan General de Contabilidad para que dicho país inicie su proceso de implementación.

Asimismo, se han realizado pasantías con el fin de dar a conocer la experiencia de Costa Rica en la implementación de las NICSP, en marzo del 2013 se recibió a un grupo de representantes del Gobierno

² En los Exámenes de las Políticas Comerciales, ejercicio prescrito en los Acuerdos de la OMC, se examinan y evalúan a intervalos regulares las políticas comerciales y relacionadas con el comercio de los países Miembros. También se siguen de cerca los acontecimientos importantes que puedan tener consecuencias en el sistema mundial de comercio. Todos los Miembros de la OMC están sujetos al examen.

de El Salvador; y en el mes de abril, del presente año, se espera la visita de un grupo de representantes del Gobierno de Panamá, así como también se tiene en lista otros países que han manifestado su interés en conocer la experiencia.

Como parte de la política de divulgación y comunicación, toda la información sobre el Proyecto de Implementación de las NICSP está a disposición en la página web NICSPCR (<http://www.nicpscr.com/>) de la Contabilidad Nacional

Además, es importante destacar que en el mes de octubre de 2013, se desarrolló un Taller de Contabilidad Gubernamental sobre la Implementación de las NICSP donde el Gobierno de Costa Rica fue anfitrión, con el apoyo del BID, y se concretó un primer esfuerzo para crear una “Comunidad Interamericana de Práctica de Contabilidad Gubernamental”, que permitirá a la región consolidar los avances, intercambiar buenas prácticas, compartir las lecciones aprendidas y, principalmente, fortalecer el desarrollo de la Contabilidad Gubernamental como núcleo integrador de la Administración Financiera de los países para una mayor transparencia fiscal y confiabilidad de la rendición de cuentas. En este sentido, y aprovechando el avance y experiencia del Gobierno de Costa Rica en la implementación de NICSP, se dieron los siguientes acuerdos: se nominó a la Señora. Contadora Nacional, MSc. Irene Espinoza para que lidere el proceso en representación de la región y se aproveche para ello la página web de la Contabilidad Nacional como medio de comunicación inicial e inmediato, hasta que se alcance una estructura propia.

Por lo expuesto, cabe reiterar el interés de la Contabilidad Nacional de continuar compartiendo la experiencia y lecciones aprendidas con todos los organismos gubernamentales que demuestren su interés en el proceso de implementación de las NICSP.