

¿HA CAMBIADO LA REVISORÍA FISCAL?

Por Samuel Alberto Mantilla B.

Contador Público
Director Departamento de Ciencias Contables, Pontificia Universidad Javeriana
(Bogotá)

mantilla@javercol.javeriana.edu.co

¿HA CAMBIADO LA REVISORÍA FISCAL?

Es posible que algunos (o muchos) revisores fiscales no hayan cambiado su práctica profesional y tampoco estén dispuestos a cambiarla. Sin embargo, se constata que la revisoría fiscal sí ha tenido transformaciones profundas. Pueden identificarse tres esquemas paradigmáticos claramente definidos: empírico, normativo y económico.

La situación actual es de crisis, como ocurre en muchos aspectos de la vida nacional. Tal crisis se debe al cambio del paradigma normativo hacia el paradigma económico. Muchos, defienden a ultranza el esquema normativo, si bien entienden que cada vez es menos eficiente y genera mayores problemas. Unos pocos tienen claridad sobre el nuevo contexto económico y todavía no son capaces de explicar, sobre todo en la práctica, su alcance y sus consecuencias.

¿Qué caracteriza a cada uno de esos núcleos de transformación que se han ido manifestando a lo largo de la historia? De su análisis pueden derivarse, no sólo lecciones importantes, sino soluciones eficaces.

Esquema empírico

Este paradigma se ubica en el origen histórico de la revisoría fiscal y presenta soluciones tipo ensayo y error a un conjunto de necesidades cada vez más sentidas en las organizaciones empresariales, sobre todo las sociedades mercantiles y, en especial, la sociedad anónima.

Tal y como fue entendida en sus comienzos, la necesidad básica era realizar una revisión; esto es, volver a mirar con otros ojos. El objeto de dicha revisión era toda la empresa, entendida entonces como sociedad anónima. En palabras de hoy, las empresas "grandes" de ayer, pero cuyas características, distan mucho de parecerse a las del mundo contemporáneo.

El centro de atención radicaba en la confianza privada, de manera especial para proteger el patrimonio y para evitar conflictos de tipo tributario. De ahí la connotación fiscal que se le dio a dicha revisión.

El ambiente de aquella época (finales del siglo 19 y comienzos del siglo 20), para efectos de precisión, era la industria manufacturera liderada por los paisas y los bogotanos, grande por el impacto en la economía del país y caracterizada por el empuje de sus gestores.

Por esa razón, las leyes que regularon la revisoría fiscal la vincularon estrechamente con la

teneduría de libros de la época, práctica a la que erróneamente se le dio el título de contabilidad desde el punto de vista legal, lo que generó el cúmulo de imprecisiones contables que abundan en la legislación y en la jurisprudencia colombianas, desde entonces y hasta hoy.

Tal actividad, que entonces era solamente eso, estaba a cargo de personas generalmente carentes de formación profesional, que realizaban los oficios de la teneduría de libros y la auxiliatura comercial, genéricamente denominada contaduría.

Esquema normativo

Luego de la Gran Depresión, se afianzó en el mundo occidental un nuevo tipo de prácticas empresariales que se fueron introduciendo en Colombia, ya por la vía de las entonces denominadas empresas multinacionales o ya por la vía de las regulaciones a través de las superintendencias. En el país muchos identifican esto con la Misión Kemmerer.

Era claro que la sociedad anónima tenía que abrirse al mercado de capitales y para ello, tenía que ajustar sus esquemas organizacionales. Ello nunca se ha logrado plenamente en el país porque se identificó con soluciones normativas. Empezó, entonces, un auge de la regulación de esta actividad y, por imposición de la ley se fue extendiendo a casi todos los entes económicos, esto generó una confusión adicional que todavía se mantiene en prácticamente todos los niveles: lo normativo absorbe la realidad económica y organizacional y le impone prácticas, generalmente cargadas de formalismos legales, que no le dejan abrirse plenamente al mercado.

Triunfa, debe reconocerse, lo normativo. En la revisoría fiscal ello se hace evidente. A partir de 1955 se va sucediendo un conjunto, cada vez más creciente de normas, leyes, decretos, resoluciones, jurisprudencias y demás, que le imponen funciones y requerimientos la mayoría de las veces por fuera de su alcance.

Queda claro que el esquema legal es el de los órganos societarios, y es la revisoría fiscal el órgano de control. Pero la intención era trasladar las prácticas internacionales de auditoría que se difundían, con éxito, en el mundo occidental. Tal esquema se extendió primero a todas las otras sociedades mercantiles y luego, se fue aplicando a casi todos los entes económicos, incluidos entes del sector público, cooperativo, sin ánimo de lucro, economía solidaria e incluso personas naturales.

Se obligó, por mandato de la ley, a tener un órgano societario incluso donde no había sociedades mercantiles. E igualmente por mandato de la ley, se obligó a un horror técnico: identificar control y auditoría. La consecuencia de ello ha sido ineficiencia. Una multitud de normas que se cumplen porque es forzoso hacerlo pero con un tipo de cumplimiento que es inefectivo.

En aras de que el esquema se pareciera al esquema internacional, se profesionalizó tal actividad alrededor de los contadores públicos. Con otro error legal impresionante: se asimiló, en la ley, a los contadores empíricos con los contadores públicos (=auditores) americanos. Y se obligó, por mandato de la ley, a ejercer una profesión internacional bajo parámetros criollos.

El querer hacer las cosas a la criolla ha generado que corra abundante tinta legal pero muy poca efectividad práctica. En consecuencia, se cumplen las normas criollas, pero cuando se llega a las fronteras no se aceptan tales prácticas. Por lo tanto, la revisoría fiscal colombiana no es aceptada internacionalmente como auditoría financiera externa; y los contadores públicos colombianos no son reconocidos como tales a nivel internacional.

Debe subrayarse, claro está, que ha faltado valentía en los profesionales colombianos para romper esos esquemas ambivalentes y dar prioridad a su experiencia técnica. Y debe reconocerse también, que las universidades colombianas han explotado comercialmente esta situación para lucrarse económicamente, pero no han tenido la claridad conceptual y científica para dar un aporte serio al país en estos asuntos.

Los contadores, la contabilidad, la auditoría, el control empresarial y la revisoría fiscal, han estado en el país en manos de la normatividad, ejercidos de manera incoherente, por efecto de la obligatoriedad de unas normas y por una lealtad mal entendida al estado soberano. A ello se le denominó ejercicio de la fe pública y la revisión se caracterizó por un sesgo claro a favor del gobierno: los revisores fiscales como auxiliares de las superintendencias y del recaudo tributario.

En resumen, este paradigma le aportó a la revisoría fiscal una institucionalidad que es incuestionable y le asignó a los contadores públicos la responsabilidad de tales funciones. Pero le dejó también enormes problemas que son la causa de su ineficacia. Los principales de tales problemas son: (1) identificación entre auditoría y control; (2) para unos casos es órgano (interno) y para otros, servicio profesional (externo); (3) ejercicio y responsabilidad exclusiva para la persona natural, sin reconocer que la contaduría pública en el mundo se ejerce también como persona jurídica (firmas de contadores).

El fallido intento de lograr un Estatuto de Revisoría Fiscal que unificara y diera coherencia al conjunto normativo, como fruto de un gran consenso, retomado luego por un sector político como el intento de sacar una ley de revisoría fiscal cualquiera fuera su contenido, es el resumen y la caída de este paradigma normativo.

La obligatoriedad vista únicamente en perspectiva jurídica, el cumplimiento como objetivo único en la práctica y el sesgo a favor del gobierno, denominado ello fe pública, han hecho crisis

porque el mundo, en definitiva, no sólo se internacionalizó sino que se globalizó, dando prioridad al interés público en el que el gobierno es uno de los stakeholders.

La lección del esquema normativo debiera aprenderse: lo que comenzó como un intento de internacionalización (sociedad anónima, auditoría, contabilidad financiera, contaduría pública) y que luego degeneró en prácticas ineficaces, debiera aprenderse. El estilo de hacer las cosas a la criolla, redactando con nuestras palabras lo que dicen los vocablos técnicos e imponiéndolo por la fuerza de la ley, debe ser superado. En una época de globalización es imperativo adoptar los esquemas y las prácticas globales, y no hacer ejercicios de adaptación que se obligan a cumplir formalmente pero que son ineficaces en la práctica.

Esquema económico

Mientras muchos no reconocen todavía el fracaso del esquema normativo, el mundo y en especial la contaduría, adoptó el esquema económico de la globalización: economía de mercado bajo un parámetro completamente diferente: *calidad en aras del interés público*. Ello ha conducido a prácticas absolutamente diferentes genéricamente denominadas estandarización.

Claro que no faltan quienes son reactivos e identifican normas con estándares, así como hicieron con auditoría y control. Fabrican su propio mundo, lo plasman en la ley, y dejan que sean otros (contadores) los que carguen con las responsabilidades (y el descrédito).

La economía de mercado da prelación a la calidad por encima de las normas. La obligatoriedad es dada no por la imposición que ejerce la ley sino por la urgencia de competitividad y cobertura de mercados. Éstos, no son únicos y tienen alcances diferentes: locales, regionales, nacionales, internacionales, globales. Cada mercado, por consiguiente, tiene sus propios estándares. Lo ético se hace elemento inherente de la calidad: accountability.

Se da prelación, entonces, al interés económico por encima del interés legal. Del análisis centrado en el patrimonio del propietario se pasa al balanceo de los intereses económicos de los diferentes stakeholders. Por esa razón, la contabilidad centrada en la partida doble ha sido sustituida por la información (financiera y no financiera) integrada a través de sistemas como el Balance Scorecard.

Por ello, se cuestiona la soberanía de los Estados y se hace urgente reducir los tamaños de éstos, en aras de un gobierno eficiente que garantice el bienestar de todos. Los países que no han logrado realizar estas transformaciones, como Colombia, están en serias crisis: abundancia creciente de normas y corrupción, y cada vez mayor deterioro en la calidad de vida.

Las instituciones, todas, tienen entonces que replantearse de acuerdo con las nuevas reglas del juego. En un mundo globalizado, el principal reto estratégico es conciliar un conjunto de objetivos aparentemente contradictorios:

- Pensar a largo plazo al mismo tiempo que se producen resultados a corto plazo.
- Desarrollar escala global y ser también responsables localmente.
- Aprender a colaborar a través de fronteras internacionales pero manteniendo una ventaja competitiva.
- Invertir en innovación sin dejar por ello de aumentar la estabilidad operativa y la eficiencia.

El cambio ya empezó

Al respecto, la contabilidad financiera, la auditoría financiera y la contaduría pública ya evolucionaron:

- Los estándares internacionales de contabilidad financiera de IASC fueron revisados por requerimiento de IOSCO y ahora son completamente diferentes a los anteriores. Por eso se hace referencia a IASC 2000 para identificarlos.

- Los estándares internacionales de auditoría financiera de IFAC fueron *recontextualizados* a raíz de la emisión de Estándares Internacionales de Aseguramiento de Información emitidos por IFAC. El primero de ellos fue emitido en julio 2000 bajo el título "Contratos de Aseguramiento". La consecuencia es que todo el esquema internacional de auditoría financiera se plega al esquema de aseguramiento de la calidad. Por ello, en el mundo ha quedado claro que un auditor financiero solamente puede prestar servicios de auditoría financiera al mismo cliente: *la independencia como condición sin la cual no*. Por lo tanto, las firmas de multinacionales (y nacionales) de auditores han tenido que escindir sus negocios de consultoría y por ello el Código Internacional de Ética Profesional de Contadores Profesionales está en revisión para incorporar lo relacionado con independencia. ¿Puede, entonces, un profesional que realiza auditoría financiera prestar otros servicios al mismo cliente? La respuesta es un rotundo no.

- La contaduría pública se ha re-contextualizado dentro de la Contaduría Profesional: además de los contadores públicos (= auditores) hay otros contadores profesionales: contadores gerenciales, contadores gubernamentales, auditores internos, etc. Están en implementación estándares globales de contaduría que abarcan seis elementos: (1) formación universitaria básica; (2) formación universitaria en contaduría; (3) experiencia empresarial; (4) exámenes de Estado; (5) educación continuada; (6) certificación internacional. Contador que no satisfaga esos estándares, no podrá ejercer en el nuevo esquema económico, así cumpla los mínimos legales exigidos por cada país.

Globalización de la revisoría fiscal: ¿Utopía o realidad?

Ya se vio cómo el paradigma normativo surgió a partir de un intento de internacionalizar la revisoría fiscal para asimilarla a las prácticas de la auditoría norteamericana. El hecho es que tal internacionalización nunca se dio. En la práctica, triunfó el nacionalismo.

Ahora existe un imperativo legal para ello (Art. 63, Ley 550 de 1999). Es, no se olvide, un imperativo ineficiente si se pretende continuar con la tradición normativa (y jurisprudencial) que existe sobre el particular y que tiene su principal escollo en el art. 48 del Decreto Ley 410 de 1971 (Código de Comercio).

En la actualidad, y con una fecha clave que es enero 1 de 2005, el imperativo es adoptar el esquema global que tiene tres aristas:

- (1) Estándares internacionales de contabilidad financiera versión IASC 2000;
- (2) Estándares internacionales de auditoría financiera versión IFAC 2000;
- (3) Estándares internacionales de contaduría profesional versión IFAC-UNCTAD.

Ello implica entender los distintos mercados de esas tres aristas y actuar en consecuencia:

- Para mercados internacionales y globales, técnicamente denominados *cross-border*, esto es, para empresas que cotizan en el mercado de capitales: ESPECIALIZACIÓN y/o INTEGRACIÓN. Con una condición: INDEPENDENCIA. Con un medio indispensable: TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN. Por lo tanto, contabilidad y auditoría financieras ongoing.

- Para mercados locales, regionales y nacionales. Esto es, para las empresas que técnicamente se denominan PYMES: soluciones INTEGRALES (COMPRESIVAS). Sobre una base de generalidad.

- Para mercados gubernamentales. Esto es, para empresas y entes de gobierno, contabilidad y auditoría financiera pública (gubernamental).

- Para mercados sin ánimo de lucro. Esto es, para empresas no gubernamentales, de tipo religioso y similares, contabilidad y auditoría financieras especializada para tal fin.

A la fecha, están definidos los estándares internacionales de contabilidad y auditoría financiera *cross-border*: versiones IASC 2000 e IFAC 2000. Y están en proceso de emisión estándares internacionales de contabilidad y auditoría financieras para los otros tres sectores, siendo el gubernamental el más avanzado.

En consecuencia, debe necesariamente hablarse de, por lo menos, cuatro revisorías fiscales completamente diferentes.

(1) Revisoría Fiscal para empresas/entes que cotizan en el mercado de capitales: léase, vigiladas por Superhancaria y Supervalores, especialmente: una revisoría fiscal cuya única tarea es realizar la auditoría financiera ongoing: con los requisitos indispensables de independencia de los auditores y de uso intensivo de la tecnología de la información. Debe aclararse que la auditoría financiera ongoing realiza la evaluación de: (1) razonabilidad de los estados financieros, (2) empresa en marcha, (3) prevención y detección de fraude y error, (4) prevención y detección de lavado de activos.

(2) Revisoría Fiscal para PYMES, con una expresa limitación: si participan en mercado de capitales, necesariamente deben pasar al esquema de las empresas que participan en mercado de capitales. Este esquema es el de una revisoría fiscal integral o comprensiva: además de la revisión de estados financieros, pueden agregarse otras funciones: fiscalización del control interno, de operaciones, etc.

(3) Revisoría Fiscal de entes gubernamentales, que no es otro que el Control Fiscal a cargo de las Contralorías.

(4) Revisoría Fiscal de entes sin ánimo de lucro, que es un esquema que tendrá que desarrollarse según las peculiaridades específicas de estos entes.

Preguntas y soluciones

Está claro que mientras no haya preguntas bien formuladas no habrá respuestas que solucionen. Lo siguiente, a manera de agenda de hipótesis, se ubica en esa línea.

- Al igual que en contabilidad, auditoría y contaduría, ¿porqué fracasó lo legal en revisoría fiscal?

Porque se quiso hacer unas normas tan locales, tan autóctonas, en un momento en el que el mundo avanzaba raudo en un proceso de evolución de la normalización a la armonización a la internacionalización y a la globalización.

Se lograron imponer leyes ineficaces. Muchas cosas se hacen para cumplir formalmente la ley o la norma. Pero son percibidas como gasto, como algo que no agrega valor. Por eso, muchos (¿demasiados?) revisores aplican las mismas técnicas del esquema empírico y no pasa nada. Tampoco

violan la ley. Porque ésta está mal hecha: jurídicamente bien pero técnicamente (contablemente) mal.

Y sobre todo, porque las normas legales colombianas se han realizado en el terreno lexicográfico (siempre queriendo decir una cosa y escribiendo otra). lo que condujo a jurisprudencias e interpretaciones contradictorias e incoherentes: se desconocieron las infraestructuras y las estructuras económicas y técnicas de los negocios-empresas-sociedades que se pretendían regular.

- ¿Va a desaparecer lo normativo?

Definitivamente, NO. Seguirán existiendo normas pero estarán subordinadas a lo económico. Su alcance estará limitado por el mercado que pretendan regular. Los países, necesariamente, tienen que adoptar estándares globales para que sus empresas nacionales puedan participar en los mercados internacionales y globales.

Las normas nacionales tendrán eficacia únicamente para las PYMES. Pero esto no será práctico, porque conllevaría aislar al sector nacional mayoritario. Necesariamente, entonces, los países tendrán que adoptar estándares internacionales para PYMES.

Y ello tendrán que hacerlo antes que la etapa de la globalización (que es el estado actual) sea superada por otra que todavía hoy no intuimos. A manera de ejemplo, la revolución siguiente viene por lados del comercio electrónico: preparación, presentación, auditar y distribución de estados financieros por medios electrónicos.

• Desde una perspectiva económica, de mercados, ¿cuáles son los temas / problemas / objetivos más urgentes que necesita abordar la revisoría fiscal?

Independiente de si haya o no normas y regulaciones que ayuden, para que pueda responder, efectivamente en el nuevo entorno económico, la revisoría fiscal debe abordar, en la teoría y en la práctica, los siguientes temas:

1. Tecnología de la información

- e-business
- ongoing
- bases de datos
- distribución electrónica

2. Ética

- Prevención y detección de fraude y error
- Prevención y detección de lavado de activos
- Lucha contra la corrupción

3. Contabilidad

- Empresa en marcha
- Información prospectiva
- Información por segmentos
- Activos intangibles
- Nuevos instrumentos financieros

4. Orientación al cliente

- Customización
- Aseguramiento de información
- Servicios profesionales

Definitivamente, la revisoría fiscal sí ha cambiado. Existe un nuevo paradigma que es necesario adoptar con urgencia. Ello implica abandonar teorías y prácticas obsoletas, trasnochadas, repetidas innecesariamente.

En este nuevo escenario, la globalización es la última oportunidad para la Contaduría Pública y para la revisoría fiscal colombianas: o se adoptan los estándares globales, o se perece. Y que quede bien claro: la adopción de los estándares globales no es copiar o traducir para incorporar en los textos legales. Conlleva adoptar la infraestructura, las estructuras (técnicas y conceptuales) y las prácticas globales. O encerrarse, que es lo mismo que perecer.