

Visión*

Una publicación especializada de la práctica de Auditoría de PricewaterhouseCoopers México

Noviembre de 2009

- Nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Retos de infraestructura ante crisis
- Gobierno Corporativo y la crisis actual
- Impacto de Solvencia II
- IFRS en el sector asegurador
- A la guerra sin fusil
- Beneficios de la energía renovable



*connectedthinking

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Una nueva tarea contable en Gobierno

Sin duda, uno de los aspectos clave para construir la confianza es la transparencia. Cada vez más los negocios informan con oportunidad a sus grupos de interés su desempeño, sólo así van generando confianza en el mercado y ganando nuevas oportunidades de inversión y crecimiento.

Al igual que las empresas, el Sector Gobierno ha estado alineando procesos con sus objetivos y creando leyes que le permitan mejorar su desempeño y cuidar su transparencia, es así que surge la Nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental que implica una armonización contable en los tres niveles de Gobierno (Federación, Estados y Municipios). Esta ley pide a los entes públicos emitir información financiera patrimonial, tener un sistema contable armonizado y brindar elementos suficientes para lograr una evaluación del desempeño de los mismos, promoviendo la transparencia de la información pública.

Para conocer el impacto de esta ley en las operaciones del sector y las necesidades fundamentales para cumplirla, le invitamos a consultar nuestro artículo “Nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental”. Continuando con el tema de leyes, recomendamos también la lectura del artículo “Solvencia II, el impacto en la organización, procesos y sistemas”, una nueva legislación en Europa para el sector asegurador y que vale la pena analizar su llegada a México.

Adicionalmente, este número de Visión tiene un eje rector en la mayoría de los artículos presentados: la crisis y sus oportunidades, y es que todo se está analizando desde esta perspectiva, la infraestructura, el gobierno corporativo, la venta y compra de empresas, así como el uso de la energía renovable. Lo invitamos a consultar éstos y otros temas en la Revista Visión, octava edición.

Carlos Méndez
Socio Líder de Auditoría

Información y comentarios en:
revista.vision@mx.pwc.com

Equipo Visión*

Consejo Editorial:

Juan Manuel Cárdenas, Bernardo González,
Michelle Orozco y Joaquín Silva.

Colaboradores:

Rosalía Castañeda, Miguel Ángel Castro,
Germán Ganado, Francisco Ibáñez, Raúl Lozano,
Michelle Orozco, José Antonio Quesada,
Adriana Rubio, Joaquín Silva, Patricia Soriano y
Fernando Torres.

MPC

Comunicación:

Margarita Castillo

Diseño Editorial:

Paulina Gómez

Contenido

1. Nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental
2. Retos de infraestructura ante crisis
3. Gobierno Corporativo y la crisis actual
4. Impacto de Solvencia II
5. IFRS en el sector asegurador
6. A la guerra sin fusil
7. Beneficios de la energía renovable

Nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental

La Ley y sus principales aspectos

El pasado 31 de diciembre de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG). Esta Ley tiene por objeto establecer criterios generales que regirán la Contabilidad Gubernamental, pero sobre todo, la emisión de la información financiera de los entes públicos con el objetivo de lograr una armonización contable en los tres niveles de Gobierno (Federación, estados y municipios). Con esta disposición se busca armonizar el registro y facilitar la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gasto públicos.

Esta ley pide a los entes públicos emitir información financiera patrimonial, tener un sistema contable armonizado y brindar elementos suficientes para lograr una evaluación del desempeño de los mismos, promoviendo la transparencia de la información pública. También prevé que los estados y municipios que no se encuentren al corriente en el cumplimiento de esta ley,

no podrán contratar o emitir deuda e inscribirla en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Por la LGCG, se crea el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), el cual tendrá como objetivo emitir las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos; adicionalmente, se crea el Comité Consultivo que propondrá al CONAC para su posterior emisión: i) la creación o modificación de las normas contables y de emisión de información financiera y relativas al registro y valuación del patrimonio, ii) apoyar y proponer las acciones necesarias para la capacitación de los usuarios de la contabilidad gubernamental.

Esta ley contempla fechas límite de cumplimiento que deben ser observadas por los funcionarios públicos a fin de evitar sanciones que se indican en la misma. Los plazos que señala son de forma general los siguientes:

CONAC y Comité Consultivo:	2009	2010	2011	2012
1. Emitir un plan de cuentas, clasificadores presupuestarios armonizados, normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los ingresos y egresos y para la emisión de la información financiera.				
2. Emitir los postulados básicos, las principales reglas de registro y valoración del patrimonio, estructura de los catálogos de cuentas y manuales de contabilidad.				
Federación, Entidades Federativas, Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Entidades y Órganos Autónomos:				
3. Disponer de listas alineadas al plan de cuentas; clasificadores presupuestarios armonizados; de las normas y metodología que establezca los momentos contables de ingresos y gastos, contar con indicadores para medir los avances físico-financieros.				
4. Realizar los registros en base acumulativa y en apego a los postulados básicos de contabilidad gubernamental, disponer de catálogos de cuentas y manuales de contabilidad y emitir información contable, presupuestaria y programática.				
5. Efectuar los registros del patrimonio y su valuación; generar indicadores de resultados sobre el cumplimiento de sus metas y publicar información contable, presupuestaria y programática en Internet para consulta de la población en general.				
6. Emitir las cuentas públicas conforme a la estructura establecida, así como publicarlas para consulta de la población en general a partir del inicio del ejercicio. (Fin de la armonización)				

Lo anterior representa una tarea que parece difícil de alcanzar, ya que la implementación de esta Ley trae consigo cambios importantes en diversos ámbitos de la estructura de los entes públicos, tales como:

- Reformas a su marco jurídico e internamente a sus reglamentos
- Cambios en tecnologías de información
- Adecuación de procesos administrativos, contables y financieros
- Capacitación del personal

Primeras disposiciones derivadas de la Ley

De acuerdo con los tiempos marcados por la LGCG, el CONAC emitió, el 20 de agosto de 2009, los siguientes acuerdos:

- a) Normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los egresos
- b) Marco conceptual de contabilidad gubernamental
- c) Postulados básicos de contabilidad gubernamental

a) Normas y Metodología para la determinación de los momentos contables de los egresos

En esencia, estas normas se refieren principalmente a lo siguiente:

- Todos los entes públicos utilizarán un Sistema de Contabilidad Gubernamental reflejando la aplicación de los postulados, normas contables generales y específicas que establezca el CONAC.
- Los gobiernos de las Entidades Federativas, deberán adoptar e implementar las decisiones del CONAC, adecuando sus marcos jurídicos, lo cual podría traer una modificación o formulación a leyes o disposiciones de carácter local.

Destaca en este apartado, la publicación de los momentos contables de los egresos, en donde establece que los registros contables se realizarán en base acumulativa, y la contabilización de los egresos se hará en base a la fecha de su realización, independientemente de su pago (Devengo contable). Los momentos contables del presupuesto de egresos son:

- Aprobado
- Modificado
- Comprometido
- Devengado
- Ejercido
- Pagado

También se muestran los criterios generales para determinar el gasto comprometido y devengado. Esto se ilustra mediante ejemplos de diferentes tipos de operaciones de egreso.

La adopción de estas Normas y Metodología será a más tardar el 31 de diciembre de 2010.

b) Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental (MCCG)

El MCCG constituye la base del Sistema de Contabilidad Gubernamental para los entes públicos, y establece los criterios necesarios de contabilización de la información financiera y presupuestal.

Dicho MCCG incluye los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental (PBCG), los cuales son:

- Sustancia económica
- Entes públicos
- Existencia permanente
- Revelación suficiente
- Importancia relativa
- Registro e integración presupuestaria
- Consolidación de la información financiera
- Devengo contable
- Valuación
- Dualidad económica
- Consistencia.

Adicionalmente, dentro del MCCG se encuentran los apartados relativos a:

- Necesidades de la información financiera de los usuarios
- Cualidades de la información financiera a producir

- Los estados presupuestarios, financieros y económicos a producir y sus objetivos
- La definición de la estructura básica y principales elementos de los estados financieros a elaborar.

La adopción del MCCG será a más tardar el 30 de abril de 2010.

c) Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental

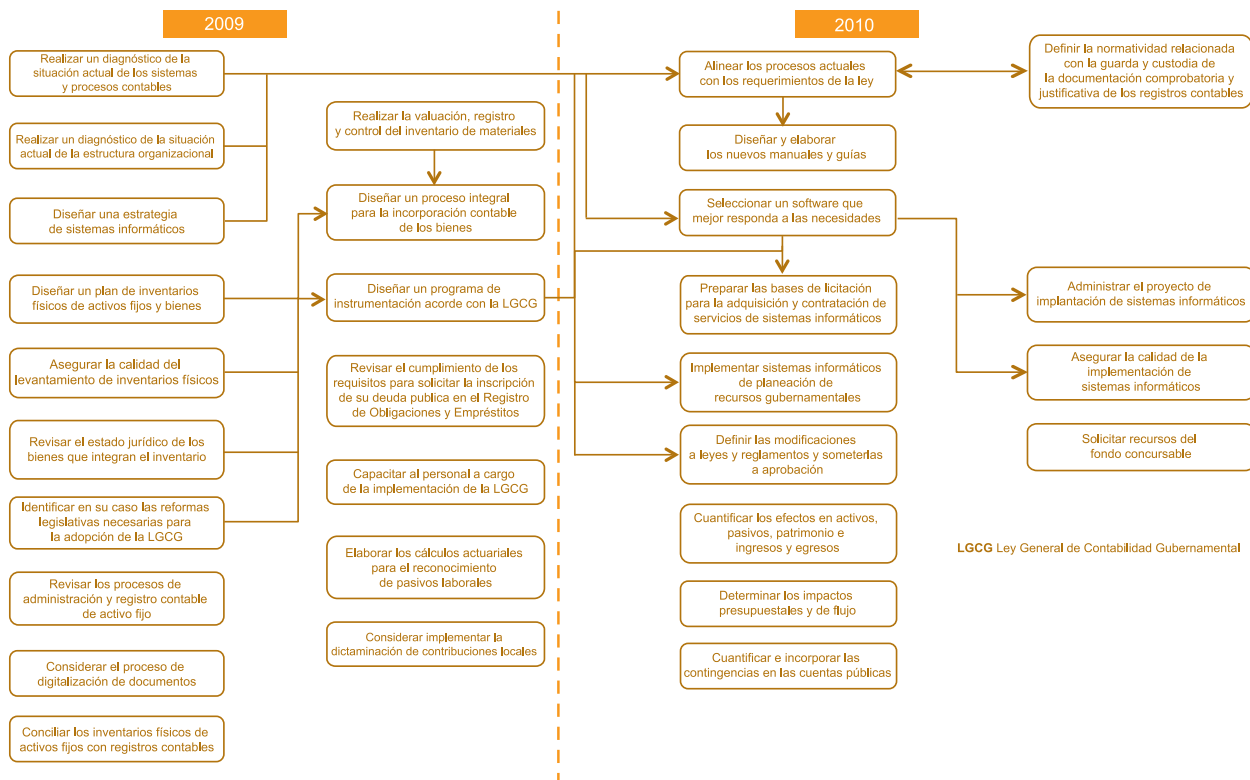
Se refieren a los elementos fundamentales que configuran el Sistema de Contabilidad Gubernamental. Dichos postulados sustentan de manera técnica el registro de las operaciones, así como la elaboración y presentación de los estados financieros con la finalidad de lograr la armonización contable y uniformar los métodos, procedimientos y prácticas contables.

La adopción de estos postulados será a más tardar el 31 de diciembre de 2010.

Para el cumplimiento y aplicación de esta ley, es necesario que los entes públicos lleven a cabo las actividades necesarias y concluir en los tiempos requeridos; por lo que deberán alinear sus procesos administrativos y de información, así como la documentación para generar en forma oportuna información presupuestal y contable; por otra parte, deben ser sensibles en entender y aplicar los momentos contables y hacer las modificaciones en sus sistemas informáticos relativos a la operación y sus interfaces con los presupuestales y contables. En caso de no cumplir con lo señalado en el punto anterior, la ley prevé sanciones para los funcionarios públicos.

PwC cuenta con grupos de expertos, que ofrecen soluciones específicas e integrales (30 servicios identificados y desarrollados), para ayudar a los gobiernos y entidades públicas a cumplir los requerimientos mencionados.

Principales aspectos a considerar para su implementación



Miguel Ángel Castro
y Germán Ganado

Retos de la inversión en infraestructura ante la crisis bajo esquemas público privados



Contexto

Como todos sabemos, una de las políticas públicas de este gobierno para contrarrestar la crisis financiera es la inversión en infraestructura. El desarrollo de infraestructura se puede realizar a través de distintos mecanismos; el tradicional, que es vía obra pública, o distintas modalidades de asociación público-privada.

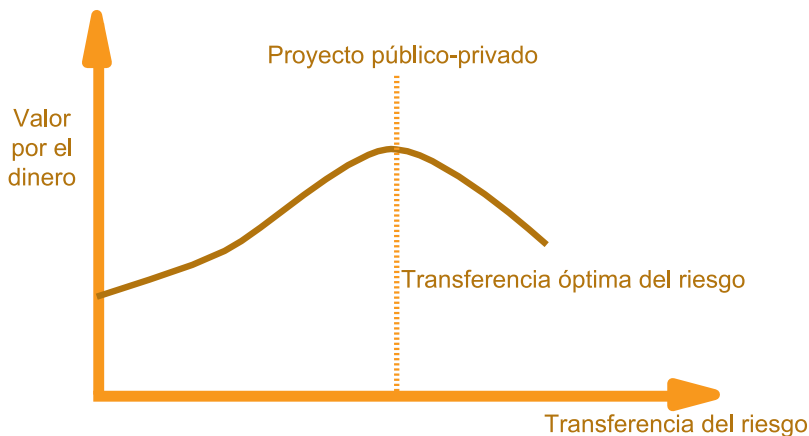
En la mayoría de los países, más del 85% de las obras de infraestructura se realizan mediante contratos de obra pública. La razón de complementar el desarrollo de infraestructura, con una mayor participación privada en cierto tipo de proyectos, es que el sector privado tiene mayores habilidades para realizarlos y, por lo mismo, transferir ciertas responsabilidades a este sector implicaría mayor beneficio para el gobierno (valor por el dinero).

La frase mil veces mencionada en el medio de la infraestructura “los riesgos deben asignarse a la parte que tenga la mejor capacidad para administrarlos”, es la base para optar por un esquema u otro de asociación público privada, y en este sentido, se plantean las concesiones (en donde esencialmente todas las responsabilidades y riesgos se le transfieren al privado), los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) [en los cuales no se transfiere la responsabilidad de explotar la infraestructura y, consecuentemente, el riesgo de demanda, aun cuando en algunos PPS carreteros se transfiere un riesgo menor de demanda], contratos de arrendamiento, etc.

En las asociaciones público-privadas donde hay más responsabilidades transferidas, como podrían ser las concesiones y los PPS, los riesgos de diseño, construcción, operación, mantenimiento y

financiamiento son responsabilidad del privado. Esta transferencia de riesgos, como se mencionó anteriormente, se realiza en el supuesto de que el sector privado tiene más habilidades que el gobierno para diseñar y construir un hospital, así como para mantenerlo; de ser así, tanto el gobierno como la población ganan, pues para el primero la infraestructura será más barata y los usuarios de ésta, en este caso del hospital, disfrutarían de instalaciones bien mantenidas.

Durante la etapa de preparación de los proyectos bajo algún esquema público-privado, el gobierno en todo momento debe analizar que el beneficio de transferir alguna responsabilidad al sector privado, sea menor al costo de transferirla, de otra forma no habría valor por el dinero para el sector público. En el caso de una concesión carretera, el riesgo de demanda es perfectamente transferible siempre y cuando exista un compromiso por parte de la autoridad de no hacer caminos competitivos, etc., en el caso de un PPS de un hospital, el riesgo de demanda es difícil de transferir pues no está en manos del sector privado la política pública que promueve que los pacientes acudan a dicho hospital. Si en este último caso se quisiera transferir ese riesgo al sector privado podría hacerse, pero éste lo cobraría muy caro y, por ende, ya no habría beneficio para el estado. Lo anterior se ejemplifica en la siguiente gráfica:





En los proyectos público-privados una de las responsabilidades que asume el sector privado es el financiamiento. Una vez asignada la concesión o el contrato de servicios, el sector privado es el único responsable de obtener los recursos para desarrollar la obra; si por alguna circunstancia no pudiera conseguir este financiamiento, tendría que aportar sus propios recursos o buscar fuentes alternas.

La actual situación financiera está cambiando las reglas del juego, al menos a corto plazo, para los proyectos público-privados en general y la posibilidad de financiarlos en particular.

Situación actual

¿Qué tenemos en este momento?.

- Los bancos están prestando a plazos menores.
- Se está requiriendo mayor aportación de capital (menores niveles de apalancamiento).
- Están aumentando los costos del crédito.

- Existe mayor selectividad en los proyectos, lo que implica:
 - Proyectos menos riesgosos.
 - Proyectos de menor tamaño.
 - Proyectos mejor preparados (que se cuente con todos los estudios terminados, permisos y licencias, etc.).
- Se podría estar privilegiando la realización de proyectos a través de obra pública.

Asimismo, el sector privado y la banca comercial están requiriendo que el gobierno, a través del Banco Nacional de Obras y Servicios S. C. (Banobras), y su recién creado Fondo Nacional de Infraestructura, apoyen en el financiamiento de los proyectos de infraestructura, como Banobras lo está haciendo, otorgando recursos al sector privado, complementando las aportaciones de capital a través de deuda subordinada o dando garantías para minimizar aquellos riesgos que quizás antes de la crisis el mercado y

la banca estaban dispuestos a asumir, pero que en este momento son inaceptables.

Por lo anterior, los distintos actores en nuestro país que intervienen en el desarrollo de infraestructura enfrentan diversos retos:

El gobierno

- Seleccionar proyectos con mayor posibilidad de ser financiados.
 - Proyectos menos riesgosos:
 - a) Que tengan menores problemas en términos de derechos de vía, permisos ambientales, etc.
 - b) Técnicamente sencillos
 - c) Se acoten o eliminen ciertos riesgos
 - Proyectos de menor tamaño ya que los bancos no pueden concentrar sus recursos escasos en poco proyectos
- Preparar mejor los proyectos, esto es, licitarlos con la mayor información disponible para los licitantes y con un balance adecuado al compartir los riesgos.
- Identificar esquemas que impliquen menores riesgos y, por ende, mayor probabilidad de financiamiento; entre éstos está realizar, mediante obra pública, proyectos que antes pudieran haberse efectuado por algún esquema público-privado, hacer combinaciones de obra pública

y PPS, concesiones de menor tamaño, etc.

- Allegarse de personal (interno o externo) calificado que le permita estructurar adecuada y ágilmente los proyectos.

El sector privado

- Buscar fuentes alternativas de financiamiento (fondos de inversión, banca de desarrollo, bancos multilaterales, etc.).
- Fortalecer sus relaciones corporativas con la banca comercial.
- No participar en proyectos donde la probabilidad de conseguir financiamiento es baja, a menos que cuenten con recursos propios para afrontar el monto no financiado.
- Ser más selectivos y participar en proyectos donde su experiencia y habilidades aporten valor para el gobierno.
- Llevar a cabo alianzas estratégicas con otras empresas del ramo.

De la banca de desarrollo

- Agilizar sus procedimientos internos para hacer frente a la intensa demanda de recursos.
- Estructurar productos que apoyen el financiamiento de los proyectos y al mismo tiempo no desincentiven la competencia entre la banca comercial.

Conclusiones

Si bien en estos momentos se va a privilegiar el desarrollo de infraestructura a través de obra pública, hay múltiples proyectos que, por su tamaño y nivel de riesgos, es viable estructurarlos mediante algún esquema público-privado (previa comprobación de que generan valor por el dinero para el gobierno).

La situación financiera actual no es generalizable y debe analizarse proyecto a proyecto; la competencia por el financiamiento será dura y si el gobierno a sus distintos niveles quiere construir infraestructura a través de alguna modalidad de asociación público-privada, tendrá que invertir tiempo y recursos en seleccionar los proyectos que se adecuen más a las circunstancias actuales, realizar un balance adecuado de responsabilidades y riesgos, así como preparar impecablemente dichos proyectos.

Francisco Ibáñez Cortina

El gobierno corporativo y la Crisis Actual

La profunda crisis por la que atraviesan las economías occidentales afecta también a los modelos de gobierno corporativo de las compañías cotizadas difundidos recientemente. No podía ser de otra manera. Uno de los motivos principales del descalabro ha sido la falta de rigor de los administradores de las compañías. Otro, el hecho de que el poder económico había asumido de facto una potestad normativa y donde la teoría económica en defensa del mercado libre, dejaba que fuera la auto-regulación la que produjera los cambios asumiendo que de sucederse descalabros serían por “ineficiencias del mercado” y que éstas se deberían licuar de manera natural dentro del sistema.

Apelar a la ética de las personas o a un cambio de la cultura empresarial está muy bien, pero no es, por desgracia, suficiente. Habrá que definir e implementar modelos más cuidadosos y menos vulnerables al corto plazo, al móvil del lucro inmediato y las operaciones especulativas. Antes se buscaba autocontrol, equilibrio,

creación de valor y garantías para los accionistas. Ahora, las prioridades son estabilidad, solvencia, eficacia y transparencia.

Varios aspectos del gobierno corporativo han mostrado una extrema fragilidad ante la crisis. En primer lugar, la propia definición de la finalidad de la sociedad emisora – cotizada – como la creación de valor para los accionistas concebida principalmente como el aumento inmediato del precio de cotización. ¿Cómo se puede vincular la misión de una emisora a la volatilidad de la Bolsa? La finalidad de la sociedad no es la satisfacción de los intereses de los accionistas de referencia ni la suma algebraica de los intereses de todos en un momento dado. Es la continuidad de un proyecto estratégico a largo y mediano plazos con identidad propia.

En segundo lugar, la idea de que el equilibrio interno de poderes en la sociedad se consigue de



forma casi infalible gracias a una estructura mecanicista basada en los modelos de los “costos de gerencia” en la que residiría la técnica del buen gobierno: cuotas de consejeros (mayoría de externos, mayoría de los independientes entre los externos...) y una arquitectura formal predeterminada de órganos y de normas (Consejo, órganos intermedios, comités de compensaciones, de políticas de riesgo, de auditoría y prácticas societarias, etc., del presidente del Consejo, reglamentos internos...).

La crisis ha confirmado que los consejeros ejecutivos no deben controlar el Consejo, como sucedía antaño, pero ha revelado también que los consejeros externos independientes no son por sí mismos la garantía de un Consejo sano y eficaz. Frente a la demagogia al uso del gobierno corporativo, resulta obvio que lo importante no es tener muchos independientes en el Consejo, sino que los consejeros, todos, tengan experiencia de empresa y de sector y capacidad suficiente para analizar y decidir sobre las propuestas. Que el Consejo disponga de consejeros calificados y capaces, aunque sean directivos retirados, ejecutivos en funciones u “otros consejeros externos”. Que los consejeros conozcan de fondo los riesgos del negocio.

Otra enseñanza de la crisis es la necesidad representativa del Consejo, para conseguir una saludable separación entre la tenencia de la propiedad y la gestión en la toma de decisiones de la compañía. Es fundamental que en el Consejo de Administración, como representante de los accionistas (propiedad) tengan más peso que los ejecutivos (gestión). En las numerosas emisoras cotizadas a nivel mundial, con accionistas de referencia, y en las grandes firmas en las que los inversores institucionales controlan una gran parte del capital social, lo más indicado es que esos accionistas relevantes estén presentes en el Consejo o sean representados por personas (se da por sentado que serán calificadas y capaces) propuestas por ellos. Un modelo de Consejo de accionistas frente al clásico Consejo de ejecutivos autosuficiente, en el que algunos directivos se creen que son los dueños de la sociedad, o el inútil y utópico Consejo de independientes.

Los administradores tienen un grado de responsabilidad formal muy alto, que se intensifica en épocas de crisis: por ejemplo, la responsabilidad por diversificar la actividad fuera del objeto social establecido, sin autorización de los accionistas; la responsabilidad por multiplicar los riesgos financieros y contraer cifras de endeudamiento excesivas; la

responsabilidad por declarar, o por no declarar debiendo hacerlo; el concurso de la sociedad o la responsabilidad de quienes solicitan el refinanciamiento de las deudas para ocultar un estado de insolvencia o de iliquidez o la de quienes la conceden sin las garantías oportunas, y finalmente, el afrontar y decidir sobre un asunto que pudiera poner a la sociedad ante un problema de negocio en marcha y su consecuente concurso mercantil. Pero las responsabilidades deben ser distribuidas correctamente: el dogma jurídico de la responsabilidad solidaria de los consejeros no es alcanzable. Gran parte de las decisiones del Consejo de Administración vienen predeterminadas por el equipo directivo, y es éste el que tiene que responder en caso de dolo o culpa (la ley del mercado de valores de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores diferencian muy bien el “Consejo de Administración” y a la “Dirección”). La mayoría de las responsabilidades por actos de toma de decisiones sobre el negocio corresponderán a los directivos de las compañías (comités de dirección, directores generales, directores generales adjuntos, etc....), no a los consejeros, cuya función consiste en supervisar y en controlar, no en gestionar ni en llevar la gerencia de la sociedad.

