

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE DECRETO POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN LOS DECRETOS 3022 DE 2013 Y 2267 DE 2014 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

1. PRINCIPALES ANTECEDENTES

El 27 de diciembre de 2013 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3022 por el cual se reglamenta la Ley 1314 de 2009¹ sobre el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 2. Dicho decreto tiene por finalidad definir el marco técnico normativo de información financiera para los preparadores de información financiera que allí se señalan y que no hacen parte de los Grupos 1 y 3, así como definir el cronograma de aplicación de dichas normas.

De la misma manera, el 11 de noviembre de 2014 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2267 por el cual se modifican parcialmente los Decretos 1851² y 3022³ de 2013 y se dictan otras disposiciones. En su artículo 3° dicho decreto modificó el artículo 1° del Decreto 3022 de 2013 específicamente en lo que atañe con el ámbito de aplicación determinando que decreto será aplicable a los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 2, a saber:

“a) Entidades que no cumplan con los requisitos del artículo 1° del Decreto 2784 de 2012 (Grupo 1) y sus modificaciones o adiciones, ni con los requisitos del Capítulo 10 del marco técnico normativo de información financiera anexo al Decreto 2706 de 2012 (Grupo 3).

b) Los portafolios de terceros administrados por las sociedades comisionistas de bolsa de valores, los negocios fiduciarios y cualquier otro vehículo de propósito especial, administrados por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, que no establezcan contractualmente aplicar el marco técnico normativo establecido en el Anexo del Decreto 2784 de 2012, ni sean de interés público, y cuyo objeto principal del contrato sea la obtención de resultados en la ejecución del negocio, lo cual implica autogestión de la entidad y por lo tanto, un interés residual en los activos netos del negocio por parte del fideicomitente y/o cliente.”

De la misma manera el artículo 3° del Decreto 2267 al modificar el artículo 2° del Decreto 3022 de 2013, establece un régimen normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 2, quienes deberán aplicar el marco regulatorio dispuesto en el Anexo (NIIF PYMES) que hace parte integral de dicho decreto, para sus estados financieros individuales, separados, consolidados y combinados.

1. Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia. se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento.

2. Por el cual se reglamenta la Ley 1314 de 2009 sobre el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que se clasifican en el literal a) del párrafo del artículo 1° del Decreto 2784 de 2012 y que hacen parte del Grupo 1

3. Por el cual se reglamenta la Ley 1314 de 2009 sobre el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 2

De manera complementaria, en el párrafo 2 del aludido artículo 2° del Decreto 3022 de 2013, se determina que los preparadores de información financiera clasificados en el artículo 1° del presente decreto (Grupo 2), que se encuentren bajo la supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia, aplicarán el marco técnico establecido en el Anexo del presente decreto, salvo en lo que concierne con la clasificación y valoración de las inversiones.

Ahora bien en lo que concierne con el cronograma de aplicación para los preparadores de información que conforman el Grupo 2, el artículo 3° del Decreto 3022 de 2013 establece en el numeral 7. que el *“Primer Período de Aplicación. Es aquel durante el cual, por primera vez, la contabilidad se llevará, para todos los efectos, de acuerdo con el nuevo marco técnico normativo. En el caso de aplicación del nuevo marco técnico normativo, este período está comprendido entre el 1° de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2016.”*

Los decretos a los que se ha hecho alusión responden en forma general a los criterios a los cuales debe sujetarse la regulación autorizada en la Ley 1314 de 2009, en particular a la obligación que tienen las autoridades de regulación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) de considerar las recomendaciones y observaciones, que como consecuencia del análisis de impacto de los proyectos presentados por el Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP), sean formuladas -entre otras- por las entidades que ejercen funciones de inspección, vigilancia o control.

2. NECESIDADES REGULATORIAS IDENTIFICADAS

Así las cosas, de conformidad con el avance en el proceso de convergencia contable que se desarrolla en el país, se han identificado una serie de temas que deben ser precisados o clarificados para promover un adecuado proceso de implementación de tal manera que se evite generar negativas consecuencias a las organizaciones solidarias vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

2.1. TRATAMIENTO Y DETERIORO DE LA CARTERA DE CRÉDITO

El Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP) mediante comunicación dirigida al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público radicada el día 28 de julio de 2016, cuya referencia hace alusión expresa a *“propuesta de excepción a la aplicación integral de las NIIF en el tratamiento de la cartera de créditos de la entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria)”*, señala que desde el mes de diciembre del año 2014 recibió un requerimiento de la Supersolidaria en la que se le solicitaba analizar la opción de establecer una excepción para la contabilización de la cartera de créditos en sus entidades vigiladas, similar a la que fue incorporada para las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia mediante el Decreto 1851 de 2013.

De la misma manera expresa el CTCP en dicha misiva que para dar respuesta a la solicitud de la Supersolidaria, analizó otros documentos y estudios que fueron remitidos por dicho ente de control y revisó nuevamente las recomendaciones que fueron realizadas por el Consejo en el documento de

sustentación de la propuesta que sirvió de base para la expedición del Decreto 3022 de 2013, en la cual había indicado lo siguiente:

“(…) Dado que las cooperativas de ahorro y crédito se asemejan a los establecimientos de crédito, particularmente a las cooperativas financieras y a las compañías de financiamiento comercial vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y aplican normas similares para calcular el deterioro de la cartera de crédito, se recomienda que tengan el mismo tratamiento para este rubro, de acuerdo con lo definido en el artículo 2 del Decreto 1851 del 29 de agosto pasado.(…)”

A renglón seguido rememora el CTCP que dicha recomendación no fue acogida por las Autoridades de Regulación al expedir el Marco Técnico Normativo para las entidades del Grupo 2 (NIIF PYMES), dada la inexistencia de estudios que permitieran establecer la conveniencia o inconveniencia de aplicar esta excepción en las entidades vigiladas por la Supersolidaria, a lo cual valga mencionar que se sumaba el hecho que, de una parte el grueso de dichas entidades se encuentra en el Grupo 2 que tal y como se ha observado aplicarán por primera vez el Marco Técnico Normativo a partir del 1° de enero de 2016 y, de otra, que aquellas vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que pertenezcan al Grupo 1, ya tenían prevista dicha salvedad en el tratamiento y deterioro de la cartera de crédito.⁴

Una vez efectuado este planteamiento, el CTCP manifiesta que ante la expectativa de la aplicación de las NIIF para las Pymes (Grupo 2), a partir del 1° de enero de 2016, la Supersolidaria le ha vuelto a requerir para que emita una nueva recomendación, a las Autoridades de Regulación, en la que se indique la conveniencia o inconveniencia de aplicar una excepción en la contabilización del deterioro de la cartera de créditos en las entidades vigiladas por la Supersolidaria. Para el efecto en la misiva a la que se ha venido haciendo mención el ente de normalización técnica sintetiza los diez argumentos técnicos presentados por el ente de control para justificar su solicitud.

En este contexto y una vez el CTCP elabora un profuso análisis didáctico y comparativo de las normas internacionales NIIF y NIIF PYMES en lo que atañe con el tratamiento y deterioro de la cartera de créditos, manifiesta:

“De lo anterior se puede concluir que al aplicar las NIIF, en su versión Full o Pyme, no es posible estimar las pérdidas por deterioro sobre las bases de hechos futuros, ya que esto entraría en contradicción con el objetivo, características, cualidades y principios que deben cumplir los informes financieros, por la incorporación de partidas que no cumplen con los criterios para ser reconocidos como activos, pasivos, ingresos o gastos en los estados financieros.”

En el mismo sentido en el acápite de su comunicación intitulada “Recomendación del CTCP a las Autoridades de Regulación”, una vez identificadas -en su parecer- una serie de factores que en la actualidad permean las organizaciones solidarias dada su heterogeneidad, concluye:

“Todos estos elementos, unidos a la expedición de un nuevo marco legal para la administración del riesgo crediticio crean un marco propicio para el establecimiento de una

4. Decreto 1851 de 2013 modificado parcialmente por el Decreto 2267 de 2014

excepción en la aplicación de las normas de deterioro de la cartera de préstamos de estas entidades, similar al establecido para las entidades financieras, no sin advertir que esta debe ser una solución transitoria, puesto que por las razones expuestas, no consideramos que esta sea la solución más apropiada para el tratamiento de la cartera de créditos del sector solidario.”

Y, en el último inciso de su comunicación expresa:

“En conclusión, mientras una entidad vigilada por la Superintendencia de la Economía Solidaria no demuestre que existe información objetiva para estimar las provisiones individuales de cartera de préstamos y mecanismos adecuados para minimizar los riesgos, este Consejo considera que se podría aplicar el modelo de provisión por deterioro previsto por esta superintendencia, en sus estados financieros individuales o separados.”

Sobre esta base técnica la URF plantea en el proyecto de decreto la salvedad para el tratamiento y deterioro de la cartera de créditos prevista en los marcos técnicos normativos NIIF y NIIF PYMES que deberán aplicar los preparadores de información financiera vigilados por la Superintendencia de la Economía Solidaria que conforman los Grupos 1 y 2.

2.2. APORTES SOCIALES

A lo largo de la presente sección se abordarán dos temas a saber, en un primer momento se presentarán algunas notas del Consejo Técnico de la Contaduría Pública y de la Superintendencia de la Economía Solidaria, en las cuales se hace un análisis de la NIC 32 y los impactos de su aplicación en las entidades del sector solidario y, posteriormente se presentarán algunos ejercicios de impacto de la mencionada norma realizados por el ente de control y que pone de manifiesto la importancia de analizar la aplicación de dicha disposición en las condiciones actuales tanto de orden normativo relacionadas con su especial naturaleza como de su afectación financiera.

2.2.1. Norma Internacional de Contabilidad

En primer lugar y con relación a los aportes sociales de las entidades de naturaleza solidaria es necesario plasmar lo señalado por el Consejo Técnico de la Contaduría – CTCP - en el Documento de Sustentación de la Propuesta a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo sobre la aplicación de la Norma Internacional de Información Financiera (NIIF) Para Pequeñas y Medianas Entidades (PYMES) en Colombia –NIIF Para las PYMES - Grupo 2:

“ ...

Frente al numeral 3 de las recomendaciones, este Consejo comparte la posición expresada por ese organismo de control y ha sido de público conocimiento la posición del CTCP frente a este tema, en el sentido de que el sector cooperativo dé aplicación a lo señalado en la NIC 32 y en la CINIIF 2, en cuanto a que los aportes de los asociados que no tienen la vocación de permanencia y que no cumplen los demás requisitos señalados en la NIC 32 y CINIIF 2 para que los aportes se clasifiquen en el patrimonio, se presenten en el pasivo. Instrucciones las

encontramos en el numeral 22.6 de la NIIF para PYMES, veamos: “Las aportaciones de socios de entidades cooperativas e instrumentos similares son patrimonio si: (a) la entidad tiene un derecho incondicional para rechazar el rescate de las aportaciones de los socios, o (b) el rescate está incondicionalmente prohibido por la ley local, por el reglamento o por los estatutos de la entidad.”

Más adelante en el documento se encuentra que:

“ ...

De acuerdo con lo expuesto, el CTCP empieza por reconocer el conflicto que se presenta entre la reglamentación local del sector cooperativo y los estándares internacionales emitidos por IASB, en lo relacionado con las consideraciones que se pueden derivar de la aplicación de la NIC 32 y su interpretación CNIIF 2, particularmente en lo relativo a la contabilización de los aportes sociales de los asociados de las cooperativas.

El principal punto del conflicto se presenta en el tratamiento de los aportes sociales de las cooperativas, porque tanto por doctrina como por disposiciones legales, los aportes sociales deben ser devueltos a sus asociados cuando se desvinculen de la entidad, siendo a su vez dicha desvinculación de carácter voluntario, lo que a la luz de los estándares internacionales de contabilidad e información financiera les darían la característica de instrumento financiero pasivo (o pasivo financiero) en virtud de que el asociado puede solicitar su devolución en cualquier momento, y en este sentido el asociado no tiene el carácter de propietario, o no aporta con el fin de asumir una propiedad.

...”

De otra parte, la Superintendencia de la Economía Solidaria en el Documento “Propuesta de análisis del impacto de la aplicación de la NIC 32 en el Sector de Economía Solidaria”, señala la existencia de la misma problemática antes mencionada por el CTCP, y en ese sentido menciona que:

“Ahora bien, teniendo en cuenta que un elemento clave para diferenciar un pasivo financiero de un instrumento patrimonial, a la luz de lo previsto en el párrafo 17 de la NIC 32, es la obligación contractual que recae sobre una de las partes implicadas consistente en entregar efectivo u otro activo financiero, si bien es cierto que en el caso del sector solidario existe la obligación de devolver los aportes, ésta devolución tiene sus límites como lo son el capital mínimo no reducible y es siempre limitada en los siguientes casos:

- (i) Cuando la organización presente pérdidas*
- (ii) Cuando existen obligaciones crediticias por parte de los asociados*
- (iii) Al periodo establecido en el estatuto para su devolución, en caso de solicitud de retiro.*
- (iv) Cuando sean necesarios para el cumplimiento de las normas de margen de solvencia, para el caso de las cooperativas que ejercen actividad financiera.*
- (v) Para garantizar el pago de las acreencias a terceros cuando la organización solidaria sea objeto de intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar o en caso de liquidación voluntaria.*

La reclasificación de los aportes sociales trae como efecto, pérdida de capacidad de endeudamiento, pérdida de posibilidad de nuevos contratos en los que se requiera solidez financiera, y adicionalmente incremento en el costo del servicio prestado a los asociados que puede desincentivar la vinculación de éstos a las organizaciones solidarias.”

De acuerdo a lo analizando anteriormente, se puede observar que el efecto para las entidades solidarias en el país puede ser importante en la medida que una porción de los aportes sociales, los que se encuentran por encima del capital mínimo irreducible y que no cumplen las condiciones establecidas en la norma internacional de contabilidad, se reclasificarían a cuentas del pasivo y en esa medida se debe ponderar su aplicación, ya que dicho tratamiento puede tener un impacto en temas relacionados con el quebranto patrimonial, de la capacidad de endeudamiento y de otros indicadores financieros para estas entidades que podrían eventualmente colocar en entredicho su viabilidad y el modelo de gestión que encarnan.

2.2.2. Impacto de la aplicación de la norma

En este contexto y con el fin de analizar el impacto del traslado o reclasificación de los aportes sociales por encima del capital mínimo irreducible al pasivo, de las entidades de naturaleza solidaria, la Superintendencia de la Economía Solidaria realizó una serie de ejercicios y planteó un conjunto de conclusiones dentro de las cuales se pueden mencionar:

“Los aportes sociales de dichas entidades que ascienden a \$7 billones representan el 57% del patrimonio, y los aportes mínimos no reducibles constituyen el 34% del total de estos aportes. Con la aplicación de las normas bajo NIIF, manteniendo en el patrimonio sólo la parte correspondiente a los aportes mínimos no reducibles, debería reclasificarse el 66% de los aportes sociales al pasivo financiero.

Bajo este escenario el patrimonio de las organizaciones solidarias se reduciría en un 37.35% situación que debilita su estructura patrimonial, con mayor impacto en las instituciones auxiliares del cooperativismo, los fondos de empleados y las cooperativas de trabajo asociado:

Tabla No. 1

Tipo de Entidad	Total Entidades	Capital mínimo no reducible	Aportes Sociales	Patrimonio	Aportes que se trasladan al pasivo	Patrimonio Ajustado	% Disminución patrimonio	Total Asociados	Total Empleados
Administraciones Públicas	21	3.452	13.108	38.315	9.656	28.659	-25%	8.707	438
Cooperativas de Aportes Y Crédito	1805	1.194.434	3.205.600	5.771.346	2.011.166	3.760.179	-35%	2.366.922	47.763
Cooperativas de Trabajo Asociado	569	7.269	80.244	185.051	72.974	112.077	-39%	79.627	1.061
Cooperativas de Ahorro Y Crédito	184	1.065.177	2.355.115	3.828.041	1.289.937	2.538.103	-34%	2.520.701	8.687
Fondos de Empleados	1.581	139.587	1.303.010	2.044.946	1.163.423	881.523	-57%	964.044	16.624
Instituciones Auxiliares del Cooperativismo	32	2.638	69.176	93.376	66.538	26.838	-71%	534	4.465
Otras Entidades (Innominados, Organismos)	55	8.806	44.627	431.684	35.820	395.863	-8%	2.032	1.364
TOTAL ENTIDADES VIGILADAS	4.405	2.426.056	7.072.826	12.440.312	4.646.760	7.793.543	-37%	5.962.462	82.544

Fuente: Base de datos Sigcoop Supersolidaria diciembre 2014

Si analizamos el efecto de la reclasificación de los aportes sociales al pasivo financiero por tipo de entidad, se evidencia que el mayor impacto se presenta en las entidades con estructuras patrimoniales débiles para respaldar sus operaciones, que en la mayoría de los casos se concentra en la cartera de créditos.

Tabla No. 2

\$Cifras en millones

Tipo de Entidad	Total Entidades	Entidades que presentan afectación patrimonial	Patrimonio actual	Activos Totales	% Disminución patrimonio	Patrimonio Ajustado
Administraciones Públicas	21	2	1.165	1.568	-401%	(273)
Cooperativas de Aportes Y Crédito	1.805	98	21.231	88.768	-127%	(5.772)
Cooperativas de Trabajo Asociado	569	45	7.064	49.374	-126%	(1.806)
Fondos de Empleados	1.581	33	10.634	23.622	-111%	(1.237)
Instituciones Auxiliares del Cooperativismo	32	4	329	508	-109%	(32)
Total Entidades Vigiladas	4.405	182	40.423	163.840	-123%	(9.120)

Fuente: Base de datos Sigcoop Supersolidaria diciembre 2014

De acuerdo con las anteriores cifras se observa que de las 21 administraciones públicas cooperativas, el 50% corresponde a organizaciones de menor tamaño, de las cuales 2 presentarían riesgo de solvencia en razón a que deberían reclasificar la totalidad de los aportes sociales al pasivo, generando un impacto social sobre 3 empleados y 30 asociados. En este caso es importante señalar que los asociados corresponden a entidades territoriales (municipios y departamentos), por lo que eventualmente pueden afectar la prestación de servicios públicos en regiones alejadas.

Para el caso de las 1.805 cooperativas de aporte y crédito, el 5.45% presentarían riesgo de solvencia, en razón a que su patrimonio se reduce a un patrimonio negativo de \$5.772 millones quedando sin respaldo un total de activos de \$88.768 millones, arriesgando su operación y generando un impacto social en 4.275 empleados y 299.629 asociados.

Sobre las 560 cooperativas de trabajo asociado se observa que 45 presentan riesgo de solvencia toda vez que su patrimonio se reduce a un patrimonio negativo de \$1.806 millones quedando descubiertos activos de \$49.374 millones, no obstante el mayor impacto es el riesgo en la continuidad de la contratación de 39.350 trabajadores asociados, ante la debilidad de los indicadores de solidez y de endeudamiento que presentarían estas organizaciones, toda vez que en esta forma asociativa prima el trabajo asociado.

En el caso de los 1.581 fondos de empleados vigilados, el riesgo de solvencia se presenta en el 2.09%, 33 fondos, por la reducción del 59% de su patrimonio que se ubica en \$1.237 millones y respaldarían activos de \$23.622 millones, lo que puede llegar a afectar su operación y la continuidad laboral de sus empleados.

Para las 42 instituciones auxiliares del cooperativismo, el impacto se observa en 14 de ellas, cuyo patrimonio se reduce en un 58%, llegando a niveles de \$136 millones para apalancar activos de \$17.827 millones, con la consecuente afectación en 435 asociados.”

De acuerdo a lo anterior, en el evento conforme al cual se apliquen los marcos técnicos de información financiera que se han expedido en virtud de la Ley 1314 de 2009, y en forma particular las normas relacionadas con los aportes de las entidades solidarias, se concluye por el ente de control que 182 organizaciones presentarían afectación patrimonial, en la medida que los aportes sociales por encima del capital mínimo irreductible que actualmente se clasifican como patrimonio se deberían trasladar a cuentas del pasivo.

De otra parte, una vez sopesado el impacto de la aplicación de las normas internacionales y de las normas para Pymes en las entidades solidarias, -por demás cuya naturaleza y modelo organizacional en principio ameritan un tratamiento cuidadoso- que consulte sus especiales particularidades, se considera que dadas las actuales circunstancias así como la heterogeneidad en el tratamiento regulatorio de este modelo de organizaciones, es viable plantear normativamente una salvedad en la aplicación de la Normas Internacionales de Información Financiera, en especial en lo relacionado con el tratamiento de los aportes sociales por encima del Capital Mínimo Irreductible, aportes que se podrán seguir clasificando en cuentas del patrimonio .

2.3. FACULTADES DE LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

De otra parte en el artículo 2° del Decreto 2267 de 2014 se establece que los preparadores de información que se clasifican dentro del literal b)⁵ del parágrafo 1 del artículo 10 del Decreto 2784 de 2012 aplicarán en sus estados financieros individuales y separados el marco técnico normativo dispuesto en el Anexo del Decreto 2784 2012 y sus modificatorios, salvo lo dispuesto sobre la clasificación y valoración las inversiones de la NIC 39 y la NIIF 9 contenidas en dicho anexo.

En el proyecto de decreto se establece en forma precisa y con el fin de evitar posibles interpretaciones, que en relación con las salvedades señaladas será la Superintendencia Financiera de Colombia quien definirá las normas técnicas especiales, interpretaciones y guías en materia de contabilidad y de información financiera, así como el procedimiento a seguir e instrucciones que se requieran para efectos del régimen prudencial.

⁵ Sociedades de capitalización, sociedades comisionistas de bolsa y los portafolios de terceros que ellos administran, sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas y los fondos por ellas administrados, sociedades fiduciarias, negocios fiduciarios cuyo fideicomitente está incluido en el Grupo 1, bolsas de valores, sociedades administradoras de depósitos centralizados de valores, cámaras de riesgo central de contraparte, sociedades administradoras de inversión, sociedades titularizadoras, sociedades de intermediación cambiaria y servicios financieros especiales (SICA y SFE), carteras colectivas administradas por sociedades fiduciarias, sociedades comisionistas de bolsa y sociedades administradoras de inversión y, otros que cumplan con esta definición.