



250

Bogotá, D.C.

Doctor
LUIS ALONSO COLMENARES RODRIGUEZ
Presidente
Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Carrera 13 No 28 – 01 Piso 5
Bogotá.

Asunto: Radicado No. 20124400086072
Análisis de impactos

Respetado doctor:

De acuerdo con el numeral 7, del artículo 8 de la Ley 1314 de 2009 y el plan de trabajo dispuesto por el Consejo Técnico de Contaduría Pública, las Superintendencias a 31 de marzo de 2012 presentarían el análisis de los impactos que el proyecto de normas internacionales de contabilidad e información financiera generan en la aplicación en sus entidades vigiladas para sus respectivas consideraciones.

No siendo ajenos a los importantes beneficios que causará la información financiera de las entidades vigiladas con cualidades como que sea comprensible, transparente y comparable, pertinente y confiable, útil para la toma de decisiones, consideramos que para realizar un acercamiento al análisis de impacto que generaría la adopción de las normas internacionales de contabilidad e información financiera, se debe contar con información que es exclusiva de las entidades vigiladas, la recolección y proceso, además, para que el análisis revele información pertinente es necesario contar con personal que debe ser especializado, con experiencia y habilidades técnicas suficientes y el apoyo de una consultoría con gran experiencia en normas internacionales de contabilidad e información financiera, por tanto, resulta demasiado complejo realizar un análisis profundo sobre los impactos o efectos en el sector de economía solidaria, dadas las complejidades y características particulares del sector, como del número y complejidad de los estándares que se deben analizar.

La pretensión de los Decretos 4946 de 2011 y 403 de 2012 hubieran sido los ejes que generarían en las entidades vigiladas la posibilidad, que de manera voluntaria aplicarían las normas internacionales de contabilidad e información financiera y se observara de forma directa el impacto en la adopción de las normas mencionadas, pero con la debida concertación, programación y disposición de los recursos necesarios para su ejercicio con las entidades vigiladas y los entes de supervisión, además, de los estudios

Al contestar por favor cito estos datos:

Fecha de Radicado: 13-04-2012
No. de Radicado: 20122500086931



Código GP 000-1

Por unas entidades solidarias confiables

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11, PBX (1) 4895009. FAX – Extensión 125 Línea gratuita 018000 511737
www.supersolidaria.gov.co Correo electrónico: casu@supersolidaria.gov.co
NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia



Código RC 5773-1



ineludibles a realizar antes de la emisión de dichos decretos para que se cumpla su finalidad.

Al respecto, es preciso señalar en primera instancia que la nueva propuesta de Direccionamiento Estratégico y el Decreto 4946 de 2011 realizan para nuestro país los primeros acercamientos a la definición de entidades de interés público y el Decreto 403 de 2012 las define como: "ENTIDADES DE INTERÉS PÚBLICO: Son aquellas que, previa autorización de la autoridad estatal competente, captan, manejan o administran recursos del público".

En tal sentido, el CTCP en el direccionamiento, ubicó a las cooperativas de ahorro y crédito, sin excepción, como entidades de interés público, lo que implica que hacen parte del Grupo 1 y que a la postre tendrán que aplicar los estándares expedidos por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB por sus siglas en inglés) como son: los Estándares Internacionales de Información Financiera -NIIF (IFRS por sus siglas en Inglés) y sus Interpretaciones – CINIIF (IFRIC por sus siglas en Inglés), las Normas Internacionales de Contabilidad - NIC (IAS por sus siglas en Inglés) y sus Interpretaciones CINIC (SIC por sus siglas en Inglés).

Adicionalmente, en dicho documento (que está en discusión) se plantea de igual manera, la inclusión en el Grupo 1, de entidades que cumplan con las siguientes condiciones: Entidades de tamaño grande clasificadas como tales según la Ley 590 de 2000 modificada por la Ley 905 de 2004 y normas posteriores que la modifiquen o sustituyan (con activos superiores a 30.000 SMMLV) que no sean emisores de valores ni entidades de interés público y que cumplan entre otros, ser subordinada o matriz de una compañía nacional que deba aplicar NIIF, ampliando con ello, la aplicación de estas normas a entidades de economía solidaria que no están catalogadas de "Interés Público".

En igual sentido, con la nueva disposición del artículo 146 del Decreto 019 de 2012, también harían parte del Grupo 1, los Fondos de Empleados y Asociaciones Mutuales, las cuales captan recursos a título de ahorro exclusivamente con sus asociados y los colocan también exclusivamente con sus asociados.

Por tanto, de acuerdo con lo señalado en el Direccionamiento Estratégico, las NIIF plenas se deberán aplicar a un número aproximado de 1.919 entidades de economía solidaria, las cuales presentan diversidad de tamaños, estructura, forma de operación y regulación de acuerdo con la naturaleza jurídica, las que están organizadas de la siguiente manera:

- Cooperativas de Ahorro y Crédito. A diciembre de 2011 son 187. Estas entidades, están ubicadas en diferentes zonas del país, alguna de ellas en zonas rurales. Pese a que las normas que las regulan establecen que deben ser de primer nivel de supervisión (Decreto 2159/99), se tienen entidades de una sola oficina, con activos menores a los \$2.000 millones de pesos y un número de asociados menor a los 500.

De acuerdo con lo señalado en la Ley 454 de 1998, estas entidades colocan y captan recursos exclusivamente de sus asociados, a diferencia de las cooperativas financieras que lo pueden hacer de terceros (vigiladas por la Superfinanciera).

Algunas de las cooperativas de ahorro y crédito tienen vínculo de asociación cerrado, por tanto, su crecimiento está limitado.

Para el cumplimiento de los capitales adecuados, estas entidades deben cumplir con una relación de solvencia de acuerdo con su tamaño (Decreto 1840/97), por tanto, actualmente se encuentran cuatro grupos de Cooperativas de ahorro y crédito, a saber:

Relación de solvencia (30%) que corresponde a 16 entidades con patrimonios técnicos inferiores \$1.436 millones, con un promedio de activos a diciembre de 2011 de \$2.723 millones.

Relación de solvencia (20%) que corresponde a 80 entidades con patrimonios técnicos entre \$1.436 y \$5.744 millones, con un promedio de activos a diciembre de 2011 de \$7.900 millones.

Relación de solvencia (12%) que corresponde a 49 entidades con patrimonios técnicos entre \$5.744 a \$14.936 millones, con un promedio de activos a dic de 2011 de \$27.351 millones.

Relación de solvencia (9%) que corresponde a 42 entidades con patrimonios técnicos por encima de \$14.936 millones, con un promedio de activos a dic de 2011 de \$118.835 millones.

Tal como se observa, el 76% de las cooperativas de ahorro y crédito, corresponde a entidades medianas y pequeñas.

Estas entidades tienen normas prudenciales en cuanto a provisiones de sus activos, relación de solvencia, capital mínimo irreducible, límite de inversiones, límites de operaciones activas de crédito y captaciones, fondo y riesgo de liquidez.

- Fondos de empleados. A diciembre de 2011 son 1.414. Estas entidades, están ubicadas en diferentes zonas del país. Los fondos se rigen por el Decreto 1481/89, que le permiten la prestación de servicios de ahorro y crédito directa y únicamente a sus asociados; sin embargo, la Ley 454 de 1998 no las reconoce como entidades de economía solidaria que ejercen actividad financiera (artículo 39), por tanto, de las normas prudenciales que se exigen a las cooperativas de ahorro y crédito, solo los fondos deben cumplir con el fondo y riesgo de liquidez, queriendo decir que no existen exigencias de capitales adecuados.

De acuerdo con el Decreto 2159 de 1999, los fondos están agrupados según su tamaño en activos en diferentes niveles de supervisión, así:

Nivel 1. Corresponde a 58 fondos de empleados, con un promedio de activos a dic de 2011 de \$33.000 millones.

Nivel 2. Corresponde a 211 fondos de empleados (activos mayores a \$2.998 millones). Tienen un promedio de activos a dic de 2011 de \$6.900 millones.

Nivel 3. Corresponde a 1.145 fondos de empleados (activos menores a \$2.998 millones). Tienen un promedio de activos a dic de 2011 de \$744 millones

Tal como se observa, el 96% de los fondos de empleados, corresponde a entidades medianas y pequeñas.

- Asociaciones Mutuales. A diciembre de 2011 son 136. Estas entidades, están ubicadas en diferentes zonas del país. Los fondos se rigen por el Decreto 1480 de 1989, que le permite la prestación de servicios de ahorro y crédito directa y únicamente a sus asociados; sin embargo, al igual que los fondos de empleados la Ley 454 de 1998 no las reconoce como entidades de economía solidaria que ejercen actividad financiera (artículo 39), por tanto, no se les aplica normas prudenciales de regulación.

De acuerdo con el Decreto 2159 de 1999, las asociaciones están agrupados según su tamaño en activos en diferentes niveles de supervisión, así:

Nivel 1. Corresponde a una (1) asociación mutua. Tiene activos a dic de 2011 de \$35.700 millones

Nivel 2. Corresponde a 5 asociaciones mutuales (activos mayores a \$2.998 millones). Tienen un promedio de activos a dic de 2011 de \$5.664 millones

Nivel 3. Corresponde a 130 asociaciones mutuales (activos menores a \$2.998 millones). Tienen un promedio de activos a dic de 2011 de \$372 millones

Tal como se observa, el 99% de las asociaciones mutuales, corresponde a entidades medianas y pequeñas.

- Cooperativas que son matriz o subsidiarias de cooperativas de ahorro y crédito o establecimientos de crédito, relación que nace del proceso de escisión impropia (Decreto 867 de 2003) son 4 cooperativas multiactivas, están regidas por la Ley 79 de 1988 y no ejercen actividad financiera.

Al respecto, considera esta Superintendencia que es necesario y conveniente situar a estas entidades conforme a sus características, su real capacidad administrativa y operativa para enfrentar un cambio y una rigurosidad como la que implican los estándares internacionales. Si bien es cierto, algunas de las entidades que el CTCP está incluyendo en el Grupo 1 captan recursos, éstos son de sus asociados (artículo 41 de la Ley 454 de 1998), ya que las normas que las rigen no permiten operaciones con personas que no ostentan dicha condición; sus instrumentos de deuda o de patrimonio no se negocian en un mercado público; sus principales actividades son mantener activos en "calidad de fiduciaria" para sus asociados y no para terceros y, las entidades requieren del pago de un depósito nominal para la afiliación de sus asociados, por lo tanto, no cumplen ninguna de las características y no las convierte en entidades con "obligación pública de rendir cuentas", estas entidades no están orientadas a mercado de capitales y a posibles inversionistas externos.

Es así, que los mismos estándares que son de aceptación mundial, también han sido analizados y establecidos consultando la realidad empresarial, es decir han contemplado diversidad de tamaños y formas de operación, al punto de que el mismo CTCP ha concebido, que los estándares denominados "plenos" (NIIF, CINIIF, NIC, CINIC), no son aplicables en su totalidad a todo tipo de organizaciones, en concordancia con el numeral 9, de la "Propuesta de modificación a la conformación de los grupos de entidades para aplicación de NIIF (IFRS) y el numeral 4, del artículo 8 de la Ley 1314.

Adicionalmente, es importante entender los principios y fines de la economía solidaria señaladas en la Ley 79 de 1988 y Ley 454 de 1998, que se fundamenta en que son empresas sin ánimo de lucro, creadas por voluntad de un grupo de aportantes y gestores, con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de quienes se asocian a ellas, por tanto, gozan de autonomía para la administración, y en sus estatutos definen: las reglas básicas de funcionamiento, así como las condiciones de asociación, de acuerdo con las características propias de cada entidad, por lo que el ingreso está condicionado al cumplimiento de los requisitos que ellas establezcan.

Es importante también entender que el patrimonio de estas entidades tiene características particulares, ya que en una parte importante, está constituido por los aportes sociales individuales de los asociados, que los hacen dueños y gestores de las políticas que regirán su futuro. Estos aportes, tal como están concebidos, permiten que el asociado tenga los mismos deberes y derechos; y la participación democrática está condicionada a un voto por asociado, independientemente del valor aportado.

En este sentido, al evaluar esta Superintendencia la aplicación de las NIIF en el sector, se considera que la norma más sensible es la aplicación de NIC-32, CINIIF 2, *"Aportaciones de Socios de Entidades Cooperativas e Instrumentos Similares"*, ya que se establece que: *"7 Las aportaciones de los socios serán consideradas patrimonio si la entidad tiene el derecho incondicional a rechazar su rescate"*, en Colombia, esta situación no se da, ya que la misma ley 79 de 1988 (marco regulador del sector cooperativo) establece que los aportes deben ser devueltos cuando sean solicitados por el asociado, en cumplimiento del derecho de libre adhesión y retiro, situación ya ratificada por sentencias expedidas por la Corte Constitucional.

Al evaluar las consecuencias de la aplicación de las NIC-32 en las entidades vigiladas, en particular, las que estarían en el grupo 1, le preocupa a esta Superintendencia la posible crisis a la que puede verse abocada el sector de economía solidaria en Colombia, ya que las consecuencias de la aplicación de dicha norma puede generar incumplimiento a la relación de solvencia (Decreto 1840 de 1997), o quebranto patrimonial (Estatuto Orgánico de Sistema Financiero), lo que desemboca en la posible desaparición de muchas entidades, producto de la adopción de medidas cautelares

(tomas de posesión), ante la insolvencia patrimonial o de liquidez que presentarían. Esta situación obedece a que estarían obligadas a que un 60%, en promedio, de su patrimonio, producto de la participación de los aportes sociales deberán ser llevados a sus pasivos.

Ahora bien, en las cooperativas de ahorro y crédito el Artículo 42 de Ley 454 de 1998 le establece los aportes mínimos irreducibles con los cuales deben operar, estos han venido presentando crecimientos significativos, no guardando relación con el poco crecimiento del capital propio (capital institucional), lo que ha llevado a que dependan en un 60% de los aportes sociales para garantizar la solvencia patrimonial requerida para su funcionamiento; no obstante, en el resto del sector de economía solidaria (fondos de empleados, asociaciones mutuales, cooperativas multiactivas, cooperativas de aporte y crédito, cooperativas de trabajo asociado, entre otras.) sus aportes mínimos irreducibles están definidos en sus propios estatutos, y en la mayoría de los casos, son valores que no guardan una adecuada relación con su estructura financiera.

Aunado a lo anterior, es importante precisar que parte del crecimiento que se ha venido presentado en el capital propio (capital institucional) en los últimos años, se ha venido realizando a través de la posibilidad de constituir fondos y reservas patrimoniales con cargo al gasto (artículo 56 de la Ley 79 de 1988), situación que al aplicar las NIIF plenas no habría lugar a continuar haciéndolo, lo que no les permitiría en un corto plazo sustituir el capital trasladado al pasivo.

Así mismo, dentro del patrimonio de las cooperativas existen los fondos de revalorización y amortización de aportes, que si bien, forman parte del patrimonio y por tanto, capital institucional, éstos en cumplimiento de las finalidades que le establece la Ley 79 de 1988, pueden ser devueltos a los asociados, el primero a través del reconocimiento de la pérdida del poder adquisitivo de los aportes de cada asociado hasta por el IPC y el segundo, a través de la readquisición de aportes de la entidad, por tanto, el crecimiento del capital propio puede ser más limitado.

Adicionalmente, otra situación que preocupa a esta Superintendencia es el efecto que causa el trasladar parte de los aporte sociales al pasivo en otras figuras solidarias que no ejercen actividad financiera (en el grupo 1 serían la matrices y subsidiarias de cooperativas de ahorro y crédito o de establecimientos de crédito), ya que no captan recursos de sus asociados, como es el caso de las cooperativas de aporte y crédito, que prestan servicios de crédito con aportes sociales, estas entidades no requieren autorización previa por parte de esta Superintendencia, pero se les estaría permitiendo registrar ahorros (el aporte trasladado al pasivo), sin el lleno de los requisitos prudenciales que exige la ley para el ejercicio de la actividad financiera.

Otro aspecto importante que a juicio de esta Superintendencia impacta al sector como consecuencia de la aplicación de las NIIF, es el manejo fondos sociales y mutuales, los cuales son constituidos para auxilios, ayudas para los asociados, que se nutren de varias vías: distribución de excedentes, contra el presupuesto, rendimientos financieros

o vía contribución de los asociados, por tanto, tienen unas características particulares que no están concebidas en las NIIF.

Lo es también, el tratamiento de los activos diferidos en las NIIF, que pueden afectar al sector ya que al llevar directamente al estado de resultados parte de los gastos inherentes a la apertura de oficinas, estudios de prefactibilidad de nuevos servicios, estudios de mercado, publicidad, entre otros, puede desestimular los procesos que timidamente ha iniciado el sector de ampliación de su cobertura, como mecanismo para lograr la inclusión financiera, que forma parte de la política de Gobierno, y en el cual las Cooperativas de ahorro y crédito son actores fundamentales para el logro de la misma, ya que su radio de acción es más amplio (zonas rurales) y por tanto, con ellas se puede lograr un mayor impacto social en el proceso de bancarización.

De otro lado, en cuanto al ejercicio de la actividad financiera el sector de economía solidaria, la Ley 454 de 1998 establece que esta Superintendencia debe "Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las entidades cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito en los mismos términos, con las mismas facultades y siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Bancaria con respecto a los establecimientos de crédito.. ", por tanto, se aplican normas prudenciales para el manejo de sus activos, pasivos y patrimonio, situación que es importante sea revisada a efectos de armonizar estas normas con las NIIF, de tal manera que le permitan al ente de supervisión continuar con las mejores prácticas en materia de capitales adecuados, manejo de riesgos, gobierno corporativo, que corresponde a los pilares de Basilea.

De otro lado, de acuerdo con los resultados obtenidos en las respuesta enviadas por las vigiladas a una encuesta que la Superintendencia circularización en días pasados, se evidencia la falta de preparación de más del 80% de las vigiladas y consideran además, que tardará más de doce meses para lograr un acercamiento a lo que es la convergencia a las NIIF, situación que inquieta de sobremanera en razón a que son 24 las cooperativas que han manifestado su voluntariedad para el proceso y están en la misma situación del consolidado.

De acuerdo con lo evidenciado a través del proceso de inspección, el sector presenta deficiencias en su estructura tecnológica, operativa y de recurso humano; sin embargo, el sector no ha dimensionado que las exigencias serán mayores en estas áreas, en el proceso de convergencia a las NIIF; sin embargo, en la mayoría de ellas los recursos (presupuestos operativos) con que se cuenta para implementarlos no han sido debidamente calculados.

Por lo anterior, es importante para esta Superintendencia que el CTCP nos manifieste frente a lo señalado en esta comunicación, cuál será su posición frente a la eventual aplicación de las NIIF en el sector de economía solidaria, ya que como ente de supervisión debemos orientar el proceso en nuestras vigiladas de tal manera que se pueda garantizar que las instrucciones que se impartan sean claras y obedezcan a las políticas que el Gobierno estableció respecto a estas entidades,

Cabe preguntarse si se ha tenido en cuenta y se tiene pleno conocimiento de las características de las organizaciones de economía solidaria que ejercen actividad financiera para clasificarlas como entidades de interés público y con la obligación de

aplicar NIIF plenas y NIA (Primer nivel) y, si es así y son claras las consecuencias de la aplicación plena sobre nuestras entidades, considera esta Superintendencia que debería entonces revisarse el direccionamiento estratégico en cuanto a la conformación de los grupos, pero aún es más importante pensar en un régimen de transición o un régimen especial, para este sector de la economía sensible a la aplicación de las NIIF.

Quedamos atentos para brindar cualquier información o aclaración que consideren necesaria.

Cordialmente,



HECTOR RAÚL RONSERÍA GUZMÁN
Superintendente (e)

BELO / LJJM / MBN / Yabrill H.

