



Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

CTCP -10-00606-2016

Bogotá, D.C.,

Señor
LUIS HUMBERTO RAMIREZ BARROS
Contador Público
Carrera 67 No 42-61
Bogotá
ramirezguz@hotmail.com

Destino: Externo
Asunto: Consulta

MinCIT
2-2016-007434
2016-05-10 03:30:58 PM FOL:8
MEDIO: Email ANE:
REM: WILMAR FRANCO FRANCO
DES: LUIS HUMBERTO RAMIREZ BARROS

REFERENCIA	
Fecha de Radicado	6 de Marzo de 2015
Entidad de Origen	Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Nº de Radicación CTCP	2015 - 165 - CONSULTA
Tema	Convergencia a normas de información financiera

El Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP) en su carácter de Organismo de Normalización Técnica de Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Único 2420 de 2015 y sus modificaciones, el cual faculta al CTCP para resolver las inquietudes que se formulen en desarrollo de la adecuada aplicación de los marcos técnicos normativos de las normas de información financiera y de aseguramiento de la información, y el numeral 3º del Artículo 33 de la Ley 43 de 1990, que señala como una de sus funciones el de servir de órgano asesor y consultor del Estado y de los particulares en todos los aspectos técnicos relacionados con el desarrollo y el ejercicio de la profesión, procede a dar respuesta a una consulta en los siguientes términos.

CONSULTA (TEXTUAL)

"Para que la información sea útil para la toma de decisiones económicas, debe representar fielmente los hechos económicos y las transacciones"

La información financiera que se prepare y presente de conformidad con las NIIF debe ser fiable. Y la información financiera es fiable cuando es **completa** (dentro de los límites de la materialidad), **libre de error significativo y de sesgo** (sea neutral), y **representa fielmente** lo que pretende representar o puede esperarse razonablemente que represente.

Nit. 830115297-6
Calle 28 Nº 13A -15 / Bogotá, Colombia
Conmutador (571) 6067676
www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v11

Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Y para que se represente fielmente un hecho económico o una transacción, es indispensable hacerlo con base en su esencia económica, más que en su forma legal.

Al respecto, como lo indica el IASB en las bases de las conclusiones del marco conceptual, párrafo FC3.26, "La esencia sobre la forma no se considera un componente separado de la representación fiel porque sería redundante. La representación fiel significa que la información financiera representa la esencia de un fenómeno económico en lugar de meramente representar su forma legal. La representación de una forma legal que difiere de la esencia económica que subyace en el fenómeno económico podría no dar lugar a una representación fiel."

Así las cosas, para que los hechos económicos y las transacciones se reflejen fielmente, deben reconocerse y presentarse de acuerdo con su esencia o realidad económica y no únicamente en consideración a su forma legal (en términos similares se incluyó en el parágrafo del artículo 3 de la ley 1314).

Al considerar la exigencia de representar fielmente un hecho económico o una transacción, debe tenerse presente lo afirmado por el IASB en el documento antes citado, párrafos FC3.27 y 28, en relación con la "prudencia (conservadurismo) y neutralidad", así:

"Prudencia (conservadurismo) y neutralidad

"FC3.27 El Capítulo 3 no incluye prudencia o conservadurismo como un aspecto de la representación fiel porque su inclusión sería incongruente con la neutralidad. (...)"

"FC3.28 Reflejar intencionadamente estimaciones conservadoras de activos, pasivos, resultados o patrimonio se ha considerado en ocasiones deseable para contrarrestar los efectos de algunas estimaciones de la administración que se hayan percibido como excesivamente optimistas. Sin embargo, incluso con las prohibiciones contra las omisiones o inexactitudes intencionadas que aparecen en los marcos conceptuales existentes, una advertencia para ser prudentes probablemente conduciría a un sesgo. La subestimación de activos o la exageración de pasivos, en un periodo habitualmente conduce a exagerar también el rendimiento financiero en periodos posteriores -un resultado que no puede describirse como prudente o neutral."

Y al ser incongruente con la neutralidad, se afecta gravemente la representación fiel, cualidad fundamental de la información financiera que se produce de conformidad con las NIIF, para tomar decisiones económicas.

Si se distorsiona de manera significativa la "representación fiel", la información servirá más a los intereses de otros (por ejemplo, los supervisores y los dueños que administran a las entidades), que para aquellos que estén interesados en tomar decisiones económicas (como por ejemplo los dueños que no están en capacidad de pedir información a su medida). Con el sesgo se privilegia el interés de unos pocos, en detrimento de los muchos que necesitan disponer de información transparente y neutral. Por ejemplo, para aquellas entidades que cotizan sus acciones en la bolsa de valores, sus accionistas (terceros) jamás podrán saber si sus acciones se están cotizando adecuadamente (aunque sí lo sabrán suficientemente quienes participan en la administración de esas entidades). Y esto no es justo para un mercado abierto, para un mercado transparente. Es una lástima.

Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Pregunta: en su condición de Ministerio, Consejo Técnico, o Superintendencia, está de acuerdo con estas afirmaciones? Si no está de acuerdo, ruego a esa superioridad darnos a conocer los argumentos técnicos (principalmente) y legales que fundamenten su opinión.

Lo anterior, lo consideramos fundamental, ya que sus argumentaciones son útiles para precisar los derroteros a seguir en la implementación de las normas de información financiera en los entes contables en Colombia.

El gobierno va en la dirección correcta?

Para iniciar, habrá que decir que NO. Tanto ruido que se hizo con la ley 1314 sobre la adopción de las normas internacionales de información financiera, para terminar en una normas que son un revoltijo entre esas normas y criterios supervisores encaminados, al parecer, a salvaguardar el logro de sus propios objetivos.

Prueba de ello es que en uno de los considerandos del decreto 2267 de 2014 se indica que la regulación expedida en desarrollo de lo establecido en la ley 1314 de 2009 debe atender al interés público y en esa medida preservar la solidez del sistema financiero, su régimen prudencial y proteger la confianza del público en los mismos.

Mediante este decreto, entre otros temas, el gobierno nacional, exceptúa de la aplicación de la NIC 39 y la NIIF 9 para el tratamiento de la cartera de crédito (sic) y su deterioro, y la clasificación y valoración de las inversiones. En ese decreto se le otorgan facultades a la Superintendencia Financiera de Colombia para definir las normas técnicas especiales, interpretaciones, y guías en materia de contabilidad y de información financiera, en relación con las excepciones antes indicadas, así como el procedimiento a seguir e instrucciones que se requieran para efectos del régimen prudencial.

El gobierno nacional está obrando de conformidad con la ley 1314?

El Dr. Hernando Bermúdez Gómez, el 24 de junio de 2013, antes de que se expidiera el decreto 1851 de 2013, expresó su punto de vista en relación con este asunto en la Contrapartida No. 724, en los siguientes términos (ver <http://www.javeriana.edu.co/personales/hbermude/contrapartida/>):

"El sector financiero gubernamental, con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Superintendencia Financiera de Colombia a la cabeza, ha sido díscolo en materia de regulación contable y de regulación del aseguramiento. Este sector nos tiene acostumbrados a la expedición de normas especiales, que exceptúan la aplicación de las normas generales, con base en argumentos poco difundidos y, las más de las veces, sometidos a discusiones poco profundas entre personas que conforman un grupo muy reducido.

"(...)

"Mucho se esforzó el legislador en crear un sistema público y transparente de doble instancia para ser realizado entre autoridades de normalización y de regulación. Con todo, el Gobierno Nacional ha vuelto sobre el sistema de regulación sin normalización y de empoderamiento sin marco de referencia de la actividad reglamentaria de las autoridades de supervisión.

"(...)

Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

"El Gobierno Nacional tiene una posición doble. En ciertos estadios rechaza cualquier debate que pretenda descalificar alguna norma expedida por IASB y sobrepone la comparabilidad sobre todos los principios y características, incluso sobre el principio de realidad económica. Pero en otros estadios impone modificaciones a tales normas, alegando motivos como los de regulación prudencial. Que la regulación prudencial sea el motivo para la alteración de las reglas de contabilidad es cuestión innecesaria que constituye uno de los más grandes atropellos respecto de los principios y finalidades de la información financiera.

"(...)".

Al parecer, de manera intencional, el gobierno nacional olvidó aplicar lo ordenado en el artículo 7 de la ley 1314, que hace referencia a los criterios que deben seguir los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo para la expedición de normas de contabilidad y de información financiera y de aseguramiento de información.

El gobierno nacional exceptúa a las entidades del grupo 1 de aplicar dos reglas generales (la NIC 39 y la NIIF 9), y le da facultades a la Superintendencia Financiera de definir las normas técnicas especiales, interpretaciones, y guías en materia de contabilidad y de información financiera, en relación con las excepciones antes indicadas, así como el procedimiento a seguir e instrucciones que se requieran para efectos del régimen prudencial.

Como se advierte, además de exceptuar la aplicación de dos reglas generales (el tratamiento contable de los instrumentos financieros en general), con este decreto se faculta a la Superintendencia de definir normas especiales, olvidándose que esa facultad ya está establecida en el ordinal 2 del artículo 10 de la ley 1314. Según lo indica el citado artículo 10, las superintendencias ya no están facultadas legalmente para emitir reglas generales. Lamentablemente, con el citado decreto se pretende revivir esa facultad, so pretexto de que se trata de normas técnicas especiales, es decir, con un decreto se revivió una facultad que había sido eliminada con la ley 1314. Gran error.

Ninguna superintendencia podrá, desde la vigencia de la ley 1314 de 2009, emitir normas técnicas que regulen las exigencias y demás reglas generales para el reconocimiento, la medición, la presentación y revelación de los hechos económicos y transacciones que son importantes en los estados financieros de propósito de información general. Sus facultades deben respetar esas exigencias y, por tal razón, no pueden alterar ninguna de ellas. El decreto está facultando a la Superintendencia Financiera, de manera irregular, para que modifique esas exigencias generales, pasándose por encima lo ordenado por la citada ley.

Pregunta: en su condición de Ministerio, Consejo Técnico, o Superintendencia, está de acuerdo con estas afirmaciones? Si no está de acuerdo, ruego a esa superioridad darnos a conocer los argumentos técnicos (principalmente) y legales que fundamenten su opinión y nos permitan concluir la legalidad de tal proceder.

La contabilidad sirve para preservar la solidez y la solvencia del sistema financiero?

El Gobierno Nacional se equivoca en la apreciación consagrada en el decreto 2267, al considerar que por atender el interés público, la normatividad contable y de aseguramiento que se emita en desarrollo de la ley 1314 debe preservar la solidez del sistema financiero, su régimen prudencial y proteger la confianza del público en los mismos. Igual yerro incurrió en el decreto 1851 de 2013, con el que se dio un "golpe" a la implementación de las NIIF en Colombia.

Nit. 830115297-6
Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Commutador (571) 6067676
www.mincit.gov.co



Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El equivoco radica en creer (y en hacerle creer a los demás) que con la normatividad contable, en creer que modificando las cifras de los estados financieros introduciéndoles un sesgo supervisor, se va a preservar la solidez del sistema financiero, su régimen prudencial y con ello se protegerá la confianza del público en los mismos.

Indudablemente que la contabilidad, o los estados financieros no hacen que una entidad sea más, o menos, solvente (que no es otra cosa que tener la capacidad de satisfacer cuidadosa y celosamente sus deudas u obligaciones), o que sea más, o menos, sólida (lo suficientemente fuerte y, por ende, esté en capacidad de resistir momentos de crisis). En particular, los estados financieros sirven para reflejar o mostrar la realidad financiera de cada ente (como si se viera frente a un espejo), independientemente de si es, o no, solvente y sólido. Se busca, en esencia, que cada ente se muestre tal cual es desde el punto de vista financiero.

Lo que sí hace sólida y solvente a una institución financiera son sus prácticas de buen gobierno, sus sistemas de gestión de riesgos y sus niveles de capital, pero no una normas contables que tienen un objetivo muy específico y claro.

Sobre este particular, el IASB, en el literal (d), párrafo FC89 de las bases de las conclusiones de la NIIF 4, en relación con las provisiones para catástrofes de los contratos de seguros, expresó que:

"El objetivo de los estados financieros con propósito general no es mejorar la solvencia sino proporcionar información que sea útil a una amplia gama de usuarios al tomar sus decisiones económicas. Además, el reconocimiento de provisiones no mejora por sí mismo la solvencia." Se subraya.

Pregunta: en su condición de Ministerio, Consejo Técnico, o Superintendencia, está de acuerdo con estas afirmaciones? Si no está de acuerdo, ruego a esa superioridad darnos a conocer los argumentos técnicos (principalmente) y legales que sustenten adecuadamente por qué con la contabilidad se logra preservar la solidez del sistema financiero.

Si alguno de los argumentos está relacionado con el hecho de que con estas normas se logra que los entes retengan utilidades, valga decir que sobre el particular, conforme lo dijo el mismo IASB, el supervisor y el mismo gobierno cuentan con otras herramientas, tales como exigir mayores niveles de capital, o modificar las normas legales para que se retenga parte de las utilidades, o exigir prácticas más estrictas de gestión de riesgos.

El Gobierno Nacional y la Superintendencia Financiera deben acatar la esencia económica sobre la forma

Otorgada la facultad en el decreto 2267 de 2014, de regular el tratamiento contable de la cartera de créditos y de la cartera de inversiones de las entidades vigiladas por la Superfinanciera, debe precisarse que para el buen uso de tal delegación, esa superioridad debe acatar las normas de carácter superior de obligatoria observancia.

Uno de esos mandatos de obligatoria observancia (porque como se advertirá el texto es mandatorio, no opcional), es el de preservar la esencia económica sobre la forma consagrada en el parágrafo del artículo 3 de la citada ley, cuando emita las normas contables específicas sobre la cartera de créditos y de la cartera de inversiones, que dice:

Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

"Párrafo: Los recursos y hechos económicos **deben ser reconocidos y revelados** de acuerdo con su **esencia o realidad económica** y no únicamente con su forma legal." Las negrillas no son del texto original.

En relación con este mismo tema, el doctor Hernando Bermúdez Gómez en Contrapartida No. 420¹, expresó:

"(...)

"Algunos ni siquiera han tomado nota del cambio de jerarquía legal que operó en el año 2009, en el cual **el principio dejó de ser de orden reglamentario y pasó a ser un principio de orden legal**, en forma que su aplicación ya no está sujeta a normas superiores o especiales, subordinación inevitable cuando el principio era de orden reglamentario pero que ha desaparecido por el mayor nivel de la disposición jurídica que hoy lo consagra.

"Más aún: **muchos no se han percatado de la gran cantidad de normas que quedaron derogadas** por la Ley 1314 de 2009, normas que se volvieron inaplicables por dar prelación a la forma en lugar de a la esencia.

"Como en muchas otras cosas que tienen que ver con el saber y la cultura, la academia, como protagonista principal, debería haber liderado la toma de conciencia y la liberación de la información contable, pero no lo ha hecho. En muchas aulas se sigue razonando desde la formalidad de la legislación, en especial de la legislación tributaria. Así las cosas **no tiene nada de extraño, pero sí mucho que lamentar, que los conceptos de las autoridades, gubernamentales y judiciales, sigan ancladas en el error.**

"(...)". Las negrillas no son del texto original.

Como se dijo, si las exigencias de reconocimiento de los hechos económicos y las transacciones que tienen relación con la cartera de créditos y la cartera de inversiones están sesgadas (luego no son neutrales) y, por ende, no conducen a una representación fiel, en este caso el valor de los créditos y de las inversiones, se estará transgrediendo abiertamente el mandato de la ley.

Por otro lado, además, se está en contravía de lo exigido en la NIC 1, norma general, cuyo párrafo 15 consagra lo siguiente:

"Características generales

"Presentación razonable y cumplimiento de las NIIF

"15 Los estados financieros **deberán presentar razonablemente la situación financiera y el desempeño financiero**, así como los flujos de efectivo de una entidad. La presentación razonable **requiere la presentación fidedigna** de los efectos de las transacciones, así como de otros sucesos y condiciones, **de acuerdo con las definiciones y los criterios de reconocimiento** de activos, pasivos, ingresos y gastos establecidos en el Marco Conceptual. La aplicación de las NIIF, con información a revelar adicional cuando sea necesario, se supone que da lugar a estados financieros que permiten conseguir una presentación razonable." Las negrillas no son del texto del estándar.

¹ <http://www.javeriana.edu.co/personales/hbermude/contrapartida/>

Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Este párrafo es mandatorio, porque ordena que los estados financieros presenten razonablemente la situación financiera, el desempeño y los flujos de efectivo, conforme a las exigencias del marco conceptual. Esta es una disposición de carácter general que no puede modificar ningún supervisor (ni siquiera el mismo gobierno, si no se modifica la ley), según lo establecido en la ley 1314. Cómo van a hacer los preparadores de información para conciliar estas situaciones, si con una norma emitida por la Superfinanciera se está incumpliendo una disposición de obligatoria observancia para las entidades? Aún no lo sabemos.

Lastimosamente, con las normas emitidas por la Superfinanciera se está distorsionando la presentación razonable de la situación financiera y el desempeño financiero de las entidades, debido a que no se está alcanzando la presentación fidedigna de los efectos de las transacciones y de otros sucesos y condiciones económicas, de acuerdo con las definiciones y los criterios de reconocimiento de los elementos de los estados financieros establecidos en el marco conceptual.

Y se está deformando la razonabilidad y la presentación fidedigna de los estados financieros, porque el valor de los créditos y de las inversiones, con su correspondiente efecto en los resultados, no se está presentando en forma fidedigna (creíble o digna de fe), y con ello contraviniendo diversas normas generales por, entre otras, las siguientes razones:

No se está cumpliendo con el criterio general de reconocimiento del marco conceptual

En el párrafo 4.37 del Marco Conceptual se define el reconocimiento como el proceso de incorporar (incluir), en el estado de situación financiera o en el estado de resultados, una partida que cumpla la definición del elemento correspondiente, satisfaciendo además los criterios establecidos para su reconocimiento en el párrafo 4.38. Ello implica mostrar la partida con nombres y con cantidades monetarias, así como su inclusión en los totales del estado de situación financiera o del estado de resultado integral.

El párrafo 4.38, ibídem, establece que los entes deben reconocer todas las partidas que cumplan la definición del elemento siempre que (a) que sea probable que cualquier beneficio económico asociado con la partida llegue a (activo o ingreso), o salga (pasivo o gasto) de la entidad; y (b) el elemento tenga un costo o valor que pueda ser medido con fiabilidad.

Y la Superfinanciera no está cumpliendo con esta norma general, porque las reglas de medición de las provisiones (deterioros) de la cartera de créditos no conducen a una cuantía fiable del deterioro (como se explicará en detalle más adelante), con lo que la medición del activo no será tampoco fiable. Porque estas reglas, so pretexto de la regulación prudencial, subestiman arbitrariamente el valor de los activos y sobrestiman los gastos, con el efecto que ello tiene en el patrimonio.

Según las reglas de la Superfinanciera (con base en criterios definidos por ella), algunos créditos que en la realidad son recuperables (en su totalidad o una porción de los mismos), no se están reflejando en los estados financieros, debido a que se provisionan (deterioran) en su totalidad, con lo que se está desconociendo la definición de activo establecida en el párrafo 4.44 del Marco Conceptual, ya que se deja de reconocer un activo en el estado de situación financiera, debido

Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

a que es probable aún para la entidad obtener beneficios económicos futuros del mismo y, además, tiene un valor que puede medirse fiablemente.

Y para completar, al reconocer esas provisiones (deterioros), tampoco se está cumpliendo con la definición de gasto (párrafo 4.25 (b) del Marco Conceptual), ya que muchas de esas provisiones no son deterioros reales (basados en evidencia objetiva); todo lo contrario, muchos de ellos son deterioros que ocurrirán en el futuro, por lo que, en consecuencia, no se está produciendo (no está surgiendo) una disminución actual en los beneficios económicos futuros, por la vía de la disminución del valor de los activos, que estén generando, como resultado, reducciones en el valor del patrimonio. Además, este gasto no se está midiendo de manera fiable, porque no es fidedigna y tiene un fuerte sesgo supervisor.

Con estas normas, además, se está promoviendo la aplicación de una excesiva prudencia en el reconocimiento de las provisiones, lo que significa la contabilización de posibles (mas no probables) gastos en forma anticipada que luego son revertidos en periodos futuros, desvirtuando de esta manera la representación fiel de la información, en contra del principio de la contabilidad de acumulación que, según el párrafo OB17 del Marco Conceptual dice:

"OB17 La contabilidad de acumulación describe los efectos de las transacciones y otros sucesos y circunstancias sobre los recursos económicos y los derechos de los acreedores de la entidad que informa en los periodos en que esos efectos tienen lugar, incluso si los cobros y pagos resultantes se producen en un periodo diferente. Esto es importante porque la información sobre los recursos económicos y los derechos de los acreedores de la entidad que informa y sus cambios durante un periodo proporciona una mejor base para evaluar el rendimiento pasado y futuro de la entidad que la información únicamente sobre cobros y pagos del periodo."

Y esto es así porque, los gastos se están reconociendo en forma anticipada y no cuando ocurren, al igual que los ingresos que son reconocidos posteriormente, con ocasión de la reversión de los gastos contabilizados en exceso.

Conforme a lo anterior, las provisiones que ordena la Superfinanciera, en cuantías que exceden de lo razonable, no cumplen, ni cumplirán, la definición de gasto, por lo que se transgrede otra norma general, como es la definición de un elemento del estado de resultado integral.

Pregunta: en su condición de Ministerio, Consejo Técnico, o Superintendencia, está de acuerdo con estas afirmaciones? Si no está de acuerdo, ruego a esa superioridad darnos a conocer los argumentos técnicos (principalmente) y legales que les permitan concluir que con las excepciones creadas en el decreto 2267 de 2014 y las normas de la Superfinanciera se está respetando el concepto legal establecido en la ley 1314, así como sobre la observancia de las normas generales de reconocimiento y de la contabilidad de acumulación (que no son normas específicas).

La medición de las provisiones (deterioros) no se hace de manera fiable

Al no medirse de manera fiable los deterioros (provisiones), se está desconociendo abiertamente la esencia económica sobre la forma exigida por la ley 1314 de 2009 y, por esta vía, la fiabilidad de los estados financieros.

Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Por qué se da esto? Por dos razones sencillas que no necesitan mayor explicación, todo de acuerdo con lo establecido en el capítulo 2 de la circular básica contable y financiera de la Superfinanciera, a saber:

“1.3.4.2. Provisión general

“Corresponde como mínimo al uno por ciento (1%) sobre el total de la cartera de créditos bruta. Tratándose de contratos de leasing, la provisión general debe ser como mínimo del uno por ciento (1%) del valor de los bienes dados en leasing deducida la depreciación y amortización.”

Este tipo de provisiones no tienen un sustento técnico (no se están midiendo de manera fidedigna o creíble), razón por la cual no están midiendo la probabilidad² de deterioro de los créditos, con lo cual se está afectando la razonabilidad de la cartera de créditos y, probablemente, de los estados financieros en su conjunto.

Más adelante la misma norma establece:

“2.3.1.3. Regla especial de provisión de cuentas por cobrar (Intereses, corrección monetaria, cánones, ajuste en cambio y otros conceptos)

“Cuando se deba suspender la causación de rendimientos, corrección monetaria, ajustes en cambio, cánones e ingresos por otros conceptos, se debe provisionar la totalidad de lo causado y no recaudado correspondiente a tales conceptos. Tratándose de cánones de arrendamiento financiero se debe provisionar el ingreso financiero correspondiente.”

Igual que en el caso anterior, se ordena provisionar (deteriorar) la totalidad de lo causado y lo no recaudado (reducir en su integridad el valor del activo), es decir, la exigencia parte de la base de que esas cuantías son irrecuperables, sin ningún sustento técnico (sin evidencia objetiva, como lo exige la norma general). Además, en este caso, es indispensable evaluar los créditos de manera objetiva, a fin de establecer la cuantía requerida del deterioro, una cuantía que sea medida de manera fiable.

Pregunta: en su condición de Ministerio, Consejo Técnico, o Superintendencia, está de acuerdo con estas afirmaciones? Si no está de acuerdo, ruego a esa superioridad darnos a conocer los argumentos técnicos (principalmente) y legales que permitan concluir que con estas reglas de provisiones se está midiendo de manera fiable el deterioro de la cartera de créditos y, con ello, se está respetando el principio fundamental de representación fiel establecido en el marco conceptual (que no es una norma específica), caso en el cual el valor de la cartera de créditos, los gastos y las utilidades son razonables, según las exigencias de las NIIF.

Para medir las provisiones (deterioros), algunas garantías se consideran admisibles desde una óptica jurídica

En este tema, es evidente el sesgo supervisor de ordenar la reducción del valor de los créditos, basado más en el interés que se “cubran los riesgos” con registros contables, olvidándose que el deterioro debe obedecer a la evaluación

² Que debe entenderse como “casi cierta”, es decir, que existe evidencia objetiva para concluir que casi con toda certeza esa cuantía no se recuperará.

Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

objetiva del monto que se estime (casi con toda certeza) perdido. Esto, además, ha conducido a que históricamente la Superfinanciera considere las garantías con un criterio más jurídico que económico, con lo cual nuevamente se ignora claramente la exigencia del parágrafo del artículo 3 de la ley 1314.

Por supuesto que esas garantías son las que se toman como base para medir el valor de los deterioros (provisiones), olvidándose de otras garantías que, en su esencia o realidad económica, resultan muchísimo mejores que las admitidas por la norma del decreto 2555 de 2010.

Para corroborar lo antes expuesto, se transcriben algunos apartes del capítulo II de la circular básica contable y financiera de la Superfinanciera, así:

“1.3.1.6. Constitución de provisiones

“Las políticas deben prever sistemas de cubrimiento del riesgo mediante **provisiones** generales e individuales que permitan absorber las **pérdidas esperadas derivadas de la exposición crediticia** de la entidad y estimadas mediante las metodologías y análisis desarrollados en el SARC.

“Las políticas de provisiones deben considerar explícitamente los **ajustes contra cíclicos** de los modelos, de manera que en los **periodos de mejora** en la calidad crediticia se constituyan **mayores provisiones** de las que serían necesarias en tales condiciones, a fin de compensar, al menos en parte, las que deberían constituirse en periodos de deterioro en la calidad crediticia.

“Estos ajustes pueden hacerse mediante provisiones individuales y/o provisiones generales.”

Como se dijo, en este texto la Superfinanciera tiene un interés en que las entidades reconozcan el deterioro (la pérdida de los créditos) con base en la “exposición crediticia” y no con base en la medición objetiva del monto que casi con toda certeza (que sea probable) se considere perdido.

Además, exige reconocer provisiones adicionales cuando los créditos están en periodos de mejora (como se dice popularmente, guardar en épocas de vacas gordas, para cuando lleguen las épocas de vacas flacas). **Esto sí que es un claro apartamiento de la esencia económica sobre la forma** que ordena la ley, ya que la medición de estas provisiones tiene una orientación eminentemente de gestión financiera (ahorre ahora que tiene, para cuando necesite usar esos ahorros en el futuro) que, por supuesto, no es contable. Porque una cosa es la gestión de los riesgos, y otra muy distinta la información financiera que deba producirse con la exclusiva finalidad de mostrar la realidad financiera de los entes contables para la toma de decisiones económicas.

En particular, los estados financieros con base en las NIIF tienen como premisa fundamental la llamada “perspectiva del inversor” (siendo estos los inversores, acreedores y proveedores de capital de riesgo), para lo cual es necesario suministrar información que sirva en la toma de decisiones económicas por parte de los inversionistas, ya que éstos entran y salen de un sector económico de acuerdo con el comportamiento del mismo, por lo que una información que no sea neutral afectará gravemente la toma de tales decisiones.

Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Sobre este particular, el mismo regulador mundial, el IASB, en el literal (d), párrafo FC89 de las bases de las conclusiones de la NIIF 4, refiriéndose a las provisiones para catástrofes de los contratos de seguros, se expresó en los siguientes términos:

"El objetivo de los estados financieros con propósito general no es mejorar la solvencia sino proporcionar información que sea útil a una amplia gama de usuarios al tomar sus decisiones económicas. Además, el reconocimiento de provisiones no mejora por sí mismo la solvencia." Se subraya.

Indudablemente, la contabilidad, o los estados financieros no hacen que una entidad sea más, o sea menos, solvente (que no es otra cosa que tener la capacidad de satisfacer cuidadosa y celosamente sus deudas u obligaciones), o que sea más, o sea menos, sólida (que sea lo suficientemente fuerte y, por ende, esté en capacidad de resistir momentos de crisis). En particular, los estados financieros sirven para reflejar o mostrar la realidad financiera de cada ente, independientemente de si es, o no, solvente y sólida.

Dicho en otros términos, con un registro contable, con un mero registro contable, no se logra proteger a una entidad. Esa protección se logra con una buena gestión de los recursos a su disposición y ser capaz de reaccionar ante los cambios, contar con un buen colchón de capital para soportar pérdidas en periodos de crisis, poder hacer frente a los diferentes riesgos que enfrenta, como los cambios que surgen de los mismos y, por supuesto, sólidos sistemas de control interno.

Este sesgo formal del supervisor se ratifica en el literal d) del numeral 1.3.2.3.1 del mismo capítulo II, en relación con las garantías, en el que se indica que:

"Las **garantías** que respaldan la operación son necesarias para calcular las pérdidas esperadas en el evento de no pago y, por consiguiente, para **determinar el nivel de las provisiones**.

"Para los propósitos de este instructivo, se entiende por **garantías idóneas** aquellas seguridades debidamente perfeccionadas que tengan un valor establecido con base en criterios técnicos y objetivos, que ofrezcan un respaldo jurídicamente eficaz al pago de la obligación garantizada (por ejemplo, al otorgar a la entidad acreedora una preferencia o mejor derecho para obtener el pago de la obligación) cuya posibilidad de realización sea razonablemente adecuada. **No se pueden considerar como garantías idóneas aquellas que de conformidad con lo dispuesto en la Parte 2, Libro 1, Título 2 del Decreto 2555 de 2010 sean calificadas como no admisibles.**"

El texto de la norma (norma que fue emitida específicamente para regular las seguridades no admisibles para los límites individuales de crédito y los límites de concentración de riesgoso) que se cita en la parte final del párrafo anterior dice:

"Artículo 2.1.2.1.5 (Artículo 5 del Decreto 2360 de 1993). **Seguridades no admisibles.**

"No serán admisibles como garantías o seguridades para los propósitos de los títulos 2 y 3 del presente Libro, aquellas que **consistan exclusivamente en la prenda sobre el activo circulante del deudor o la entrega de títulos valores** salvo, en este último caso, que se trate de la pignoración de títulos valores emitidos, aceptados o garantizados por instituciones financieras o entidades emisoras de valores en el mercado público.

Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

"Tampoco serán garantías admisibles para un establecimiento de crédito las acciones, títulos valores, certificados de depósito a término, o cualquier otro documento de su propio crédito o que haya sido emitido por su matriz o por sus subordinadas, con excepción de los certificados de depósito emitidos por almacenes generales de depósito."

Como se ve, se le está dando prevalencia, para efectos contables, a una norma jurídica instituida para propósitos diferentes a los contables, ya que ha sido emitida para "límites individuales de crédito y de concentración de riesgos". Sigue siendo costumbre en Colombia hacer extensivo el uso de unas normas que han sido emitidas en el pasado con propósitos diferentes a los eminentemente contables.

Es hora de que los Ministerios de Hacienda, de Comercio, Industria y Turismo, el Consejo Técnico de la Contaduría Pública y la Superintendencia Financiera, se percaten de que las disposiciones que van en contra de la esencia económica sobre la forma establecidas en los decretos emitidos y en las circulares básicas han sido derogadas tácitamente para efectos contables por la ley 1314 de 2009 (léase bien, desde 2009, por una ley que no puede modificarse por un decreto, ni mucho menos por una circular).

La Superintendencia de la Economía Solidaria también optó por un criterio similar (solo para tomar un ejemplo), cuando en el numeral 6.3. del capítulo II de la circular básica contable y financiera consagra que:

"Para efectos de la constitución de provisiones individuales, las garantías solo respaldan el capital de los créditos, en consecuencia, los saldos por amortizar de los créditos amparados con garantías admisibles definidas en el artículo 2.1.2.1.3. del Decreto 2555 de 2010 se provisionarán en el porcentaje que corresponda según la calificación del crédito, aplicado dicho porcentaje a la diferencia entre el valor del saldo insoluto y el valor de la garantía aceptada.

"Cuando se otorguen créditos amparados con aportes sociales, estas operaciones solo podrán ser registradas como garantía admisible cuando el valor de los aportes sociales del respectivo deudor sea igual o superior en un cien por ciento (100%) al saldo de la totalidad de sus créditos; en caso contrario, dichas operaciones deberán ser registradas en cartera de crédito otras garantías." Las subrayas no son del texto original, se incluyen para llamar la atención del lector.

Es evidente entonces que aquí se sigue incumpliendo lo ordenado por el párrafo del artículo 3 de la ley 1314, ya que mediante un decreto de excepción (el 2267 de 2014) se está otorgando a la Superfinanciera la facultad de transgredir una norma superior. Y esto, por supuesto, será igualmente predicable para la Supersolidaria, cuando quiera contar con la misma facultad legal.

Pregunta: en su condición de Ministerio, Consejo Técnico, o Superintendencia, está de acuerdo con estas afirmaciones? Si no está de acuerdo, ruego a esa superioridad darnos a conocer los argumentos técnicos (principalmente) y legales que permitan concluir que con estas reglas de provisiones (deterioros) no se está contraviniendo la exigencia de la esencia económica sobre la forma consagrada en la ley 1314 (que no es una norma específica) y, con ello, se está respetando el principio fundamental de representación fiel establecido en el marco conceptual (que tampoco es una norma específica).

Para la medición de los ingresos por intereses se transgrede el concepto básico de acumulación

Los párrafos 27 y 28 de la NIC 1, en consonancia con el Marco Conceptual, ordenan que los estados financieros se elaboren usando la base contable de "acumulación" (que es más que devengo) en los siguientes términos:

"Base contable de acumulación (devengo)

"27 Una entidad **elaborará** sus estados financieros, excepto en lo relacionado con la información sobre flujos de efectivo, utilizando la base contable de acumulación (o devengo).

"28 Cuando se utiliza la base contable de acumulación (devengo), una entidad **reconocerá partidas como activos**, pasivos, patrimonio, **ingresos** y gastos (los elementos de los estados financieros), **cuando satisfagan las definiciones y los criterios de reconocimiento previstos para tales elementos en el Marco Conceptual.**"

Bajo esta base, por ejemplo, un activo y un ingreso se reconocen cuando cumplen las definiciones de esos elementos y se satisfacen los criterios para su incorporación en los estados financieros.

Y es precisamente este concepto el que No está siendo observado por la Superfinanciera, cuando en el numeral 2.3.1.1. del capítulo II de la circular básica contable y financiera ordena a sus vigiladas a suspender la acumulación de intereses, en los siguientes términos:

"2.3.1.1. Aspectos contables - Suspensión de la causación de intereses

Dejarán de causarse intereses, corrección monetaria, ajustes en cambio, cánones e ingresos por otros conceptos **cuando un crédito presente la mora** indicada en el siguiente cuadro:

"(...)

"Por lo tanto, **no afectarán el estado de resultados** hasta que sean efectivamente recaudados. Mientras se produce su recaudo, el registro correspondiente **se efectuará en cuentas de orden**. La SBC podrá ordenar la suspensión de la causación de estos ingresos cuando un crédito haya sido reestructurado más de una vez.

"En aquellos casos en que, como producto de acuerdos de reestructuración o cualquier otra modalidad de acuerdo, se contemple la capitalización de intereses que se encuentren registrados en cuentas de orden o de los saldos de cartera castigada incluidos capital, intereses y otros conceptos, **se contabilizarán como abono diferido** en el Código 272035 y su amortización al estado de resultados se hará en forma proporcional a los valores efectivamente recaudados."

Las exigencias de la Superfinanciera a este respecto están influidas por la mera "morosidad" de los créditos, olvidándose que ésta es consecuencia de un hecho que ha ocurrido en el pasado, pero en modo alguno es indicativo de "probabilidad de pérdida", es decir, la simple condición de morosidad no indica que sea casi cierto (probable) que no se devengarán sus rendimientos devengados, ni los futuros.

Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

La Supersolidaria tiene normas similares a las antes indicadas, razón por la cual también le son aplicables las anteriores afirmaciones.

Como se ha insistido, con esta disposición se sigue incumpliendo la exigencia de la citada ley 1314 de darle prelación, para efectos contables, a la esencia económica del hecho económico o la transacción, frente a su forma legal.

Como bien lo dijo el Dr. Hernando Bermúdez Gómez en la Contrapartida 105: "Tenemos frente a nosotros una gran responsabilidad: formar para la realidad o formar para la apariencia. Es hora de resaltar el carácter de ciencia económica de la contabilidad y de subrayar que su técnica está al servicio de la verdad económica." Se insiste, está al servicio de la realidad económica, de la realidad financiera, por encima de la realidad puramente formal.
<http://www.javeriana.edu.co/personales/hbermude/contrapartida/>.

Pregunta: en su condición de Ministerio, Consejo Técnico, o Superintendencia, está de acuerdo con estas afirmaciones? Si no está de acuerdo, ruego a esa superioridad darnos a conocer los argumentos técnicos (principalmente) y legales que permitan concluir que con estas reglas sobre la acumulación de los rendimientos sobre la cartera de créditos no se están contraviniendo la regla general de reconocimiento y el concepto básico de acumulación."

CONSIDERACIONES Y RESPUESTA

Dentro del carácter ya indicado, las respuestas del CTCP son de naturaleza general y abstracta, dado que su misión no consiste en resolver problemas específicos que correspondan a un caso particular.

A continuación damos respuesta a su consulta, la cual tendrá en cuenta las funciones que la Ley y los reglamentos le han atribuido al CTCP como Organismo de Normalización Técnica; allí se indica que su función principal es la de hacer las recomendaciones a las Autoridades de Regulación, para la expedición de las normas de contabilidad, información financiera y aseguramiento de la información que deben regir en el país:

1. Frente a los argumentos esbozados en relación con su afirmación: **"Para que la información sea útil para la toma de decisiones económicas, debe representar fielmente los hechos económicos y las transacciones"**, este Consejo comparte lo señalado por Usted en su comunicación, y así lo ha indicado en las recomendaciones que ha remitido al Gobierno Nacional.
2. De otra parte, en cuanto a los planteamientos realizados frente a sus interrogantes: "El gobierno va en la dirección correcta?" y "El gobierno nacional está obrando de conformidad con la ley 1314?", al respecto, El Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP) como es de su conocimiento, en la recomendación sobre la aplicación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) en Colombia, remitió a los Reguladores 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 las Normas Internacionales de Información Financiera en Colombia: Grupo 1", en dicho documento y con la debida sustentación, se recomendó a los Ministerios la

Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

implementación en Colombia de las NIIF para las entidades pertenecientes al Grupo 1, tanto para los estados financieros consolidados, como los separados e individuales, sin ninguna excepción.

Sin embargo, las Autoridades de Regulación tomaron la decisión de apartarse de la recomendación realizada por el CTCP, por cuanto consideraron, que algunas normas contenidas en las Normas de Información Financiera (NIF) no son apropiadas para las entidades del sector financiero, dado los riesgos y particularidades de este sector. Es por ello que optaron, por exigir la aplicación de las nuevas normas de información financiera, sin ninguna excepción en los estados financieros consolidados, y establecer un conjunto de excepciones, no permitidas ni incorporadas en las NIF, que pueden ser aplicadas al elaborar y presentar los estados financieros separados..

En adición a lo anterior, las autoridades de regulación han considerado que en muchos países en los que se han aplicado las NIIF, se han establecido excepciones para el sector financiero que están alineadas con las directrices definidas por Basilea. Por ejemplo; en los países pertenecientes a la Comunidad Económica Europea, por citar un ejemplo, las NIIF sólo son obligatorias en los estados financieros consolidados de entidades que cotizan sus títulos en los mercados de valores y en entidades de interés público.

3. Finalmente, respecto de los argumentos señalados en los siguientes interrogantes y afirmaciones: "La contabilidad sirve para preservar la solidez y la solvencia del sistema financiero?", "El Gobierno Nacional y la Superintendencia Financiera deben acatar la esencia económica sobre la forma", "*No se está cumpliendo con el criterio general de reconocimiento del marco conceptual*", "*La medición de las provisiones (deterioros) no se hace de manera fiable*", "*Para medir las provisiones (deterioros), algunas garantías se consideran admisibles desde una óptica jurídica*", "*Para la medición de los ingresos por intereses se transgrede el concepto básico de acumulación*", en los cuales se hace un análisis de las diferencias, entre lo indicado en las NIIF versus las normas emitidas por la Superintendencia Financiera de Colombia, en relación con la cartera de créditos.

Frente a estos temas el CTCP ha manifestado en los documentos de recomendación emitidos por este consejo, los cuales pueden ser consultados en la página www.ctcp.gov.co, y en diversas reuniones realizadas con las autoridades de regulación y supervisión, que el régimen prudencial para determinar las provisiones no es el mecanismo más adecuado ya que está en contravía de los principios de reconocimiento establecidos en los nuevos marcos normativos, genera distorsiones en el resultado de las entidades, e impide la aplicación integral del nuevo marco de normas de información financiera.

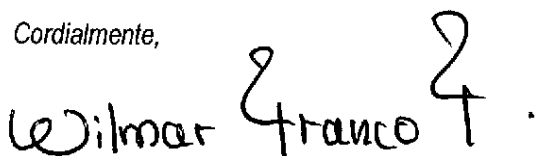
En estos casos, se ha recomendado la constitución de reservas que se constituyan con parte de las utilidades generadas por las entidades. No obstante lo anterior, dado el impacto que este cambio genera por las posibles disminuciones de las provisiones registradas y su impacto en su estructura patrimonial, las autoridades de regulación al emitir los decretos reglamentarios tomaron la decisión de dar atribuciones a algunas superintendencias para que se estableciera las excepciones necesarias en estas materias. Esto sin duda

Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

alguna, afecta la transparencia de la información, e impide identificar otras soluciones para mantener el patrimonio adecuado en estas entidades y proteger los intereses de los distintos usuarios.

En los términos anteriores se absuelve la consulta, indicando que para hacerlo, este organismo se ciñó a la información presentada por el consultante y los efectos de este escrito son los previstos por el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,


WILMAR FRANCO FRANCO
Presidente CTCP

Proyectó: Andrea Patricia Garzon Orjuela

Consejero Ponente: Wilmar Franco F

Revisó y aprobó: Daniel Sarmiento, Wilmar Franco F, Luis Henry Moya