

Bogotá D. C., 16 de junio de 2009
CTCP N° 13 / 2009

Señor (a)
000000000000000000
000000000000000000
000000000000000000
000000000000000000

RADICADO 522 DE 2009
DESCRIPTORES: IFRS PYMES

REF: Implicaciones proyecto de ley Nro. 203-2008-SENADO

PROBLEMA CONSULTADO (Textual)

HECTOR WILLIAM JARAMILLO DUQUE, mayor de edad, domiciliado y residente en Manizales, portador de la cédula de ciudadanía No. 75.081.287 de Manizales, y de la tarjeta profesional 127593-T otorgada por la Junta Central de Contadores, actuando a nombre propio, me manifiesto a través del ejercicio del derecho de petición de formulación de consulta consagrado en en el artículo 23 de la Constitución Política y los artículos 5 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, fundamentado en los siguientes:

HECHOS

PRIMERO: Recientemente fue aprobado por el congreso de la República en cuarto debate el proyecto de ley Nro. 203-2008-SENADO, quedando pendiente la conciliación del texto final entre senado y cámara y su posterior sanción presidencial.

SEGUNDO: Los medios de comunicación han realizado un despliegue de la noticia haciendo énfasis en las consecuencias que eventualmente podría traer a la profesión contable y a quienes dentro de ella ejercen como Revisores Fiscales, la eventual sanción del texto que está pendiente de conciliación.

PETICIONES

Basándonos en los anteriores hechos, me dirijo a ustedes con el fin de formular lo siguiente:

PRIMERO: Definir como debe entenderse el significado de la contabilidad simplificada incorporado en el proyecto de ley Nro. 203-2008-SENADO.

SEGUNDO: Cual es el impacto del proyecto de ley Nro. 203-2008-SENADO en el ejercicio de la Revisora Fiscal

TERCERO: Cuál es el impacto del proyecto de ley Nro. 203-2008-SENADO en el ejercicio del profesional de la contaduría pública.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Este derecho de petición se basa en los siguientes parámetros constitucionales y legales: Artículo 23 constitucional y el artículo 5 y siguientes del Código Contencioso Administrativo.

RESPUESTA:

La función legalmente señalada al Consejo Técnico de la Contaduría Pública es la orientación técnico - científica de la profesión, a partir de la investigación científica y tecnológica en áreas relacionadas con la ciencia contable en general, sus principios y normas, mediante el ejercicio doctrinario, la resolución de conflictos técnicos entre Contadores Públicos y la emisión de directrices orientadoras del ejercicio profesional.

Es por ello que cuando se contempla, en el numeral 3 del artículo 33 de la ley 43 de 1990, entre sus funciones servir como órgano asesor y consultor del Estado y de los particulares, ello debe entenderse en el nivel de orientación técnico científica y no en la solución de tareas específicas que corresponden al ejercicio profesional, pues de ser así se incurriría en ejercicio ilegal de la profesión al tenor de la ley 43 de 1990 que prescribe que tal actividad profesional solo puede ser cumplida por contadores públicos o sociedades de contadores públicos.

Respecto del tema consultado, nos permitimos hacer las siguientes precisiones, transcribiendo punto a punto sus interrogantes:

PRIMERO: Definir como debe entenderse el significado de la contabilidad simplificada incorporado en el proyecto de ley Nro. 203-2008-SENADO.

El concepto de contabilidad Simplificada debe entenderse como el conjunto de mejores prácticas contables internacionales que se aplican a las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (mypes) que no cotizan en bolsa (no son entidades públicas desde la perspectiva de la conformación de capital y su vinculación a un mercado activo de valores). Para el efecto, de manera cierta, conviene resaltar que el artículo 2º del proyecto de ley 203-S, texto conciliado, alude en el ámbito de aplicación a la posibilidad que el gobierno autorice a llevar contabilidad simplificada en ciertas situaciones, pero tal afirmación corresponde, como se mencionó anteriormente a las mejores prácticas contables a nivel internacional aplicable a las empresas que no cotizan en bolsa, y en ningún caso se puede confundir con una interpretación de carácter tributario.

Para ilustrar lo ya señalado, podemos citar que *“El IASB reunido en Londres, del 14 al 18 de marzo de este año, entre otros puntos trató lo siguiente respecto a las NIIF1 para PyMEs : “La discusión del proyecto de NIIF para PYME fue educativa, y no se tomaron decisiones. El objetivo fue presentar los resultados de las pruebas de campo llevadas a cabo en el proyecto de exposición (ED) de una propuesta de las NIIF2 para las PYME. En la reunión el personal dio un panorama de la demografía de las pruebas sobre el terreno y mostrar algunos de los principales problemas encontrados por las pruebas en el campo. En una futura reunión, el personal hará recomendaciones a la Junta para los cambios sobre la base de los comentarios recibidos sobre el ED y sobre los resultados de las pruebas en el terreno.*

En el documento de discusión de la propuesta de adopción de NICS-IFRS para PYMES, el IASB en el Cuestionario de reconocimiento y medición y mesas redondas públicas señaló:

FC8 La mayoría de los comentaristas del Documento de Discusión dijeron que eran necesarias simplificaciones de reconocimiento y medición, pero se propusieron pocos detalles. Y cuando se propusieron algunos detalles, los comentaristas generalmente no indicaron las transacciones particulares u otros sucesos o condiciones que crearan el problema de reconocimiento o medición para las PyME de acuerdo con las NIIF o cómo podría resolverse el problema.

FC9 El IASB concluyó que necesitaba más información para evaluar posibles simplificaciones de reconocimiento y medición. En consecuencia,

¹ Hoy IAS/IFRS (pie de página fuera de la cita).

² Ibid (pie de página fuera de la cita).

el Consejo decidió mantener encuentros en mesas redondas públicas con quienes preparan la información y los usuarios de los estados financieros de las PyME para debatir posibles modificaciones de los principios de reconocimiento y medición de las NIIF para utilizarlos en una NIIF para las PyME. El Consejo instruyó al personal para que desarrollase y publicase un cuestionario como una herramienta para identificar temas que debían debatirse en esos encuentros en mesas redondas.

...

Las necesidades y la importancia en la economía de las pequeñas y medianas entidades de las economías emergentes fundamentaron la necesidad de contar con un juego simplificado y completo de normas que sean apropiadas para compañías más pequeñas, no registradas, pero siempre basado en las NIIF completas. Por tal razón el IASB ha publicado en inglés, español y francés para comentario público hasta el 1 de Octubre del 2007 el borrador de exposición de las Normas Internacionales de Información Financiera para pequeñas y medianas entidades (NIIF para PYMES/IFRS for SMEs). La intención del estándar propuesto es proporcionar un sistema simplificado, autónomo de los principios de contabilidad que son apropiados para las pequeñas y medianas entidades y se basa en IFRSs completas. En esta Norma se eliminan los asuntos que no son generalmente relevantes a las "PyMES" y se simplifican los métodos para el reconocimiento y la medición.

Conforme a lo anterior, se puede observar que la aplicación de las IAS/IFRS a entidades no públicas (que no cotizan en bolsa de valores) es lo que se denomina IFRS para Pymes, lo cual se dirige a la simplificación de los informes que se emiten en esas entidades con destino a sus inversionistas, administradores y terceros, por lo que se puede concluir que la contabilidad simplificada alude a la aplicación de dichas normas, con un menor requerimiento de información a emitir, y que no se dirigen (o intervienen en) a mercados de valores activos. Consecuentemente, se precisa que la contabilidad simplificada constituye una estrategia de escalabilidad regulativa sobre las obligaciones de generación de información de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas para no generar obligaciones exorbitantes en la aplicación de dicha regulación en virtud de su consideración económica, técnica y financiera, para responder a dichas obligaciones.

En este acápite conviene precisar que existen experiencias internacionales, como el caso de la china, en el cual se promulgó un sistema contable para las pequeñas empresas, previa evaluación de la situación real de tales empresas, conforme a

los principios generales de contabilidad y auditoría, teniendo en cuenta las prácticas internacionales (www.casaasia.es/pdf/120704855461089615346068.pdf). Tal situación es compartida por experiencias en países como Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda.

La AIC (Asociación Interamericana de Contabilidad), en documento titulado como declaración de San José, estableció la necesidad de efectuar un programa distintivo para las Pymes, ante la manifiesta complejidad y difícil interpretación y aplicación de las Normas Internacionales, principalmente para las PYMES. En la Declaración de San José, Costa Rica, con fecha 27 de marzo de 2004, la AIC señala lo imprescindible de establecer una separación entre las normas contables aplicables a las empresas que cotizan en bolsa y las normas aplicables a las PYMES. De igual forma es importante destacar que la AIC designó (en el 2006) al Dr. Edgar Fernando Nieto (qepd), como coordinador del proyecto Gubernamental de la Asociación Interamericana de Contabilidad para la emisión de normas para Pymes, comisión de la cual fue miembro el Dr. Rafael Franco Ruiz para el mismo propósito.

En la perspectiva del ámbito de aplicación de la ley, expresado en el artículo 2º del proyecto de ley 203-S, texto conciliado, se puede examinar que establece una concurrencia regulativa para tres tipos de entidades;

1. la primera hace referencia a las entidades en general. Efectivamente, en el citado artículo se expresa que, *“La presente ley aplica a todas las personas naturales y jurídicas que, de acuerdo con la normatividad vigente, estén obligadas a llevar contabilidad...”*;
2. **Una segunda referencia a una tipología específica de entidades alude a las pequeñas y medianas empresas** cuando señala que *“En desarrollo de esta ley y en atención al volumen de sus activos, de sus ingresos, al número de sus empleados, a su forma de organización jurídica o de sus circunstancias socio-económicas, el Gobierno autorizará de manera general que ciertos obligados lleven contabilidad simplificada, emitan estados financieros y revelaciones abreviados o que éstos sean objeto de aseguramiento de información de nivel moderado.”*
3. **De igual forma, y como una tercera topología de entidades a las cuales se le aplica la norma, el legislador alude al ámbito de aplicación para las MICROEMPRESAS, cuando precisa que** *“En desarrollo de programas de formalización empresarial o por razones de política de desarrollo empresarial, el Gobierno podrá exceptuar a las microempresas...”*

Conforme a lo antes anotado, el ámbito de aplicación expresado en la norma citada, se expresa una clara intención de diferenciar a las entidades objeto de la ley, contribuyendo a precisar la necesidad de la concurrencia regulativa para los diversos tipos de entidades antes señalada, bajo el precepto de escalabilidad regulativa que reconocen los sistemas contables en presencia.

Si bien es cierto que la aplicación de los IFRS, se encaminan a presentar información de carácter comercial, el ejercicio contable exige la aplicación de un conjunto de disposiciones legales que le permiten constituirse en plena prueba para terceros; razón por la cual, conviene precisar que la aplicación de dichas normas para pymes NO IMPLICA cambios en materia de registro y revelación de información financiera, sino que por el contrario, invita a presentar los informes financieros desde una-otra perspectiva, acorde con ciertas dinámicas internacionales, que requieren aplicaciones y conciliaciones específicas, tal y como se pronunció el Consejo Técnico de la Contaduría Pública en Colombia, mediante la emisión de una orientación profesional sobre PRESENTACION DE ESTADOS FINANCIEROS CON BASE EN ESTANDARES INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD E INFORMACION FINANCIERA y otros documentos de interés sobre la temática, los cuales puede consultar en la página web www.jccconta.gov.co, link consejo técnico.

SEGUNDO: Cual es el impacto del proyecto de ley Nro. 203-2008-SENADO en el ejercicio de la Revisora Fiscal

Cuando el legislador en el proyecto de ley 203-s alude a los servicios de aseguramiento expresa lo siguiente:

ARTÍCULO 5°.- De las normas de aseguramiento de información. Para los propósitos de esta ley, se entiende por normas de aseguramiento de información el sistema compuesto por principios, conceptos, técnicas, interpretaciones y guías, que regulan las calidades personales, el comportamiento, la ejecución del trabajo y los informes de un trabajo de aseguramiento de información. Tales normas se componen de normas éticas, normas de control de calidad de los trabajos, normas de auditoría de información financiera histórica, normas de revisión de información financiera histórica y normas de aseguramiento de información distinta de la anterior.

Parágrafo Primero.- *El Gobierno Nacional podrá expedir normas de auditoría integral aplicables a los casos en que hubiere que practicar sobre las operaciones de un mismo ente diferentes auditorías.*

Parágrafo Segundo: *Los servicios de aseguramiento de la información financiera de que trata este artículo, sean contratados con personas jurídicas o naturales, deberán ser prestados bajo la dirección y responsabilidad de contadores públicos.*

De conformidad con lo antes descrito, y considerando la legislación vigente en materia de revisoría fiscal, es claro que los servicios de aseguramiento se constituyen en otro campo de acción del contador público que no menoscaba o interfiere con la legislación existente en materia de revisoría fiscal. Efectivamente, se destaca que la Revisoría Fiscal es una forma de aseguramiento distinta de los estándares internacionales de aseguramiento porque la cobertura de la Revisoría Fiscal es mayor al de la sola información, cuando considera el aseguramiento de la gestión de los administradores y al cumplimiento de diversas disposiciones normativas en materia de control de fiscalización, que desarrolla la revisoría fiscal.

La orientación del aseguramiento de la información, en la perspectiva de los estándares internacionales, es una práctica profesional que pretende desarrollar ciertos procedimientos de auditoría que brinden una seguridad razonable sobre los procesos de generación, procesamiento y producción de información financiera, con miras a satisfacer un interés privado, representado por los inversionistas de un ente económico. Por el contrario, las funciones establecidas en el código de comercio a la investidura de la revisoría fiscal la enfocan al desarrollo de un control de fiscalización en beneficio de la sociedad en general en defensa del interés público, mediante la aplicación de un conjunto de preceptos y procedimientos de interventoría de cuentas, lo cual se puede verificar en el análisis de la orientación profesional sobre el Ejercicio profesional del Revisor Fiscal (disponible en www.jccconta.gov.co; link consejo técnico, orientaciones 2008), emitida por el Consejo Técnico de la Contaduría.

TERCERO: Cuál es el impacto del proyecto de ley Nro. 203-2008-SENADO en el ejercicio del profesional de la contaduría pública.

Respecto de éste interrogante, no es posible proveer un impacto en el ejercicio profesional, pero lo que si podemos reseñar en la necesidad de efectuar reflexiones y estudios de confrontación, validación y-o mejoramiento normativo, en aras de considerar dichas disposiciones.

En la eventualidad que se presenten interpretaciones equivocadas, puede orientarse la generación normativa a satisfacer expectativas de los entes reguladores o de unos gremios en particular lo cual representa un riesgo respecto de la coherencia, uniformidad, objetividad y calidad de la información financiera de un ente económico,

De otra parte, el señalamiento del papel de los reguladores en la emisión de preceptos técnicos en materia técnico contable, genera una incertidumbre, pues convierte tal emisión en una política de gobierno, lo cual puede representar una fragilidad en la estabilidad normativa de preceptos técnicos y éticos en contabilidad y diversas interpretaciones o adecuaciones conforme se caracterice o dirijan las políticas de gobierno del estado para cada período de ejercicio..

Otro elemento interesante a destacar, constituye el conjunto de críticas a la implementación de las IAS/IFRS a las pymes y entidades cooperativas, tal y como lo expresa Dra. Claudia Sánchez Bajo, en un artículo publicado en la web el 13 de mayo de 2008, denominado **Normas Contables Internacionales para PYMES**, del cual extractamos la siguiente información:

... Ahora hay un tercer tema que ya no toca solo a las cooperativas, aunque están mencionadas específicamente en él, y donde el problema con el capital cooperativo vuelve a resurgir, sino a todas las pymes. Encima, se dice en el Mercosur que la Unión Europea ya ha aprobado esto para sus pymes. Como aquí no hay espacio para profundizar, voy a comunicar lo esencial.

La UE incorporó estos estándares NICs/NIIFS a fines de 2002, en bloque, como un “cheque en blanco” y delegó esta área normativa en el IASB situado en Londres, con la facultad de rechazar algo si su cuerpo de expertos así se lo indicaba. El planteo sobre las pymes apareció recién en 2005 y cuando comenzaron a tratarlo en el IASB no se sabía bien cuál sería la definición de pyme o los límites de la aplicación de estos estándares a las pymes.

La decisión del IASB fue aplicar todo el cuerpo de las NICs/NIIFs a la gran mayoría de pymes, ofreciendo a consulta un solo texto de enorme extensión en el que aparecieron todos los estándares para la gran empresa en forma escrita más “simple”.

Ya durante las discusiones en la Comisión Europea, en 2007, todas las organizaciones representativas de empresas, incluyendo a la gran empresa Business Europe, expresaron su rechazo a aplicar las NIIFs a las pymes. En la misma Comisión, los funcionarios que trabajan sobre política empresarial eran críticos de la propuesta.

A la consulta del IASB sobre la aplicación de las NIIFs a las pymes, en 2007, Ivano Barberini, Presidente de la ACI mundial, envió una carta en inglés (solo el inglés es idioma permitido) al IASB, expresando su gran preocupación con la propuesta y su deseo de que las organizaciones que representan cooperativas, en este caso la ACI, fuera consultada y además invitada a asistir a las reuniones de debate. En el texto Ivano Barberini explica que algunos estándares no serían ni importantes ni útiles a las pymes y particularmente a las cooperativas. Su aplicación sería difícil y costosa, sin beneficios aparentes. Luego vuelve a repetir su rechazo a la clasificación de las cuotas-partes cooperativas por las NIIFs para las Pymes (sección 2 y 21 del Exposure Draft sobre PYMES puesto a consulta), así como también del método contable para las combinaciones de empresas por las NIIFs para las pymes (sección 18 del mismo esbozo). Estos dos problemas graves para las cooperativas han vuelto a reaparecer en el texto propuesto por el IASB para las pymes.

En cuanto a la UE en su conjunto, el Parlamento Europeo ha sido muy claro en el Informe del 5 de febrero de 2008 liderado por el alemán conservador Alexander Radwan y que fue votado positivamente. En la página 21 (texto en inglés) dice: “Subraya que no hay mandato político que haya sido conferido al IASB para desarrollar IFRS (NIIFS) para las pymes...”.

Este Report Radwan es devastador en sus críticas al sistema del IASB. Declara que no se tiene en cuenta a los intereses de los usuarios ni de las pymes, ni las empresas que operan solo local o nacionalmente. Menciona el problema de la NIIF 8 sobre empresas extractivas (como el petróleo) que no da información nacional ni por segmento geográfico con consecuencias para el tratamiento impositivo nacional, además de no dar acceso a las autoridades nacionales a dicha información. Reclama el poder de los parlamentos para controlar, subrayando que “al IASCF/IASB le falta transparencia, legitimidad, responsabilidad y que no está bajo el control de ningún gobierno o parlamento democráticamente elegido. Los diputados europeos consideran entonces que un debate debe ser lanzado sobre las condiciones para integrar el IASCF/IASB en un sistema de gobernanza internacional; como el FMI, la OCDE o el Banco Mundial. En particular la gobernanza y la accountability deben ser mejoradas a través de las siguientes medidas”... en las que incluye al final “la evaluación del impacto para todos los proyectos... y, en particular, las implicaciones para la estabilidad financiera”.

Es que estos estándares no son puramente “técnicos” como la era la contabilidad que conocíamos, sus impactos son mucho más profundos y amplios de lo que uno se imagina al principio.

Artículo en línea, disponible en:

<http://www.mercosur.coop/recm/spip.php?article397>

Existen algunas expresiones interesantes a destacar, como en el caso chileno, en el cual, Pauline Wallace, experta de PricewaterhouseCoopers aseguró que Las nuevas normas contables son un problema país, en seminarios organizados por el Centro de Auditoría Interna y Contabilidad Internacional. Al respecto la universidad de Chile reseñó lo siguiente:

En su primera visita a Chile desde Inglaterra, la experta manifestó que el cambio a normas contables internacionales, IFRS, tema que está afectando a nuestro país, así como al resto de América Latina, es más que un proceso contable que afecte a las empresas. Hoy se está transformando en un problema país que se debe abordar con especial dedicación, aseguró.

Asimismo, manifestó que es un proceso que aún no está consolidado, y que de acuerdo a la experiencia ocurrida en Europa, se ha ido adaptando a las realidades de cada país y sus experiencias particulares en esta materia. En ese sentido, consideró saludable que Chile tenga como fecha límite para la nueva contabilidad, enero del 2009, pues a esa fecha puede recoger la experiencia europea, con sus aciertos y dificultades.

Artículo en línea, disponible en:

<http://www.fen.uchile.cl/uchile.portal? nfpb=true& pageLabel=not&url=41129>

Un impacto generado por la nueva norma analizada, se constituye en la creación legal de un campo de ejercicio profesional que es el aseguramiento de la información en la perspectiva de los estándares internacionales, sin afectar las disposiciones vigentes en materia del ejercicio de la revisoría fiscal, tal y como se señaló anteriormente. Este reconocimiento jurídico, que antes no existía en Colombia, deroga tácitamente el artículo 7º de la ley 43 de 1990 que prescribe las normas de auditoría de general aceptación, en el sentido original del American Institute of Certified Public Accountants AICPA, que fueron eliminadas en Norte América, mediante la constitución del comité PCAOB (Public Company Accounting Oversight Board – Comité de Vigilancia de las Firmas de Auditoría que auditan compañías públicas), sin perjuicio de las funciones reguladoras de la SEC (Comisión de Valores de los Estados Unidos), cuyas normas de auditoría, hoy son emitidos por IFAC (Federación Internacional de Contadores).

En este orden de ideas, en los términos anteriores se absuelve la consulta presentada, indicando que, para hacerlo, este organismo se ciñó a la información presentada por el consultante y que los efectos de este escrito son los previstos por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, su contenido no

compromete la responsabilidad de este organismo y contra él no procede recurso alguno.

Cordialmente,

RAFAEL FRANCO RUIZ
Presidente

RFR/ems