

Diciembre de 2011



Comentarios a la propuesta de normas de contabilidad e información financiera para la convergencia hacia estándares internacionales

Análisis y recomendaciones



Comité de Expertos del Sector
Cooperativo –CONFECOOP–

Comentarios a la propuesta de normas de contabilidad e información financiera para la convergencia hacia estándares internacionales

Análisis y recomendaciones

Introducción

El presente documento tiene como fin presentar los análisis que sobre el proceso de convergencia hacia estándares internacionales de contabilidad e información financiera, iniciado en Colombia a partir de la expedición de la Ley 1314 de 2009, ha realizado el Comité de Expertos del Sector Cooperativo delegado por la Junta Directiva de la Confederación de Cooperativas de Colombia –CONFECOOP.

Este primer documento se encuentra dividido en dos secciones. La primera, hace referencia al análisis realizado por el Comité sobre los documentos denominados “Direccionamiento estratégico del proceso de convergencia de las normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de la información, con estándares internacionales” y “Propuesta de normas de contabilidad e información financiera para la convergencia hacia estándares internacionales”, emitidos por el Consejo Técnico de la Contaduría Pública –CTCP- y, la segunda, a los efectos y propuestas sobre el tratamiento que debería dársele, a la luz de los estándares contables internacionales, a los aportes sociales de los asociados a las cooperativas.

En los dos casos, el documento pretende documentar los antecedentes que soportan las propuestas finales, así como sustentar con análisis puntuales cada una de las tesis planteadas, mismas que a la postre pretenden contribuir al entendimiento de los temas que representan amenazas para el sector cooperativo colombiano por parte del CTCP y el Gobierno Nacional, ante la entrada en vigencia de estándares internacionales de contabilidad e información financiera.

En todo caso, el comité de expertos del sector cooperativo, quien ha trabajado en la construcción de este documento, no se aparte de ninguna manera de la idea que las empresas colombianas, incluidas las cooperativas, deben adoptar prácticas contables y de información financiera acordes a estándares aceptados globalmente y, apoya por tanto la decisión del Gobierno Nacional en este sentido.

Primera parte: Documentos expedidos por el CTCP

1. En esta primera parte del documento se hará referencia a tres temas puntuales: 2) la ubicación de las cooperativas colombianas en los diferentes grupos de usuarios que ha propuesto el CTCP para la aplicación de las normas 2) plazos establecidos para comentarios sobre la propuesta de normas realizada por el CTCP y 3) Llamado al debido proceso establecido en la Ley 1314 de 2009.

Grupos de usuarios

2. El párrafo 21 del documento denominado “Propuesta de normas de contabilidad e información financiera para la convergencia hacia estándares internacionales”, emitido por el CTCP, plantea que los estándares propuestos son los emitidos por el IASB sin ningún tipo de modificación. Sin embargo también da la posibilidad de que los diferentes grupos interesados argumenten el por qué la propuesta podría resultar ineficaz o inapropiada para las empresas en Colombia, de manera que no se tome la versión completa de los mismos.
3. Antes de abordar la problemática específica relacionada con los estándares propuestos por el CTCP en el documento mencionado, el comité de expertos del sector cooperativo considera pertinente abordar el tema de la ubicación de las cooperativas en los grupos de usuarios que se mencionan, toda vez que aplicar los mismos a todo el universo de cooperativas de ahorro y crédito tal como lo plantea el documento denominado “Direccionamiento estratégico del proceso de convergencia de las normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de la información, con estándares internacionales”, resulta altamente inconveniente para el sector cooperativo, atentando de paso contra el interés público y el bien común (numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1314).
4. Los párrafos 24, 25 y 26 del documento denominado “Direccionamiento estratégico del proceso de convergencia de las normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de la información, con estándares internacionales”, emitido por el CTCP, estableció los grupos de usuarios a los que serán aplicables las normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de la información y definió las entidades que, para los efectos mencionados, se pueden catalogar como emisores de valores y entidades de interés público.
5. El punto sobre el cual el Comité de Expertos del Sector Cooperativo ha manifestado su preocupación ha sido la mención que se hace en el párrafo 26, en el sentido que las cooperativas de ahorro y crédito han sido ubicadas, 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).
6. A juicio el Comité de Expertos del Sector Cooperativo, si bien es claro que las cooperativas financieras y las cooperativas aseguradoras, cumplen claramente con las condiciones para catalogarse como entidades de interés público, particularmente por sus condiciones de

captación y administración de recursos, es necesario profundizar en algunas características puntuales de las cooperativas de ahorro y crédito, toda vez que allí se encuentra una amplia gama de organizaciones que difieren en tamaño, estructura y forma de operación.

7. En Colombia, el ordenamiento jurídico establece que las cooperativas de ahorro y crédito, se encuentran facultadas por el estado para ejercer la actividad financiera, lo que implica que pueden captar recursos de sus asociados¹, siempre que cumplan una regulación de carácter prudencial establecida.
8. En relación con el interés público que revisten las cooperativas de ahorro y crédito, es preciso indicar que éste se ratifica al establecerse en la Ley 454 de 1998 la creación del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas –FOGACCOOP-, el cual funciona con la misma filosofía del FOGAFIN, buscando seguridad para los depósitos captados por las cooperativas.
9. De este modo, si bien por definición las cooperativas de ahorro y crédito pueden revestir el carácter de entidades de interés público, esta concepción debe revisarse a la luz de los estándares internacionales de contabilidad e información financiera.
10. Dichos estándares que son de aceptación mundial, también han sido analizados y concebidos consultando la realidad empresarial, es decir han contemplado diversidad de tamaños y formas de operación, al punto de que, tal como lo ha concebido el CTCP, los estándares denominados “plenos” (NIIF, CINIIF, NIC, CINIC), no son aplicables en su totalidad a todo tipo de organizaciones.
11. En concordancia con los grupos propuestos por el CTCP, vale la pena mencionar que las NIIF para PYME, dan una orientación hacia lo que debe entenderse como entidades de interés público, lo cual es también insumo para la estructuración de la propuesta que hace el comité de expertos del sector cooperativo, para que no todas las cooperativas de ahorro y crédito, pertenezcan al Grupo 1, y por tanto les sean aplicables los estándares “plenos”. A la luz de lo establecido por el IASB² a una entidad le son aplicables los estándares completos cuando ésta tiene la obligación pública de rendir cuentas, condición que se da por las dos siguientes situaciones, indicadas en el párrafo 1.3 del módulo 1: Pequeñas y Medianas Empresas: *“(a) sus instrumentos de deuda o de patrimonio se negocian en un mercado público o están en proceso de emitir estos instrumentos para negociarse en un mercado público (ya sea una bolsa de valores nacional o extranjera, o un mercado fuera de la bolsa de valores, incluyendo mercados locales o regionales), o(b) una de sus principales actividades es mantener activos en calidad de fiduciaria para un amplio grupo de terceros. Este suele ser el caso de los bancos, las cooperativas de crédito, las compañías de seguros, los intermediarios de bolsa, los fondos de inversión y los bancos de inversión.”*
12. En el caso del sector cooperativo colombiano, el Comité de Expertos del Sector Cooperativo, considera que es necesario y conveniente para las cooperativas con actividad financiera situarse conforme a sus características, especialmente las relacionadas con la condición de mantener activos en calidad de fiduciaria para un amplio grupo de terceros realmente interesados en conocer a profundidad la situación financiera de la cooperativa para la toma de sus decisiones, y las relacionadas con su real capacidad administrativa y operativa para enfrentar un cambio y una rigurosidad como la que implican los estándares internacionales.

¹ Artículos 39, 40 y 41 de la Ley 454 de 1.988

² Módulo 1: Pequeñas y Medianas Entidades. Fundación IASC: Material de formación sobre las NIIF para las PYMES

13. El sector cooperativo colombiano esta compuesto por aproximadamente 8.600 organizaciones, que ejercen su actividad económica en diversos renglones de la economía. En lo que tiene que ver con el número de cooperativas, el 50% son cooperativas de trabajo asociado, seguidas de las que ejercen algún tipo de actividad relacionada con el crédito (18%), 10% en el sector de transporte, 10% en el sector agropecuario y el resto en diferentes tipos de actividad.
14. Este conjunto de empresas son de propiedad de 5.1 millones de colombianos, lo que significa que, junto con sus núcleos familiares, cerca de un 30% de la población colombiana, se beneficia de los servicios prestados por las cooperativas, algo que en términos de desarrollo socioeconómico resulta muy significativo, ya que es a través de estas organizaciones que las familiar consiguen beneficios como acceso fácil al crédito, mejores condiciones de precios, ayudas y servicios sociales y, en general, un beneficio en términos de mejoramiento de su calidad de vida.
15. El impacto social y económico generado por las empresas cooperativas es por tanto destacado y, por ello, debe analizarse con cuidado el impacto que tendría para estas organizaciones el comenzar a aplicar estándares internacionales de contabilidad e información financiera, especialmente porque la mayoría de estas empresas son de tamaño pequeño. La distribución por tamaño de empresa, según la normatividad colombiana, indica que el 81.46% de las cooperativas son microempresas, el 15.59% pequeñas, el 2.5% medianas y el 0.46% grandes.

Así, a continuación se propone la clasificación de las cooperativas en los diferentes grupos propuestos por el CTCP:

Grupo 1:

16. Cooperativas financieras, organismos cooperativos de grado superior y cooperativas de seguros

Se propone que en este grupo se clasifiquen, conforme a las entidades actualmente existentes, las cooperativas financieras, los organismos cooperativos de grado superior y las cooperativas de seguros, entidades que se encuentran vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Es necesario aclarar que las cooperativas financieras captan recursos no solo de sus asociados sino del público en general.

17. Cooperativas de ahorro y crédito o multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, se propone que apliquen estándares internacionales de contabilidad e información financiera de manera completa, sólo aquellas que cumplan con las siguientes dos condiciones de manera conjunta al inicio del periodo de transición:

- (a) Contar con un número de asociados igual o superior a 40.000 y
- (b) Contar con más de 100 empleados o trabajadores vinculados directa o indirectamente, en tiempo completo o parcial, bajo cualquier modalidad de contratación

18. En vista de que estas condiciones pueden reducirse en periodos posteriores, el comité de expertos del sector cooperativo considera que, aquellas cooperativas que hayan adoptado los estándares completos, los debieran seguir aplicando pese a dicha circunstancia.

19. Los anteriores parámetros se establecieron luego del análisis riguroso de condiciones de interés general y de capacidad administrativa, financiera y operativa, ajustadas a la realidad de las cooperativas colombianas, así como la percepción basada en la experiencia de los miembros del comité, quienes como contadores, revisores fiscales y directivos conocen la implicaciones y el sentido de la aplicación de los estándares.
20. El parámetro de los 40.000 fue establecido tomando el promedio del número de asociados de las cooperativas que tienen el 50% de los depósitos de todo el grupo de cooperativas con actividad financiera. La variable depósitos fue tomada como representativa del interés público para este tipo de instituciones.
21. De esta manera se observó que en el sector cooperativo, el número de asociados se encuentra directamente relacionado con diferentes variables de tamaño y, aunque los estándares internacionales de contabilidad e información financiera, son claros en que el tamaño no influye en la decisión de implementarlos o no, éste sí cobra relevancia en el sector cooperativo al pensar en el amplio número de personas, el tipo de información que quieren ver las mismas, la capacidad operativa real para un proceso de implementación, e incluso la capacidad financiera para atender las inversiones necesarias en un proceso del tal trascendencia.
22. Al aplicar el parámetro del número de asociados se observaron, entidad por entidad, sus características de tamaño, capacidad operativa, cobertura geográfica, orientación comercial, con base en la experiencia profesional de los miembros del comité, llegando a la conclusión de que era coherente con las tesis planteadas.
23. Como complemento a la variable de asociados, y para dar relevancia a la posibilidad real de implementación, se observó que la variable número de empleados era determinante, y que además en todas las entidades con más de 40.000 asociados, la misma se situaba por encima de los 100 empleados, lo que llevó a concluir que las dos variables eran adecuadas y en conjunto son válidas para su aplicación en el sector cooperativo colombiano.
24. Considerar una opción diferente, es decir, que tengan características inferiores a las anteriormente citadas, resultaría altamente inconveniente (en contravía de los incisos 3 y 9 del artículo 8° de la Ley 1314), en la medida que se trataría de entidades que no tienen activos en calidad de fiduciaria de un “amplio” (extenso o muy grande) grupo de terceros, y la adecuación de su estructura interna como sus capacidades financiera, administrativa y tecnológica podría resultar altamente onerosa, poniendo en riesgo su viabilidad financiera. En otras palabras, la relación costo beneficio resultaría altamente desfavorable, frente a los intereses que se pretenden proteger.

Grupo 2:

25. Cooperativas de ahorro y crédito o multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, se propone que apliquen estándares internacionales de contabilidad e información financiera para PYME³, sólo aquellas que cumplan con las siguientes condiciones de manera conjunta al inicio del periodo de transición:

³ Norma Internacional de Información Financiera (NIIF para Pequeñas y Medianas Entidades (PYMES), emitida por el IASB en 2009.

- (a) Contar con un número de asociados igual o superior a 5.000 y
 - (b) Contar con más de 50 empleados o trabajadores vinculados directa o indirectamente, en tiempo completo o parcial, bajo cualquier modalidad de contratación
26. En vista de que estas condiciones pueden reducirse en periodos posteriores, el comité de expertos del sector cooperativo considera que, aquellas cooperativas que hayan adoptado los estándares para PYMES, los deberían seguir aplicando pese a esta circunstancia. Si por el contrario, sus condiciones pasan a ser las del Grupo 1, a partir del primer periodo de año siguiente a su implementación, deberán aplicar los estándares para dicho grupo.
27. Igual que en el caso anterior, los parámetros tienen que ver con el número de personas interesadas en conocer la información financiera de la cooperativa y su capacidad operativa.
28. El parámetro del número de asociados fue establecido como el promedio del número de asociados de las cooperativas que no fueron clasificadas en el Grupo 1. Luego de filtrada la información, cualitativamente el comité halló que por sus diferentes características de tamaño, radio de operación y capacidad operativa y representatividad en el entorno nacional era coherente el parámetro a la realidad empresarial.
29. El comité observó que en todo caso era necesario aplicar el parámetro adicional del número de empleados como complemento, siendo establecido en concordancia con el parámetro de tamaño propuesto por el CTCP en su documento de direccionamiento estratégico, es decir se tomó el límite de pequeña empresa según la legislación colombiana (50 empleados).
30. Considerar una opción diferente, es decir, que tengan características inferiores a las anteriormente citadas, resultaría altamente inconveniente (en contravía de los incisos 3 y 9 del artículo 8° de la Ley 1314), en la medida que se trataría de entidades que no tienen activos en calidad de fiduciaria de un “amplio” (extenso o muy grande) grupo de terceros, y la adecuación de su estructura interna como sus capacidades financiera, administrativa y tecnológica podría resultar altamente onerosa, poniendo en riesgo su viabilidad financiera. En otras palabras, la relación costo beneficio resultaría altamente desfavorable, frente a los intereses que se pretenden proteger.

31. Cooperativas diferentes a las que ejercen la actividad financiera

El comité de expertos considera que las cooperativas diferentes a las que ejercen la actividad financiera deben ubicarse en los grupos conforme a la propuesta hecha por el CTCP, es decir, conforme al tamaño de empresa según las disposiciones legales colombianas. Así, en el Grupo 2 se situarán las cooperativas que no ejercen la actividad financiera, que posean las características de grande y mediana empresa.

Grupo 3:

32. Cooperativas de ahorro y crédito o multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, se propone que apliquen un esquema como el propuesto por el CTCP en su documento de direccionamiento estratégico, el cual se consiste en una contabilidad simplificada basada en el

sistema de causación, como el desarrollado por ISAR⁴, sólo aquellas cooperativas que cumplan con las siguientes condiciones de manera conjunta al inicio del periodo de transición:

- (a) Contar con un número de asociados inferior a 5.000 y
 - (b) Contar con menos de 50 empleados o trabajadores vinculados directa o indirectamente, en tiempo completo o parcial, bajo cualquier modalidad de contratación
33. En vista de que estas condiciones pueden cambiar en periodos posteriores, el comité de expertos del sector cooperativo considera que, aquellas cooperativas cuyas condiciones pasen a ser las de grupos de mayor jerarquía, a partir del primer periodo de año siguiente a su implementación, deberán aplicar los estándares del grupo que corresponda.
34. A juicio del comité, y revisando las características particulares del grupo de cooperativas que resultó de la aplicación de los parámetros, esta clasificación resulta conveniente y adecuada a la realidad nacional y el sentido que tiene los estándares internacionales de contabilidad e información financiera.

35. Cooperativas diferentes a las que ejercen la actividad financiera

El comité de expertos considera que las cooperativas diferentes a las que ejercen la actividad financiera deben ubicarse en los grupos conforme a la propuesta hecha por el CTCP, es decir, conforme al tamaño de empresa según las disposiciones legales colombianas. Así, en el Grupo 3 se situarán las cooperativas que no ejercen la actividad financiera, que posean las características de pequeña y micro empresa.

Cronograma del CTCP

36. Derivado del análisis del documento denominado “Propuesta de normas de contabilidad e información financiera para la convergencia hacia estándares internacionales”, el comité de expertos del sector cooperativo considera que el plazo establecido para hacer comentarios sobre los estándares de contabilidad e información financiera allí propuestos, resulta demasiado corto para poder realizar un análisis profundo sobre los impactos o efectos en el sector cooperativo colombiano, dadas las complejidades y características particulares del sector, como del número y complejidad de los estándares que se deben analizar.
37. En el párrafos 100 del Manual del Procedimiento a seguir para el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB), actualizado a diciembre de 2010, se indica que “normalmente, el IASB permite un periodo de 120 días para hacer comentarios sobre sus documentos en consulta (...), para proyectos importantes, el IASB, permitirá, normalmente, un periodo de más de 120 días para comentarios. (...)”
38. Conforme al texto antes transcrito, es evidente que estamos en Colombia frente a un proyecto de gran magnitud y alto impacto, si se tiene en cuenta que se deben estudiar, analizar e interpretar, 16 CINIF, 9 NIIF, 29 NIC, 10 CINIC, más el marco conceptual, determinando sus efectos para las empresas cooperativas, que como ya se vio, tienen una amplia diversidad. En consecuencia, es absolutamente claro que este tipo de trabajo requiere un plazo superior al planteado por el CTCP.

⁴ Intergovernmental Working Group of Experts on International Standards of Accounting and Reporting (ISAR)

39. En el caso del sector cooperativo los análisis profundos, la formación del recurso humano y las simulaciones, están en proceso y seguramente requerirán de discusiones con el propio organismo normalizador a fin de que la aplicación de los estándares no afecte de manera significativa la estructura empresarial, proceso que desde el punto de vista de la concertación, como mínimo requeriría de que los comentarios se recibieran hasta el 31 de marzo de 2013, para proceder entonces a la publicación de los estándares finales para Colombia.
40. En tal sentido, la propuesta es que el plazo para comentarios sobre los estándares propuestos, se prorrogue hasta el 31 de marzo de 2013. Así las cosas, el CTCP debería considerar la posibilidad de modificar el cronograma de aplicación de los estándares internacionales en Colombia.

Llamado al debido proceso establecido en la Ley 1314 de 2009

41. El artículo 8° de la Ley 1314 de 2009 establece los criterios y procedimientos a los cuales debe sujetarse el CTCP, en la elaboración de los proyectos de normas que someterá a consideración de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo, destacando particularmente los numerales 3 y 8.
42. Lo anterior supone que con cada proyecto de norma se deben incluir los fundamentos de las conclusiones, dado que en los mismos se reflejan las consideraciones y puntos de vista del organismo normalizador para definir los criterios adoptados. Además de reflejar explícitamente los puntos de vista sobre las cuestiones de costo beneficio publicados en cada proyecto de norma y cada NIIF.
43. En opinión del comité de expertos, y conforme párrafo 20 del documento denominado “Propuesta de normas de contabilidad e información financiera para la convergencia hacia estándares internacionales”, los estándares que se allí se publican pasan a ser los borradores para discusión pública, pero tienen el inconveniente de que no contienen los fundamentos de las conclusiones. Lo anterior, en opinión del comité, atenta contra el debido proceso de discusión pública, ya que estos fundamentos resultan fundamentales para el entendimiento de los estándares, lo cual se ratifica con lo contenido en los párrafos 109 y 112 del Manual del Debido Proceso del IASB.
44. Adicionalmente se hace un llamado al acatamiento del debido proceso establecido en la Ley 1314 de 2009, referente a la emisión de un documento en el que se expliquen, o se informen, los denominados fundamentos de las conclusiones de los asuntos que sean objeto de comentarios por parte de quienes los planteen, bien sea que los mismos sean aceptados o no, todo en aras de velar por la transparencia del debido proceso en la emisión de estándares para Colombia.

Segunda parte: Aplicación de la NIC32 y la CNIIF2 para las cooperativas colombianas

1. Conforme a lo establecido en el documento “Propuesta de normas de contabilidad e información financiera para la convergencia hacia estándares internacionales”, el comité de expertos del sector cooperativo da respuesta a los interrogantes planteados por el CTCP en el párrafo 23, así:
2. Frente al primer interrogante, el comité considera que la NIC32 y su interpretación CNIIF2 resultan ineficaces e inapropiados si se aplican a las cooperativas en Colombia; frente al segundo interrogante, el comité considera que en Colombia, derivado de la inconveniencia en la aplicación de los estándares mencionados a las cooperativas, se haría necesaria la emisión, para Colombia, de interpretaciones y/o guías adicionales a las emitidas por el IASB, para la aplicación y entendimiento de la NIC32 y la CNIIF2 por parte de las empresas cooperativa; y frente al cuarto interrogante el comité considera que la NIC32 y la CNIIF2 en lo que tiene que ver con el tratamiento que le da a los aportes sociales en las empresas cooperativas, van en contra de lo establecido en la Ley 79 de 1.988.
3. Las razones y argumentación que sustentan estas respuestas, se encuentran contenidas en esta segunda parte del documento como sigue a continuación.
4. En consecuencia, esta parte del documento hace referencia a los efectos y propuestas que hace el comité de expertos del sector cooperativo, relativos a la aplicación de la NIC 32 y su interpretación CNIIF2, particularmente en lo relativo a la contabilización de los aportes sociales de miembros de las cooperativas.
5. El principal punto de debate respecto al tratamiento de los aportes sociales de las cooperativas, ha sido el hecho de que tanto por doctrina como por disposiciones legales, los aportes sociales deben ser devueltos a sus asociados cuando se desvinculen de la entidad, siendo a su vez dicha desvinculación de carácter voluntario, lo que a la luz de los estándares internacionales de contabilidad e información financiera, les darían la característica de instrumento financiero pasivo (o pasivo financiero). No obstante lo anterior, y como se demostrará a lo largo del documento, existen elementos importantes que le dan a los aportes sociales características propias de un instrumento del patrimonio, pese a que la interpretación que le dan los estándares internacionales lo consideran como un pasivo financiero si la entidad no se reserva el derecho incondicional de rechazar su retiro.
6. En todo caso, más allá del debate que el movimiento cooperativo internacional ha dado ante el IASB, el gobierno colombiano debe tener en cuenta la realidad del movimiento cooperativo nacional, que por sus características se encontraría en un alto riesgo de insolvencia y viabilidad si se aplica la NIC32 y la interpretación CINIIF2 sin ninguna consideración especial, desde el punto de vista contable o, desde el punto de vista de las normas prudenciales que basan sus mediciones en las cifras extractadas de la contabilidad
7. Por lo anterior, el comité de expertos del sector cooperativo presenta a consideración del CTCP, el siguiente análisis y las respectivas propuestas, que pretenden mitigar los efectos nocivos que tiene la aplicación de la NIC32 y la interpretación CINIIF2 para el cooperativismo colombiano, de manera que no se ponga en riesgo a cerca de 8.600 empresas cooperativas que afilian a aproximadamente 5.2 millones de colombianos, generan más de 750.000 puestos de trabajo y cuyos ingresos anuales equivalen al 5.1% del PIB nacional.

Razones para considerar los aportes sociales de las cooperativas como instrumento del patrimonio

8. La NIC32 y la interpretación CINIIF2, establecen el tratamiento que a la luz de los estándares internacionales de contabilidad e información financiera, debería dársele al registro de los aportes sociales de los miembros de cooperativas.
9. Desde la aparición de la NIC32, relativa a los instrumentos financieros, se ha dado el debate si por sus características particulares, los aportes sociales de los asociados son instrumentos financieros pasivos o instrumentos financieros del patrimonio, encontrándose clara evidencia de una división de posiciones al respecto. El movimiento cooperativo internacional dio los debates correspondientes ante el IASB desde la aparición de la NIC32 buscando dar claridad al tema, lo cual derivó en la interpretación CINIIF2 denominada “aportaciones de los socios de entidades cooperativas e instrumentos similares”. (Hace parte integral de este documento la NIC32 y la CINIIF2).
10. Revisadas tanto la NIC32 como la CINIIF2, se puede apreciar que el IASB tiene una concepción particular orientada a que los aportes sociales de las cooperativas sean un pasivo financiero en virtud de que el asociado puede solicitar su devolución en cualquier momento.
11. No obstante, existen elementos doctrinarios, normativos y de la práctica empresarial que ratifican el carácter patrimonial de los aportes sociales, según se expone a continuación.

Conforme a la doctrina cooperativa

12. Según la declaración de identidad cooperativa promulgada por la Alianza Cooperativa Internacional –ACI-, máximo organismo de representación del movimiento cooperativo en el mundo, *“Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada”*.⁵
13. En la anterior definición ya se encuentran elementos que ratifican el carácter patrimonial de los aportes sociales, puntualmente cuando se habla de empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada, tal propiedad y capacidad de control democrático lo dan los aportes sociales. Ningún instrumento pasivo en otro tipo de empresa otorga estos derechos, por cuanto son exclusivamente de quienes han aportado un capital de tipo patrimonial.
14. A continuación se transcribe la parte de la declaración de identidad cooperativa relativa a los valores y principios cooperativos universales, sobre los cuales posteriormente se extractarán algunos elementos que nutren el análisis:

“Valores cooperativos

Las cooperativas se basan en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Siguiendo la tradición de sus fundadores sus miembros creen en los valores éticos de honestidad, transparencia, responsabilidad social y preocupación por los demás.

⁵ www.ica.coop

Principios cooperativos

Los principios cooperativos son pautas mediante las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores.

1er Principio: Membresía abierta y voluntaria

Las cooperativas son organizaciones voluntarias abiertas para todas aquellas personas dispuestas a utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades que conlleva la membresía sin discriminación de género, raza, clase social, posición política o religiosa.

2do Principio: Control democrático de los miembros

Las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus miembros quienes participan activamente en la definición de las políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos para representar a su cooperativa responden ante los miembros. En las cooperativas de base los miembros tienen igual derecho de voto (un miembro, un voto), mientras en las cooperativas de otros niveles también se organizan con procedimientos democráticos.

3er Principio: La participación económica de los miembros

Los miembros contribuyen de manera equitativa y controlan de manera democrática el capital de la cooperativa. Por lo menos una parte de ese capital es propiedad común de la cooperativa. Usualmente reciben una compensación limitada, si es que la hay, sobre el capital suscrito como condición de membresía.

Los miembros asignan excedentes para cualquiera de los siguientes propósitos: el desarrollo de la cooperativa mediante la posible creación de reservas, de la cual al menos una parte debe ser indivisible; los beneficios para los miembros en proporción con sus transacciones con la cooperativa; y el apoyo a otras actividades según lo apruebe la membresía.

4to Principio: Autonomía e independencia

Las cooperativas son organizaciones autónomas de ayuda mutua, controladas por sus miembros. Si entran en acuerdos con otras organizaciones (incluyendo gobiernos) o tienen capital de fuentes externas, lo realizan en términos que aseguren el control democrático por parte de sus miembros y mantengan la autonomía de la cooperativa.

5to Principio: Educación, entrenamiento e información

Las cooperativas brindan educación y entrenamiento a sus miembros, a sus dirigentes electos, gerentes y empleados, de tal forma que contribuyan eficazmente al desarrollo de sus cooperativas. Las cooperativas informan al público en general -particularmente a jóvenes y creadores de opinión- acerca de la naturaleza y beneficios del cooperativismo.

6to Principio: Cooperación entre cooperativas

Las cooperativas sirven a sus miembros más eficazmente y fortalecen el movimiento cooperativo, trabajando de manera conjunta por medio de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

7to Principio: Compromiso con la comunidad

La cooperativa trabaja para el desarrollo sostenible de su comunidad por medio de políticas aceptadas por sus miembros.”

De la declaración vale la pena rescatar entonces los siguientes aspectos:

15. En el primer principio se habla de “*responsabilidades que conlleva la membresía*”, lo cual se encuentra directamente relacionado con la obligación de hacer aportes de capital, puesto al servicio de la cooperativa como primera responsabilidad, así que el incumplimiento de este aporte es sancionado por la Ley cooperativa y los reglamentos internos. Esta es una característica típica de un instrumento de patrimonio y no de un pasivo financiero.
16. El segundo principio establece que las cooperativas son “*organizaciones democráticas controladas por sus miembros*”, lo cual es consecuencia de un aporte social que es patrimonial. Un instrumento pasivo de ninguna manera transfiere derechos de propiedad en una empresa, algo que se ratifica cuando el mismo principio establece que “*los miembros tienen igual derecho de voto*”, ya que un instrumento pasivo no lo otorga de ninguna manera. Así las cosas, se ratifica aún más el hecho que los aportes sociales tienen características de instrumento del patrimonio.
17. El tercer principio ratifica nuevamente y con profundidad la concepción de que los aportes sociales en las cooperativas son un instrumento del patrimonio toda vez que “*los miembros contribuyen de manera equitativa y controlan de manera democrática el capital de la cooperativa. Por lo menos una parte de ese capital es propiedad común de la cooperativa. Usualmente reciben una compensación limitada, si es que la hay, sobre el capital suscrito como condición de membresía.*”. Este principio es enfático en hablar de capital como condición de membresía.

Conforme al marco normativo colombiano

18. La Ley 79 de 1988 y la Ley 454 de 1998, constituyen el marco normativo que rige la actividad cooperativa en Colombia. En estas dos disposiciones, así como en otras expedidas para el caso de regulación prudencial o contable, el tratamiento que se da a los aportes sociales de los asociados de las cooperativas es de instrumento patrimonial y no de pasivo financiero.
19. A continuación se transcriben los artículos 46 y 47 de la Ley 79 de 1988, correspondientes al régimen económico de las cooperativas en Colombia:

“Artículo 46. El patrimonio de las cooperativas estará constituido por los aportes sociales individuales y los amortizados, los fondos y reservas de carácter permanente y las donaciones o auxilios que se reciban con destino al incremento patrimonial.

Artículo 47. Los aportes sociales ordinarios o extraordinarios que hagan los asociados pueden ser satisfechos en dinero, en especie o trabajo convencionalmente evaluados.

Parágrafo. Podrá establecerse en los estatutos un procedimiento para mantener el poder adquisitivo constante de los aportes sociales, dentro de los límites que fije el reglamento de la presente Ley y sólo para ejercicios económicos posteriores a la iniciación de su vigencia.”
20. Este marco jurídico resulta totalmente claro respecto a que los aportes de los asociados a las cooperativas son un instrumento del patrimonio, un hecho que ha sido concebido desde la propia creación del cooperativismo.
21. A partir de este hecho, toda la operación, reglamentación, regulación prudencial, análisis financiero y demás temas relativos a la estructura financiera de las cooperativas en Colombia, han considerado a los aportes de los asociados un instrumento de carácter patrimonial y no una obligación de tipo financiero. Pretender cambiar esta realidad económica sin duda, pondría en riesgo la operación y la viabilidad del modelo cooperativo en nuestro país.

22. Para reforzar este tema y de conformidad con lo establecido en el artículo 51 del Código de Comercio, por remisión que hace el artículo 15 de la Ley 1314 de 2009, los aportes sociales de las cooperativas se afectan por las pérdidas de las entidades. Este hecho se ratifica en la Circular Básica Contable y Financiera 004 de 2008, emitida por la Superintendencia de la Economía Solidaria, en el inciso cuarto del numeral 4.1 del Capítulo 8, cuando indica que *“Los aportes de un asociado que se retire de la organización solidaria deberán devolverse teniendo en cuenta la participación proporcional en las pérdidas que presente la organización y con sujeción al cumplimiento del capital mínimo no reducible. En las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas con sección de ahorro y crédito deberá además verificarse que no se afecte el cumplimiento del monto mínimo de aportes y la relación de solvencia.”*
23. Con base en lo antes expuesto, se ratifica que los aportes sociales de las cooperativas, por verse expuestos a las pérdidas de la entidad, son en su esencia instrumento de patrimonio y no un pasivo financiero, así, son en esencia un capital de riesgo.

Conforme a la esencia de los negocios

24. Al revisar técnicamente la naturaleza de los aportes sociales y su situación en la práctica empresarial, se puede determinar que sus características son típicamente de instrumentos del patrimonio, incluso a la luz de lo establecido en la NIC32. Argumentos que se ratifican en el documento denominado *“La NIC32 y su posible impacto en las cooperativas de Ahorro y Crédito de América Latina y el Caribe”*, emitido por la Confederación Alemana de Cooperativas –DGRV-⁶, los aportes sociales de las cooperativas se diferencian de un pasivo típico, entre otras, por las siguientes razones:
- Un pasivo típicamente tiene un rendimiento (tasa de interés) fijo, mientras que los aportes sociales tienen un rendimiento variable que depende del comportamiento de la cooperativa como empresa (excedente cooperativo). En el caso colombiano este rendimiento no podrá exceder la variación en el índice de precios al consumidor (inflación).
 - Un pasivo típico tiene una duración definida; los aportes sociales son por definición legal y realidad operativa, indefinidos en el tiempo.
 - Un pasivo típico no implica derechos democráticos (voto) y de participación; los aportes sociales si los otorga.
 - Un pasivo típico tiene cierta prioridad de ser devuelto en caso de quiebra, mientras que los aportes sociales responden en el caso de una liquidación y consecuentemente, son devueltos después de satisfacer a los demás acreedores, tal como lo establece el artículo 120 de la Ley 79 de 1988, el cual indica que los aportes sociales hacen parte de la masa de liquidación.
25. Si bien el cooperativismo concibe la idea de que el ingreso y el retiro son voluntarios, esta condición es propia de cualquier tipo de sociedad, y también en cualquier tipo de sociedad el aportante o accionista tiene derecho a solicitar la devolución del capital aportado a la empresa, por lo cual se ratifica lo que la misma interpretación CINIIF2 establece en el siguiente sentido:

⁶ Arzbach, Matthias. *La NIC 32 y su posible impacto en las Cooperativas de Ahorro y Crédito de América Latina y el Caribe / Matthias Arzbach, Álvaro Durán --1^a. ed.*—São Paulo/Brasil: Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), 2005.

“El derecho contractual del tenedor de un instrumento financiero (incluyendo las aportaciones de los socios de entidades cooperativas) a solicitar el rescate no implica, por sí mismo, clasificar el citado instrumento como un pasivo financiero. La entidad tendrá en cuenta todos los términos y condiciones del instrumento financiero al clasificarlo como pasivo financiero o como patrimonio neto. Los anteriores términos y condiciones incluyen las leyes locales aplicables, los reglamentos o los estatutos de la entidad, vigentes en la fecha de la clasificación, si bien no se tendrán en cuenta las modificaciones esperadas de dichas leyes, normas reglamentarias o estatutos particulares”.

26. En el marco de la discusión global, la Alianza Cooperativa Internacional, ha realizado varios pronunciamientos respecto a las interpretaciones y borradores de documentos que el IASB ha trabajado, y que tienen que ver con el tratamiento de los aportes sociales de las cooperativas como instrumentos de patrimonio (cartas que se anexan a este documento). En estas comunicaciones se evidencia que la discusión global aún está vigente, cobrando cada vez más fuerza la argumentación para considerar los aportes sociales como instrumento del patrimonio. Esta situación debe ser tenida en cuenta por el CTCP en especial si mira cuál es la realidad económica de las cooperativas Colombianas hoy, especialmente lo establecido en el documento de la agenda de reunión del IASB en marzo de 2009, referente al tema de Instrumentos Financieros con Características de Patrimonio, el cual también se adjunta a este documento.
27. La aplicación de la NIC32 y la CINIIF2, sin consideración adicional o diferente a lo que allí se establece, sin duda pone en riesgo a las cooperativas colombianas y limita las posibilidades de crecimiento económico y desarrollo social.
28. En Colombia los aportes sociales de las cooperativas, hoy registrados en el patrimonio, representan en promedio un 60% de su patrimonio total (\$5.3 billones de \$9.2 billones), cifra que, dependiendo del tamaño de la cooperativa y su edad cronológica, varía en diferentes proporciones; por ejemplo, para las cooperativas de tamaño grande⁷ (39 cooperativas) el 43% de su patrimonio son aportes sociales, para las medianas (213 cooperativas) el 60%, para las pequeñas (1.330 cooperativas) el 63% y, para las micro (6.951 cooperativas) el 77%.
29. Si bien a no todas las cooperativas les serían aplicables los estándares internacionales de contabilidad e información financiera, tal como se propone en la primera parte de este documento, sin duda alguna la aplicación de la NIC32 y la CINIIF2 para aquellas que sí están situadas en los grupos 1 y 2 propuestos, el impacto sería de grandes proporciones, poniendo en riesgo la viabilidad económica de éstas y por ende afectando a un gran número de colombianos.
30. Incluso para las cooperativas con actividad financiera, entidades que tienen capitales mínimos, los cuales según los estándares internacionales no tienen duda sobre su carácter patrimonial, y han venido trabajando por incrementar su capital propio, la afectación sería muy nociva.
31. En un ejercicio realizado por el comité de expertos del sector cooperativo, la aplicación de la NIC32 y la CINIIF2, aplicando las disposiciones de regulación prudencial existentes en materia de relación de solvencia, dejaría a 77 cooperativas en causal de intervención para liquidación, dejando sin posibilidad de acceso a servicios financieros a cerca del 40% de los colombianos que hoy se encuentran vinculados a las cooperativas con actividad financiera, esto es cerca de 700.000 personas, una cartera de \$2 billones de pesos y ahorros por \$1 billón.

⁷ Clasificación según tamaño de empresa Ley 590 de 2.000

Propuestas del sector cooperativo al CTCP

32. De conformidad a lo expresado en la sección anterior y en virtud de lo expresado en el documento denominado “Propuesta de normas de contabilidad e información financiera para la convergencia hacia estándares internacionales”, se presentan a consideración del CTCP y del Gobierno Nacional los siguientes planteamientos:

Primer planteamiento

33. Con base en las razones expuestas en el presente documento y en la evidencia que también allí se menciona, el comité de expertos del sector cooperativo considera que la aplicación de la NIC32 y la CNIIF2, en lo que tiene que ver con el tratamiento de los aportes sociales de los asociados a las cooperativas, contienen requerimientos que resultarían ineficaces, inapropiados y altamente lesivos para las empresas de naturaleza cooperativa en Colombia y por tanto a la economía nacional.
34. En tal sentido, la propuesta que hace el comité de expertos del sector cooperativo es que no se aplique, a los aportes sociales de las cooperativas, la NIC32 y su interpretación CNIIF2, y que se le dé a los aportes sociales de las cooperativas el carácter de instrumento de patrimonio.
35. Por las mismas razones, el comité de expertos del sector cooperativo deja para análisis y consideración del CTCP la posibilidad, si así lo considera necesario, de emitir interpretaciones y/o guías adicionales a las emitidas por el IASB, para aclarar el tratamiento que se le dará a los aportes sociales de las cooperativas colombianas, de manera que quede claro su tratamiento contable, ya que los estándares mencionados van en contra de las disposiciones legales colombianas en lo referente al tratamiento de los aportes sociales como parte del patrimonio, como lo dispone la Ley 79 de 1.988.
36. A juicio del comité, este primer planteamiento resulta el más conveniente para el movimiento cooperativo nacional, consecuentemente también para las formas de economía solidaria consagradas en la Ley 454 de 1998 y por ende la economía nacional; no solo porque se elimina el riesgo de insolvencia para miles de cooperativas y sus miembros, sino que además se protege una forma empresarial que el Estado colombiano debe promover, tal como se encuentra consagrado en los artículos 13, 38, 39, 58 y 333 de nuestra Constitución Nacional.
37. Igualmente considera que no tener en cuenta los efectos negativos planteados, va en contra de disposiciones que el propio Gobierno ha hecho en sus Planes Nacionales de Desarrollo y recientemente en el documento CONPES 3639 de febrero de 2010, el cual señala que *“El Gobierno Nacional en los Planes de Desarrollo 2002 – 2006 y 2006 – 2010 ha considerado al sector de la economía solidaria como modelo alternativo empresarial eficiente y rentable con capacidad para generar crecimiento económico y bienestar social. Este modelo potencia el aprovechamiento de economías de escala, los procesos de integración empresarial, la solidaridad, el fortalecimiento del capital social y la posibilidad de que la población vulnerable acceda a bienes y/o servicios.”*

Segundo planteamiento

38. Si el primer planteamiento no es considerado viable y conveniente por el CTCP y el Gobierno Nacional, el comité de expertos del sector cooperativo deja a consideración su voluntad y deseo de trabajar para que el ordenamiento jurídico colombiano, haga las adecuaciones necesarias para ajustarse en la medida de lo posible a los estándares internacionales de

contabilidad e información financiera, en lo que tiene que ver con el tratamiento de los aportes en las empresas cooperativas, antes de imponer la obligación de adopción de los estándares internacionales de contabilidad e información financiera.

39. De esta forma, de manera progresiva y sistemática, las cooperativas colombianas tendrán la oportunidad de contar con una mayor claridad sobre el tratamiento de los aportes sociales a la luz de los estándares internacionales, sin perjuicio de que hoy, tal como están las normas nacionales y la regulación prudencial, ya son considerados como instrumentos del patrimonio.
40. Dichas adecuaciones se podrán enmarcar en un “plan de ajuste”, que permita, entre otras acciones, las siguientes, mismas que hoy no están establecidas claramente en la normatividad nacional:
 - Establecer requerimientos adicionales en materia de capitales mínimos irreducibles
 - Incluir disposiciones sobre patrimonios adecuados y técnicos mínimos o relaciones de solvencia mínimas para solicitar devolución de aportes sociales.
 - Reglamentación específica para el tratamiento de los aportes sociales en el pasivo financiero de las cooperativas, toda vez que hoy no existe nada reglamentado y además al considerarlo un pasivo podría verse como una captación masiva y habitual de recursos.
 - Modificación al ordenamiento jurídico cooperativo en cuanto a su régimen económico.
 - Establecimiento de cálculos actuariales para determinar la porción permanente de los aportes sociales y establecer así la parte correspondiente al patrimonio, con bases estadísticas y comportamientos históricos, limitando las devoluciones a la volatilidad de los retiros.
 - Determinar claramente en la legislación, la obligación de devolución de aportes sólo se hará efectiva a partir de que la persona se desvincule de la cooperativa, por tanto hasta ese momento el aporte social es instrumento de patrimonio.
41. En la medida en que éstas y otras posibles propuestas se logren concretar, seguramente las cooperativas podrán sin ningún temor aplicar los estándares internacionales en cuestión.
42. Sin embargo, aplicar este segundo planteamiento implica una ampliación en el plazo de entrada en vigencia de las NIIF para el sector cooperativo, ya que toma tiempo hacer este tipo de adecuaciones, que incorporan un proceso de concertación entre el legislador y el sector cooperativo.

Tercer planteamiento

43. Si el CTCP y el Gobierno Nacional no decidieran acoger ninguno de los dos anteriores planteamientos, el comité de expertos del sector cooperativo, ve como una única salida, y como acción de mitigación a los efectos nocivos para el sector cooperativo, la aplicación de un plazo de ajuste para que las cooperativas existentes crezcan los rubros diferentes al capital social representado en aportes, un hecho que en la práctica resulta incierto en materia de tiempo de ajuste.
44. Adicionalmente, en un planteamiento como este, sólo podría pensarse en las cooperativas que conforme a lo expresado en este documento se encuentren actualmente en los grupos 1 y 2, que queden actualmente en estado de insolvencia.
45. De esta salida, que sería en todo caso un escenario no deseable, surge un gran interrogante:

- ¿Qué ocurriría con el tratamiento de los aportes sociales en cooperativas de reciente creación, en las cuales la única fuente de recursos son los aportes de capital de sus asociados? ¿Serían acaso inviables financieramente a la luz de los estándares internacionales contables mencionados?
46. Conforme a estos interrogantes el comité de expertos del sector cooperativo considera que para el caso colombiano, la mejor salida es que para nuestra jurisdicción los aportes sociales de las cooperativas deben ser tratados como instrumento del patrimonio, sin perjuicio de hacer aclaraciones que ratifiquen o blinden aún más estos criterios.

DOCUMENTOS ANEXOS

- Arzbach, Matthias. La NIC 32 y su posible impacto en las Cooperativas de Ahorro y Crédito de América Latina y el Caribe / Matthias Arzbach, Álvaro Durán --1^a. ed.—São Paulo/Brasil: Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), 2005.
- ACI Américas. Declaración Final: Seminario Internacional sobre impacto de nuevas normas internacionales de contabilidad en las cooperativas.
- Vidal Sergio Marí. Efectos de la aplicación de la CNIIF2 en las cooperativas. Un estudio empírico en dos cooperativas citrícolas de la comunidad valenciana a través del análisis económico-financiero. REVESCO No. 89 – ISSN: 1885-8031.
- Carta enviada por la Alianza Cooperativa Internacional al European Financial Reporting Advisory Group –EFRAG- en julio de 2008.
- Carta enviada por la Alianza Cooperativa Internacional al International Accounting Standards Board –IASB- en septiembre de 2008.
- Carta enviada por la Alianza Cooperativa Internacional al International Accounting Standards Board –IASB- en junio de 2009.
- Documento de la agenda de reunión del IASB en marzo de 2009, referente al tema de Instrumentos Financieros con Características de Patrimonio.