

Comunicado de conclusiones del CONSEJO TÉCNICO DE LA CONTADURÍA PÚBLICA frente Proyecto de “Convergencia” del Decreto 2649 con las normas internacionales de contabilidad y de información financiera (NIC- NIIF) que actualmente lidera la Superintendencia de Sociedades. Septiembre de 2006

Aprobado por mayoría en la sesión No.18 de Septiembre 21 de 2006. Salvaron su voto los consejeros CARLOS SAMUEL GÓMEZ Y HECTOR JULIO ACEVEDO, Representantes de las Superintendencias de Sociedades y Financiera respectivamente en aras de mantener la unidad de criterio del Gobierno, en este aspecto.

El Consejo Técnico de La Contaduría Pública –CTCP–, por mandato legal, tiene funciones consultivas y de orientación técnico-científica de la disciplina y la profesión contable en el país, así como de la investigación de los principios de contabilidad y de las normas de auditoría.

En este sentido, ante la reciente presentación realizada al CTCP por parte de la Superintendencia de Sociedades de un esquema de proyecto que se ha denominado “de convergencia” del decreto 2649 con las NIC-NIIF, este despacho plantea los siguientes elementos de análisis¹:

1. REPAROS DE ORDEN METODOLÓGICO

El Consejo comparte la preocupación por la necesidad de realizar una revisión profunda del modelo y del esquema regulatorio de la contabilidad en el país. Varios de los problemas diagnosticados por agencias locales y por instituciones internacionales (p.e, BM-ROSC) acerca de la situación de la regulación contable nacional son válidos y adecuados. Pero a pesar de esta identidad con buena parte del diagnóstico de la situación local y de la necesidad de cambios por las transformaciones del entorno nacional e internacional, el CTCP no comparte la propuesta de solución a varios de estos problemas que se evidencia en el proyecto de “convergencia” que estamos comentando. Estas diferencias son esencialmente de orden metodológico, comprensivas del modelo internacional y de conveniencia pública.

Desde el punto de vista metodológico la simple denominación del proceso como proyecto de “convergencia” induce a confusiones. Esta expresión, polisémica por supuesto, ha sido usada con un sentido “técnico” en la regulación contable y en los procesos actuales del entorno de la regulación internacional. Por convergencia se ha querido denominar el proceso de acercamiento de grandes reguladores locales e internacionales. Por ejemplo, es el proceso de trabajo conjunto entre IASB y FASB, o con el regulador Japonés o Chino, para que las prioridades, criterios y perspectivas de tales reguladores sean recogidas en propuestas “nuevas” de trabajo y regulación

¹ Estos elementos se basan en la concepción e itinerario planteados y contenidos en la presentación realizada por el CP Luis Alfredo Caicedo, Coordinador General del Proyecto de Convergencia, el día miércoles 23 de Agosto de 2006, en reunión realizada en las oficinas de la Superintendencia de Sociedades y coordinada por el Superintendente.



conjunta. ¿Sucede esto con la propuesta de la Superintendencia de Sociedades? A todas luces no. ¿Entonces por qué usar una expresión que técnica y políticamente compromete otros procesos para denominar la labor que adelanta un grupo de profesionales por encargo de la Superintendencia? ¿En qué van a variar los criterios de IASB para reconocer especificidades locales? ¿Qué le aporta este trabajo a la regulación de IASB? Nada. En consecuencia, el Consejo considera que la convergencia, como hoy se entiende en la regulación contable, implica una metodología que no compagina ni se expresa adecuadamente en lo propuesto por la Superintendencia.

Vale anotar que el Acuerdo de Norwalk o proyecto de convergencia, entre el estadounidense FASB y el IASB se suscribió en septiembre u octubre de 2002, con plazo final hasta 2008, destacándose dentro de este proyecto de convergencia una agenda estructurada en varias etapas a fin de ir avanzando poco a poco en el proceso de eliminación de las disparidades existentes entre uno y otro modelo de regulación. Entre las etapas previstas se encuentra el de emprender un proyecto de investigación para identificar todas las diferencias en materia de reconocimiento, valoración, presentación y divulgación de los marcos normativos. Si bien se han logrado acuerdos de importancia entre estos dos entes reguladores todavía es el momento que falta mucho camino por recorrer como quiera que aún persisten diferencias de fondo que afectan un número significativo de temas o de normas que todavía no han sido objeto de estudio por parte de los organismos reguladores. Este hecho tiene singular importancia en el caso de nuestro país en la medida que el TLC entre Estados Unidos y Colombia tiene previsto entre sus cláusulas las normas contables US-GAAP del FASB, aspecto éste que debe ser materia de un cuidadoso análisis antes de promulgar el proyectado decreto hacia fines del presente mes.

Así mismo, la metodología planteada carece de rigor procedimental y de base empírica de contrastación. Partir de comparar textos no tiene rigor alguno para procesos de regulación. Los recientes casos de regulación y evaluación de las regulaciones en varios lugares del mundo han reclamado un trabajo serio de construcción de grupos de discusión, estudio de las condiciones de las organizaciones y los mercados y mediciones y simulaciones de los impactos por la aplicación de diferentes estructuras de regulación. La idea de tomar textos y hacer comparación, llamando a esto “convergencia”, es considerada tan simple, que se plantea, según los cronogramas presentados, que la propuesta estará lista en dos meses de trabajo. Procesos regulatorios de esta índole, adelantados por países como México, España o Argentina, han requerido por lo menos dos años de trabajo, siguiendo metodologías similares a la recogida por el CTCP en el programa de investigación propuesto.

En el caso específico de España, la Fundación de Estudios Financieros, en adición a las conclusiones contenidas en el Libro Blanco para la reforma de la contabilidad de ese país, decidió realizar una investigación muy rigurosa acerca de los impactos de la aplicación del modelo de regulación del IASB en los diferentes sectores de la actividad económica española, en atención a las



peculiaridades propias de cada sector. Puesto que la implantación del modelo de regulación internacional no es un juego de “suma cero”, esto es, lo que pierde un sector de la economía lo gana otro sector, hay que ser conscientes de los efectos sectoriales y macroeconómicos que genera. No es un asunto de poca monta y que deba rebatirse simplemente con la indicación de los estudios que han identificado las diferencias generales observadas pero no cuantificadas todavía.² Lo que hace complejo el proceso de convergencia entre los reguladores internacionales, son precisamente las implicaciones que acarrea su puesta en práctica por parte de los grandes conglomerados empresariales. Justamente, el gran problema de la implantación del modelo de regulación internacional es la gran incertidumbre sobre los efectos generalizados que genera en el valor de las principales variables contables e indicadores económicos y financieros de las sociedades, los efectos fiscales que produce y los costos asociados con su montaje.

De donde, el Consejo considera desafortunado emprender una reforma sin los estudios de base necesarios que nos permitan apreciar los efectos de la aludida convergencia. Para solucionar el problema de la regulación local no basta con tomar textos de una norma cualquiera y transcribirlo “ajustado” al modelo local, según el criterio de la persona, subgrupo o comisión de trabajo encargado de realizar la edición de los “ajustes”. Si de lo que se trata es de reconocer las necesidades de los usuarios, pues deberíamos caracterizar a las empresas que tendrán que aplicar tal regulación y, por tanto, ellas deben ser consultadas, tal como se ilustra para el caso español y lo viene adelantando el Consejo a través de un programa de investigación en proceso de desarrollo. La eficiencia de la regulación no depende solo de su sincronía con otras regulaciones, sino, sobre todo, de su sincronía con los procesos económicos, financieros y sociales que configuran el actuar de las organizaciones que las aplican y a las que se les exigen tales criterios para el desarrollo de su contabilidad y la preparación de su información contable y financiera.

Finalmente, en cuanto a los reparos metodológicos del Consejo frente a la propuesta, vale preguntarse por la coherencia interna del trabajo. ¿Cómo pueden garantizar coherencia metodológica grupos fraccionados haciendo propuestas de comparación de textos, bajo diferentes énfasis de interpretación, que como sabemos es uno de los problemas vitales en regulación?. Aplicar pasos iguales no es tener coherencia metodológica. Se requieren criterios homogéneos de interpretación, para al menos realizar comparaciones metodológicas de textos. Parece poco creíble que esto se subsane con una revisión posterior en su totalidad por una comisión técnica. Por ello ¿Cuál es la coordinación real y la consistencia de una propuesta integral hecha por diferentes agentes, con diferentes grados de especialización en diferentes áreas, y lo que es más preocupante, con intereses particulares, que los convierte en juez y parte?

² Consejo Técnico de la Contaduría Pública. Análisis de la implantación de estándares de contabilidad y auditoría en empresas de interés público en Colombia. Divergencia entre la normativa del IASB y la normativa contable colombiana. En Revista Internacional LEGIS Contabilidad & Auditoría. No.27 Julio-Septiembre del 2006.

2. ESCALABILIDAD DE LA PROPUESTA

Como segundo grupo de comentarios al esquema presentado, el Consejo considera serios problemas de comprensión del modelo internacional en la propuesta de la Superintendencia. La “escalabilidad” que se señala puede ser válida para el primer nivel, es decir empresas de interés público bajo la denominación del regulador internacional. Pero pretender tomar el texto de NIC-NIIF como base para la regulación de PYMES es incluso obviar los procesos y propósitos del propio IASB y del modelo NIC-NIIF.

En este momento se construye una propuesta de NIIF (IFRS) para PYMES. Las discusiones recientes señalan que incluso esta regulación estaría condensada en una sola norma. La propuesta de la Superintendencia olvida o ignora esta situación. Así mismo, existe un debate muy álgido por los comentarios desde múltiples reguladores regionales y locales, entre ellos el EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group), sobre la utilidad del Marco Conceptual actual para este modelo. Es importante igualmente recordar que está en discusión un nuevo Marco Conceptual cifrado en el nuevo énfasis del modelo hacia la medición del desempeño financiero. En este contexto, la propuesta de la Superintendencia no reconoce que el mismo IASB admite la no procedencia del modelo NIC-NIIF hoy vigente en PYMES.

Dado que los estándares internacionales son amplios, igualmente podría señalarse que la armonización de los criterios locales podría hacerse con esquemas de regulación de PYMES como los propuestos por ISAR. En la propuesta de la superintendencia no existe argumento ni justificación de la opción tomada para comparar y ajustar el 2649 con el texto de las NIC-NIIF.

Mas importante aún. Para el grueso de las empresas nacionales, micro empresas, nada se ha discutido y los criterios que hoy se les exige, el 2649, cambiarán dirigidos a otro grupo de empresas. ¿Que pasará?. ¿Que criterios terciarán para aplicar a estas empresas?

Finalmente en este grupo de comentarios, el Consejo está de acuerdo en que requerimos que la contabilidad de las empresas en Colombia permita una gestión eficiente y ayude a la medición o evaluación de la productividad, competitividad y continuidad de las empresas. Pero tenemos claro que los propósitos del modelo NIC-NIIF no son ni la productividad, ni la gestión organizacional, ni el mantenimiento del capital empresarial, sino la protección del capital financierizado, es decir, el capital de riesgo que se invierte en bolsas de valores. Por ello nos parece que la decisión de tomar estos criterios como base para la regulación local de las empresas que no participan en los mercados de financiamiento públicos no es garantía de conseguir tales objetivos, dado que el modelo esta dirigido a otros propósitos, como son la



provisión de información para usuarios financieros externos con fines de decisiones económicas de inversión-crédito.

3. CONVENIENCIA PÚBLICA DE LA PROPUESTA

Como tercer y último grupo de comentarios, el Consejo tiene reparos de conveniencia pública en la propuesta y el proyecto que se está presentando. La salvaguarda del interés público general y del bienestar social debe ser el objetivo de toda regulación. Este interés está, por mandato constitucional y ordenamiento legal, en cabeza del Estado. Si bien es cierto que existen múltiples interesados en el tema y que, en aras del debido proceso y la construcción democrática, todos los interesados deben participar en estos procesos, parece muy inconveniente que las propuestas de regulación se conciban y sean preparadas por agentes privados y, peor aun, por un grupo muy particular de tales agentes.

Una cosa es la discusión de una propuesta realizada por agentes públicos, servidores públicos que salvaguarden el interés general, y que luego se discuta y modifique en el proceso político del acuerdo; y otra cosa es que, bajo el argumento de capacidad técnica, sean los agentes privados interesados quienes construyan las reglas que luego aplicaran ellos mismos en relaciones económicas y con fines lucrativos.

El grupo constituido no es un consejo permanente, no es parte integral de una superintendencia, ni es un estamento que garantice suficientemente el interés público. Por ello, si la superintendencia buscaba un proceso desde afuera, debió convocar más ampliamente a los interesados. Informar no es participar. Cuando los agentes no participan, y solo se les informa, delegan tal rol en el Estado, con la confianza que él garantice el interés general y regule y limite la injerencia de intereses particulares con mayor capacidad y poder económico y político.

Estos comentarios buscan aportar en el proceso de evaluación y búsqueda de un camino razonado, técnico y eficiente para la transformación del enfoque de regulación en Colombia. El Consejo considera que la piedra angular en tal discusión es la definición del regulador local, para garantizar un proceso sincrónico y técnico en la regulación. Así mismo está comprometido con su *“programa de investigación: estructura eficiente de la regulación contable para Colombia”* y continuará liderando tal proceso, pues considera que el reconocimiento empírico de las condiciones empresariales es vital en este proceso.