



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - Nº 517

Bogotá, D. C., jueves 11 de octubre de 2007

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

(...)

PROYECTO DE LEY NÚMERO 165 DE 2007 CÁMARA

Por la cual el Estado colombiano adopta las Normas Internacionales de Información Financiera para la presentación de informes contables.

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. Todas las empresas que desarrollen sus actividades en Colombia adoptarán las Normas Internacionales de Información Financiera para la presentación de sus informes contables.

Artículo 2°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo será el encargado de garantizar el diseño e implementación de estas normas.

Artículo 3°. Todas las empresas tendrán como fecha límite para la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera el año 2010. No obstante, cuando se

trate de pequeñas y medianas empresas o cuando una empresa deba presentar informes financieros en el exterior, este límite se extenderá hasta el año 2012.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Ponentes: Simón Gaviria Muñoz, David Luna Sánchez

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La ciencia y la tecnología han generado importantes avances en el tema de las telecomunicaciones y de los medios de transporte. Ellos, a su vez, han impulsado a nivel mundial el intercambio comercial de bienes y servicios, el libre mercado y la integración regional. Como consecuencia de estas transformaciones la comunidad internacional ha advertido la necesidad de implementar políticas económicas abiertas, de incentivar el intercambio comercial y de fomentar la competitividad, pero sobre todo

se ha dado cuenta de la necesidad de crear esquemas monetarios, jurídicos, económicos, financieros y contables uniformes.

La reciente quiebra de la *Enron*, entre otras, ha puesto en evidencia la importancia y la necesidad de tener una contabilidad fiable para los mercados de valores. Por ello, las nuevas dinámicas comerciales exigen la implementación de lenguajes y procedimientos contables homogéneos, verificables y comparables que ofrezcan seguridad a todos los actores del mercado comercial y financiero.

Colombia, pese a no ser ajena a estas circunstancias, aún no se ha unido a los procesos de estandarización contable que a nivel mundial se han implementado. Por esta razón, el presente proyecto busca adoptar las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) que se han desarrollado y reconocido en el escenario internacional para la presentación de estados contables. Para justificar la necesidad de adoptar dichos estándares, en el presente texto se analizará brevemente el desarrollo mundial de esta temática, se dará cuenta de la situación que vive Colombia en materia contable y se implementarán las medidas necesarias a través de un breve articulado para procurar su adopción.

En 1973 la *International Federation of Accountants* (IFAC) crea un organismo mundial para que se encargue de elaborar las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), con el fin de obtener información comparable para todos los países. Este organismo denominado el *International Accounting Standards Committee* (IASC), en el año 2001 se transforma en el *International Accounting Standards Board* (IASB) y queda facultado para regular la presentación de estándares contables y financieros que expresen transparencia, credibilidad y comparabilidad, que desde el 2002 se denominaron Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). Por esta

razón, el IASB se convierte en el organismo emisor de normas contables de amplio reconocimiento mundial.

Bajo esta misma lógica y como respuesta a la crisis financiera global, en 1995 la Organización Mundial del Comercio (OMC) declaró la implementación y adopción de un modelo único de Estándares Internacionales de Contabilidad y recomendó su adopción a todos los países miembros. Para ello fijó el 2005 como fecha límite. Igualmente, en el año 2003, el Banco Mundial (BM) en asocio con el Fondo Monetario Internacional (FMI) publicaron un estudio denominado "*Reports on the Observance of Standards and Codes*" (ROSC¹).

En él realizaron un diagnóstico de la situación contable que presentaban varios países latinoamericanos, entre ellos Colombia, y justificaron la necesidad de adoptar estándares que mejoren los flujos de información y fortalecieran la supervisión y regulación financiera.

En la actualidad muchos países se han convencido de los beneficios de implementar las normas contables emitidas por el IASB, según encuestas realizadas en el año 2002 por firmas internacionales de contadores en 59 países².

Se dice que el 90 por ciento de los encuestados perciben el IASB como un organismo adecuado para desarrollar un lenguaje contable común. "*Países como Noruega, Rusia, Singapur y Taiwán*"³ ya lo han adoptado. En otros países, por el contrario, las normas se han puesto en marcha por presiones del sector privado en

¹ En: http://www.worldbank.org/ifa/rosc_colombia.htm

² Tomado de:

http://www.cinif.org.mx/imagenes/archivos_actividades/Convergencia_con_IASB.pdf

³ *Ibidem*.

forma gradual. Ejemplo de ello son naciones como “México, Estados Unidos, Australia, India, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Hong Kong”⁴.

En cambio, países como Brasil, Uruguay, Chile, Argentina y Venezuela⁵ las han adoptado de forma tajante, influenciados por las ventajas de su implementación.

Debido a sus particulares modelos económicos, es importante destacar que países como China y Cuba⁶ ya han adoptado las Normas Internacionales Contables. Se puede afirmar que China es un país que cuenta con un crecimiento económico acelerado, que es el país con más densidad demográfica y que, recientemente, como parte de su estrategia de posicionamiento en los mercados internacionales aplicó las nuevas normas contables. Ellos creen que hablar el mismo idioma de los inversionistas es mucho más atractivo y seguro para cualquier transacción económica. Bajo esta propuesta es que los chinos han asumido los retos de la globalización, haciéndose muy competitivos⁷. Acerca de Cuba, se puede decir que nadie esperaba que este país por su economía y su sistema de gobierno, ajeno al libre mercado, adoptara el modelo internacional de normas contables, sin embargo, recientemente lo ha hecho. Sobre el particular, su Director de Políticas Contables del Ministerio de Finanzas y Precios, admitió las bondades de dichas normas y expresó que ellas hacen posible *“examinar y evaluar la gestión de las empresas de manera integral (...) permiten interpretar toda*

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

⁶ Tomado de: <http://www.adecum.org/internacional> Boletín 101 de julio de 2006.

⁷

http://www.cinif.org.mx/comunicados_boletines_detalle.php?recordID=12

(http://www.cinif.org.mx/imagenes/archivos/boletin/boletin_8.pdf). Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera. C.P. Isabel Garza Rodríguez Investigadora Asistente del CINIF.

la economía en su conjunto y su utilización favorece la toma de decisiones, la planeación y el control de las operaciones”⁸.

Como se puede observar, las NIIF no son un tema menor para la comunidad y los organismos internacionales. Por el contrario, cada vez más se evidencia su importancia y la urgente necesidad que tienen todos los países, y en especial los que pertenecen a la OMC, de adoptar este modelo

En Colombia las Normas Internacionales de Contabilidad han sido calificadas como obsoletas e indescifrables por los inversionistas extranjeros. Ello debido a que, si bien es cierto se han adoptado algunas normas NIIF, también están vigentes otras que tienen como fundamento los principios generalmente aceptados de contabilidad (GAAP), que están en desuso.

En este sentido, se puede afirmar que el país ha sido temeroso en la adopción de los estándares y que no se ha preparado para asumir el reto de la competitividad que exige la globalización.

Dentro de la historia contable colombiana, no se pueden desconocer los esfuerzos para regular la profesión de contador y su actividad a través de normas. En este sentido se han expedido la Ley 145 de 1960, *“por la cual se reglamenta la profesión de Contador Público”*; la Ley 43 de 1990, *“por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, y se reglamenta la profesión de Contador Público y se dicho otras disposiciones”* y el Decreto 2649 de 1993, *“por el cual se reglamenta la contabilidad en general y se expiden los principios o normas de contabilidad*

⁸ Boletín de Actualización Contable y Tributaria N° 101 de julio de 2006. La Internacionalización de la Contabilidad Cubana.

<http://www.adecum.org/boletines/boletin101/index.html>

*generalmente aceptados*⁹. Esta última fue expedida por el Gobierno Nacional en ejercicio de su potestad reglamentaria en un intento por regular el modelo contable pero con fundamento en prácticas internacionales obsoletas, como los ya mencionados principios GAAP.

El esfuerzo más significativo en este campo se efectuó a petición del Gobierno Nacional en 1999 con la expedición de la Ley 550, *“por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”* que en su artículo 63 estableció: *“Para efectos de garantizar la calidad, suficiencia y oportunidad de la información que se suministre a los asociados y a terceros, el Gobierno Nacional revisará las normas actuales en materia de contabilidad, auditoría, revisoría fiscal y divulgación de información, con el objeto de ajustarlas a los parámetros internacionales y proponer al Congreso las modificaciones pertinentes”*.

Sin embargo, esta norma solo tuvo vigencia hasta mayo de 2004, pues sus efectos se establecieron por cinco años, sin que se hubiera cumplido con el cometido de revisar las normas contables del país para adoptarlas a los parámetros internacionales. Esta intención del Gobierno por poner al país a tono con las nuevas dinámicas contables y llenar los vacíos normativos existentes, además de agrupar a los distintos estamentos en torno al estudio del tema y de poner al día el debate sobre la conveniencia o no de adoptar las NIIF, no hizo

más que polarizar las diferentes posiciones al respecto. Hay quienes abogan porque se *“adapten”* los estándares contables a la normatividad vigente y a las necesidades propias del país, y hay quienes creen que con su *“adopción”* se pondría el modelo contable nacional a la altura de las exigencias internacionales, aportando grandes beneficios económicos. No obstante los esfuerzos, esta estrategia gubernamental no ha dado los frutos esperados.

En un artículo realizado por el contador y catedrático de la Universidad de Antioquia, Juan Fernando Mejía¹⁰, se enuncian y se analizan algunas de las recomendaciones que en forma conjunta realizaron para Colombia el BM y el FMI a través del ya mencionado estudio ROSC, sobre la contabilidad y auditoría interna. Algunas de esas observaciones fueron: (i) que existe una sobreoferta de contadores; (ii) que los reportes contables y financieros son de baja calidad en cuanto a su utilidad real para la toma de decisiones; (iii) que existe una basta normatividad en materia contable; (iv) que se ha realizado una adopción incompleta tanto de Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (GAAP) ya en desuso, como de los estándares internacionales de contabilidad; (v) que se debe crear un Consejo Superior de Estándares Contables y de Auditoría en el país con el fin de evitar la dispersión normativa; (vi) y finalmente, se expresa la necesidad de establecer un régimen *“simplificado”* aceptable, en cuanto a los requisitos legales y de información financiera para las pequeñas y medianas empresas.

Conviene aclarar que las mencionadas observaciones, si bien es cierto no son de carácter obligatorio, para el presente análisis sí se consideran justas con nuestra

⁹ Tomado de:
<http://www.adecum.org/internacional/tools/index.html> .Artículo *“Revolución contable en Colombia”*. Revista Dinero Febrero de 2002.
http://www.dinero.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=3409

¹⁰ En: <http://www.jccconta.gov.co/portalet.html>
(http://www.actualicese.com/globalizacion/docs/Rosc_JuanFernandoMejia.html)

problemática contable. Por esta razón, lo que se ha querido con el presente proyecto es responder a estas críticas que evidencian las deficiencias en el modelo contable colombiano y que innegablemente corresponden a una realidad que no ha podido ser modificada, pese a existir consenso en diferentes sectores acerca de su necesidad.

Para comenzar, es claro que esta tarea exige una gran preparación técnica y académica por parte de los profesionales contables, convirtiéndose ello en un obstáculo difícil de superar, pues las universidades tampoco se han preparado para asumir el reto y no se han preocupado por mejorar la calidad de la enseñanza. Para nadie tampoco es un secreto que el sistema contable colombiano es híbrido entre los principios generalmente aceptados y una adopción parcial de los estándares internacionales, situación que hace incomprensibles y confusos, como ya se dijo, los estados financieros de nuestras empresas. Ello sin contar que estos informes se limitan a ser presentados ante las diferentes Superintendencias y la DIAN con los requisitos y criterios que cada una de ellas exige. Es decir, que estos estados financieros solo se elaboran bajo criterios tributarios y de vigilancia y control, por tanto, no están pensados para servir de herramientas eficaces y adecuadas en la toma de decisiones financieras. Lo que sí sucedería si se adoptaran las Normas Internacionales de Información Financiera.

También vale la pena destacar que en Colombia no existe en cabeza de una sola entidad la responsabilidad de expedir normas contables para el sector privado, pues ha sido a través de entidades como la “DIAN y las Superintendencias”¹¹ que se ha venido regulando este tema a través de circulares y resoluciones de acuerdo con las dudas que

surgen a diario. Se genera con ello no solo inseguridad jurídica, sino inseguridad contable.

Respecto de la necesidad de crear un Consejo Superior encargado de expedir las normas contables, se plantea que, en la actualidad hay cerca de 19 planes “únicos de cuentas”, además de los criterios fiscales, de vigilancia o control. De tal suerte, que estos conjuntos de reglas de diferente origen creadas con diferentes objetivos hacen inviable el sistema normativo contable y por esta razón se propone que sea en adelante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el responsable de fijar las políticas y criterios contables basados en la teoría y técnica contable, y no en los intereses de cada entidad.

En el citado estudio se expresa la necesidad de establecer un marco simplificado para la presentación de informes por parte de las pequeñas y medianas empresas de conformidad con los estándares internacionales de contabilidad. En este sentido estamos de acuerdo con la propuesta del profesor Mejía, en el sentido de no eximir a las pequeñas y medianas empresas de implementar los estándares propuestos, sino más bien de exigirles una cantidad menor de información.

Pero ello será decisión del organismo responsable de reglamentar su implementación. Ahora bien, una vez analizada la dinámica mundial y la situación del país en el tema contable, lo que queda ahora es implementar las medidas necesarias que hagan viable la adopción de un modelo contable aceptado por la comunidad internacional. Sobra decir, que además de las ventajas ya mencionadas, en el caso colombiano, su adopción proporcionaría otros beneficios adicionales como la reducción de esfuerzos y optimización de costos, pues actualmente nuestras empresas exportadoras

¹¹ Revista Dinero “Revolución Contable en Colombia”.
<http://www.adecum.org/internacional/tools/index.html>
(http://www.dinero.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=3409).

tienen que presentar dos clases de estados financieros: uno para cumplir con las exigencias internas del país y otro que pueda ser consultado por los inversionistas extranjeros.

Finalmente, y como respuestas a las necesidades contables y financieras que vive el país, se quiere a través de un breve articulado zanjar las dificultades ya enunciadas. La presente iniciativa consta de cuatro artículos, en ellos, se establece la obligación para todas las empresas colombianas de presentar sus estados financieros con base a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), fijando como máxima autoridad en la materia al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el cual deberá adoptar las citadas normas, garantizar su diseño e implementación. Además, se establece como límite perentorio para la adopción de las NIIF el año 2010 y el 2012 cuando se trate de pequeñas y medianas empresas o cuando una empresa deba reportar estados financieros en el exterior. Con los plazos establecidos se quiere lograr que cada entidad cuente con el tiempo necesario para preparar su personal e implementar las herramientas técnicas y necesarias para la adopción del modelo propuesto.

Por las razones anteriores, dejamos a consideración y estudio de los miembros de la Comisión respectiva la presente iniciativa. Simón Gaviria Muñoz, David Luna Sánchez, Representantes a la Cámara.

Artículo relacionado:

“Hablemos el mismo idioma” Diario Portafolio, 05 de Octubre de 2007.

Por: Simón Gaviria - Representante a la Cámara.

Si bien la globalización es entendida como un fenómeno netamente comercial, este proceso tiene otra dimensión que es la globalización pragmática, que nos debe llevar a tener las mismas reglas de juego en muchos asuntos. Mucho avanzaríamos si todos habláramos el mismo idioma, por ejemplo en tener el mismo voltaje para todos los países del mundo o que todos los carriles de trenes del mundo sean del mismo ancho.

El idioma global de contabilidad se llama NIIF (Normas Internacionales de Información Financiera) y nosotros deberíamos adoptarlo. La tendencia internacional va a que los países apliquen estas normas de contabilidad y nosotros no le deberíamos meter nacionalismo al tema. Una decisión como ¿qué es un gasto? de ninguna manera afecta quienes somos como colombianos. Ya Brasil, Uruguay, Chile, Venezuela, Japón, Cuba, China, India, Australia, entre muchos, empezaron a migrar hacia las normas internacionales de contabilidad. Inclusive, un país tan celoso de su soberanía como Estados Unidos, va a abandonar su idioma contable y adoptará las NIIF

Tener cientos de tipos de normas contables, uno para cada país, limita profundamente la integración de las naciones. Cada esquema de contabilidad tiene disparidad de criterios que hacen que la misma compañía, bajo dos interpretaciones completamente diferentes, sea increíblemente rentable en un país y dé pérdidas en otro. Un ejemplo puntual sería Telefónica de España, que al cierre contable del 2001, reportó utilidades de 2.107 millones de euros en España, pero en Estados Unidos reportó pérdidas de 7.182 millones de euros. En el caso colombiano, para el 2006, las utilidades netas según 'US. CAAP' fue de 941 mil millones pesos, y según el 'Colombian GAAP', el reporte fue de 750 mil millones de pesos. Sobra decir que es exactamente la misma compañía con la misma operación 'real', pero con diferentes realidades económicas.

En Colombia somos afortunados al hablar español, un idioma ampliamente difundido que tiene muchos parlantes nativos y muchos que lo hablan como segundo idioma. Triste nacer en Finlandia, Vietnam, o Tanzania, ya que casi nadie habla finlandés, vietnamita, o swahili. Esto le pasa a la contabilidad colombiana. Es un idioma que nadie más habla. No solo estamos rezagados en temas modernos de contabilidad, como derivados y opciones, sino que

adicionalmente, cada ente estatal quiere introducir reformas contables, bien sea por pragmatismo, o tecnicismo. Esto ha llevado a un caos contable donde las normas nacionales no son compatibles con el idioma mundial; por esta razón, grupos como Cartones América o Bavaria constantemente tienen que traducir su contabilidad colombiana a NIIF para poder acceder al mercado de capitales extranjero.

En un mundo global donde cada día nuestras compañías tienen más operaciones en el exterior y más extranjeros tienen más inversiones en Colombia, hablar el mismo idioma va a ser trascendental. Implicará menores costos de administración y más transparencia en sus operaciones. Hará desde luego que la información financiera que ofrezca una empresa sea comprensible y relevante de acuerdo con las necesidades de sus usuarios. Ello les permitirá un mejor posicionamiento en el mercado, les generará mayor confianza en ellas mismas, y finalmente, les permitirá evaluar mucho más su gestión y controlar sus flujos de información.

Tener cientos de tipos de normas contables, uno para cada país, limita profundamente la integración de las naciones".

Fuentes:

1. MEJÍA, Juan Fernando. Algunas anotaciones importantes del Informe ROSC sobre la Contabilidad y la Auditoría en Colombia. (2005). [En línea]. <http://www.actualicese.com/globalizacion> [Citado 4 de agosto de 2007]
2. www.globalconta.com
3. www.adecum.org
4. http://www.portafolio.com.co/port_secc_online/porta_opin_online/2007-10-05/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-3662371.html
5. <http://www.cinif.org.mx>
6. www.iasb.org
7. www.dinero.com
8. http://www.juventudrebelde.cu/2006/abril_junio/junio-1/cuba_armonizan.html
9. <http://www.worldbank.org>
10. www.jccconta.gov.co
11. Gaceta del Congreso. Año XVI. Número 517. Imprenta Nacional de Colombia. [En línea]. <http://www.imprensa.gov.co>. [Citado 11 de agosto de 2007]