

## **LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD Y SU APLICACIÓN A LOS BANCOS CENTRALES**

**IX REUNION SOBRE ASPECTOS CONTABLES Y PRESUPUESTALES DE BANCA CENTRAL**

Santiago, Chile  
Cemla, Banco Central de Chile  
20-22 octubre 2004

|

## LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD Y SU APLICACIÓN A LOS BANCOS CENTRALES NACIONALES

### INTRODUCCION

El objeto de la siguiente ponencia<sup>1</sup> es uno de los elementos centrales en el debate contable actual. Palabras como globalización y transparencia llevan de la mano los intentos de comparación y con ella, a su vez, los esfuerzos primero normalizadores y más tarde estandarizadores. Este Foro no es ajeno a dicho debate y así en diferentes momentos se ha pronunciado, de modo general, sobre “la necesidad de contar con Criterios Contables específicos para el registro, valuación y presentación en los estados financieros de las operaciones propias de un Banco Central”<sup>2</sup> y precisamente por ello, desde 1995, el CEMLA ha promovido diversas reuniones, como en la que ahora nos encontramos, para ir estableciendo tales criterios.

Pero si ello es así, y como se ha señalado antes tales criterios contables se refieren a “las operaciones propias de un Banco Central”, nos podríamos preguntar ¿para qué hablar sobre la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad (en adelante IFRS, por su acrónimo en inglés de Internacional Financial Reporting Standards)<sup>3</sup> a los bancos centrales si ya se ha acordado disponer de criterios contables específicos? ¿Es que han cambiado los objetivos y/o naturaleza de los mismos? ¿Ha variado su realidad económica o financiera? La respuesta clara es no. Lo que ha cambiado es el mundo de la contabilidad y de la información financiera que se ve impulsado, urgido diría yo, a la aplicación de prácticas contables internacionales armonizadas. Así:

---

<sup>1</sup> El contenido de la presente ponencia no puede considerarse completo sin los comentarios y explicaciones verbales que se efectuarán en su presentación. Este texto refleja el punto de vista de su autor y no puede considerarse como la posición oficial del Banco de España.

<sup>2</sup> Ver por ejemplo documentos: sobre “Criterios Contables Banco Central. América Latina y el Caribe”; el “Resumen de conclusiones y recomendaciones de la Comisión I en la III Reunión sobre Aspectos Contables y Presupuestales de Banca Central”, etc., disponibles en [www.cemla.org](http://www.cemla.org).

<sup>3</sup> Cuando a lo largo de este texto se utiliza tal denominación (IFRS) nos estaremos refiriendo a estándares contables internacionales de modo general, incluyendo también las normas emitidas por el Board International Accounting Standard Committee hasta 2001, que continúan denominándose IASs.

- a) Como consecuencia de la globalización, en estos últimos años se ha producido un amplio consenso doctrinal, institucional, de mercados, etc. sobre la urgente necesidad de contar con un marco contable armonizado a aplicar por las empresas. Así, las IFRSs, con alguna excepción en el ámbito bancario, han sido prescritas por la Unión Europea para los estados financieros consolidados de empresas cotizadas en bolsa, a partir de 2005<sup>4</sup>. Igualmente, los gobiernos, los reguladores, los profesionales de la contabilidad, etc., de muy diferentes países están enfrentándose a esta necesidad y analizando cómo pueden reducir las diferencias entre las IFRS y las normas contables establecidas por las legislaciones locales<sup>5</sup>.
- b) Por diferentes motivos, entre ellos los múltiples escándalos derivados de la aplicación de la denominada "contabilidad creativa", los inversores, los reguladores, los mercados, los medios de comunicación y el público en general tiene mucho más interés en la información económico/financiera de las empresas, sobre todo por las implicaciones que ello tiene para el establecimiento de comparaciones de calidad entre estados financieros<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> En el año 1995 se firmó un acuerdo entre el International Accounting Standard Board (IASB) y la Organización Internacional de los Organismos Rectores de las Bolsas (IOSCO), por el que se comprometían a revisar las Normas Internacionales de Contabilidad (IFRSs) con objeto de que se pudieran utilizar de manera armonizada por las compañías cotizadas en las bolsas.

Posteriormente, el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en el año 2000, puso de relieve la necesidad de acelerar la potenciación del mercado interior de servicios financieros, fijando el año 2005 para la implantación de las IFRSs.

Con esta finalidad, en el año 2002 se aprobó el Reglamento de la Unión Europea relativo a la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad. El citado Reglamento exige que, a partir del 1 de enero de 2005, todas las entidades que coticen en un mercado organizado de la Unión Europea elaboren sus cuentas consolidadas de acuerdo con las IFRSs, facultando además a los Estados miembros a que permitan o exijan la aplicación de las IFRSs en la preparación de las cuentas anuales individuales, así como para los grupos sin cotización oficial.

<sup>5</sup> Para más información, puede consultarse el "GAAP Convergence Report 2002 – A Survey of National Efforts to Promote and Achieve Convergence with International Financial Reporting Standards" en [www.ifad.net](http://www.ifad.net).

<sup>6</sup> Como ejemplo de lo anterior son significativas las declaraciones de Paul Volcker, Chairman of the Trustees of the IASC Foundation (2001) quien señaló " *the rapid development of global financial market has greatly reinforced the desirability of -indeed now demands- international consistency in accounting standards ....*".

También son relevantes los comentarios del Comisario del Mercado Interior de la Unión Europea, Sr. Bolkestein quien a propósito de la aplicación de las IFRSs señala " *The adoption of a common financial reporting language for listed companies through out Europe will greatly benefit both companies and investors in bringing about more transparency and higher degree of comparability*".

- c) Los organismos internacionales y en especial el Fondo Monetario Internacional (FMI) está insistiendo en el cumplimiento de estándares internacionales como parte de sus programas económicos y de ayuda para países en vías de desarrollo. Entre dichos estándares se encuentran las IFRS emitidas por el International Accounting Standard Board<sup>7</sup>.

Hasta hace pocos años los bancos centrales han permanecido ajenos a este debate quizás por su condición de únicos dentro de cada país, pero actualmente se encuentran de lleno inmersos en él. Un hecho significativo para los bancos centrales ha sido la creación en la Unión Europea de varios de un espacio monetario único, el Sistema Europeo de Bancos Centrales, que ha supuesto un caso prácticamente único en la historia y ha obligado a emitir normas de obligado cumplimiento para el conjunto: entre esas normas destacan las contables.

Adicionalmente, también existe un mayor interés en las funciones de los bancos centrales y en como son realizadas, pero sobre todo en la transparencia de sus cuentas y en la información financiera que rinden. En este contexto tampoco sería descartable la posibilidad real de que los gobernantes u otros estamentos de la sociedad se preguntasen, asimismo, cuales son las razones por las cuales estas Instituciones no siguen las IFRSs.

Por todo ello y ante el impulso armonizador citado parece conveniente insistir y argumentar en las razones en las que se pueda basar el uso de criterios contables específicos que conducirían a la no aplicación de algunas IFRSs en los sistemas contables de los bancos centrales nacionales.

#### **IDONEIDAD DE LA UTILIZACION DE LAS IFRSs COMO NORMATIVA CONTABLE A APLICAR POR LOS BANCOS CENTRALES ¿HAY RAZONES PARA LA DIVERGENCIA?**

Una vez mencionadas las razones en las que se fundamenta la utilización de una normativa contable internacional estandarizada, pasemos a analizar las razones por las que, en mi opinión, en determinados casos la aplicación estricta de las IFRSs podría tener efectos adversos para los bancos centrales, dado que la naturaleza, objetivos y características operativas de éstos difieren de las de las empresas para las que se han

---

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, "International Standards: Strengthening Surveillance, Domestic Institutions and International Markets" (International Monetary Fund and World Bank, de marzo de 2003).

diseñado aquéllas ya que la aplicación estricta de la totalidad de dichas normas puede conducir, en determinadas circunstancias, a que los bancos centrales no dispongan de capacidad o recursos para salvaguardar su independencia financiera y alcanzar los objetivos que les exigen las funciones que tienen encomendado realizar<sup>8</sup>.

#### a) Maximización de beneficios versus objetivos de los BCNs

El primer aspecto a considerar en la realización de este análisis es que las IFRSs se han desarrollado para ser aplicadas por las empresas comerciales, en especial las que cotizan en mercados organizados, y que estas empresas tienen una naturaleza y unos objetivos que difieren radicalmente de los que rigen la actividad de los bancos centrales.

Creo que puede afirmarse, con más o menos matizaciones, que los bancos centrales nacionales podrían clasificarse en aquéllos cuyo objetivo primario es el mantenimiento de la estabilidad de los precios y los que junto a dicho objetivo establecen, al mismo nivel, el de contribuir al desarrollo económico del país.

Estos objetivos principales pueden ser enunciados de muy distintas formas para enfatizar lo básico (estabilidad de precios) pero, al propio tiempo mencionando el apoyo a la política económica general<sup>9</sup>. Aparte de esos objetivos básicos cumplen normalmente otras funciones también verdaderamente relevantes (supervisión bancaria, sistema de pagos, etc.).

Así pues, podría decirse que la esencia del negocio común de los bancos centrales es mantener la estabilidad de los precios. En el caso de la mayor parte de las empresas financieras, industriales, comerciales o de servicios su principal objetivo es la maximización del beneficio. La determinación de dicho beneficio dependerá de las normas contables que se apliquen y de ahí la relevancia de éstas.

---

<sup>8</sup> En los trabajos realizados por Peter Stella (FMI, 2002) se constató que la inflación media del grupo de bancos centrales financieramente "débiles" era el doble de la inflación media del grupo de bancos centrales financieramente "fuertes". (Why central banks need financial strength, página 27).

<sup>9</sup> Un ejemplo es la propia definición de objetivos del Banco de España, que en el artículo 7.2 de su Ley de Autonomía establece que "Sin perjuicio del objetivo principal de mantener la estabilidad de precios y del cumplimiento de las funciones que ejerce como miembro del Sistema Europeo de Bancos Centrales en los términos del artículo 105.1 del Tratado [de la Unión Europea] el Banco de España apoyará la política económica general del Gobierno".

Por el contrario, el ejercicio de la política monetaria debe llevarse a cabo con independencia de la rentabilidad que comporte para la propia institución encargada de ejecutarla, lo que puede conducir a que tenga que exponerse a riesgos estructurales que no pueden ser gestionados de modo convencional. Incluso, aunque en algunos casos, las leyes nacionales establecen que tales objetivos deben cumplirse realizando una eficiente utilización de los recursos<sup>10</sup> no parece que exista ninguna que establezca la maximización del beneficio<sup>11</sup>. Por ello, la cifra de los beneficios contabilizados a fin de ejercicio puede tener, en el caso de los BCNs, una significación y unas consecuencias muy diferentes de las que tienen para las empresas privadas.

#### **b) Transparencia y comparabilidad<sup>12</sup>**

El segundo hecho a reseñar está relacionado con las razones que apoyan la necesidad de que las normas contables impulsen la transparencia y la comparabilidad de los estados financieros.

La adopción de las IFRSs responde al deseo de asegurar un alto grado de transparencia y comparabilidad de los estados financieros de las empresas y un eficiente funcionamiento del mercado de capitales.

Así, las IFRSs van dirigidas a facilitar información financiera armonizada que ayude a los inversores en la toma de sus decisiones económicas. En este sentido, la determinación del resultado anual así como la comparación entre los resultados obtenidos por las distintas compañías cotizadas es de la máxima importancia.

Los bancos centrales, en general, no cotizan en bolsa<sup>13</sup>. Desde este punto de vista, la determinación del beneficio anual carece por tanto de importancia, a la hora de facilitar información útil a los inversores en mercados financieros organizados.

---

<sup>10</sup> Una eficiente utilización de los recursos, por otra parte, no implica necesariamente la existencia de beneficios sino que los costes asociados a la consecución de los objetivos sean los mínimos compatibles con el logro de aquéllos.

<sup>11</sup> De hecho, la positiva relación entre ingresos por señoreaje y nivel de inflación crearía un potencial conflicto de intereses para los bancos centrales si no se estableciera claramente que el objetivo primario es la estabilidad de los precios.

<sup>12</sup> Para más información ver "Transparencia y divulgación de la información contable del banco central", por García Hernando en VIII Reunión sobre aspectos contables y presupuestales de banca central (CEMLA, 2002)

Por otra parte, debido a su singularidad, la posible comparación entre los estados financieros de los bancos centrales con los de cualquier otra empresa es totalmente irrelevante. La única comparación útil puede ser la que se haga entre los estados financieros de los diferentes bancos centrales.

Pero el hecho de que, en general, no existan inversores que puedan participar en el capital de los bancos centrales o de que la comparación de los estados financieros sólo tengan lógica entre ellos, especialmente para organismos supranacionales, bancos de desarrollo regional, etc. no debiera hacernos pensar en ningún momento que los principios de transparencia y comparabilidad no deben ser perseguidos, sino todo lo contrario<sup>14</sup>. Sin embargo, el cumplimiento de estos principios debe tener en cuenta las características específicas y la situación singular de los bancos centrales, por lo que su aplicación no debe suponer, sin más, la adopción de la totalidad de las normas contables diseñadas para las compañías privadas, existiendo razones, tal como comentaremos más adelante, para la aplicación en algunos casos de normas concretas y diferenciadas de las comúnmente aceptadas.

### c) Independencia

El tercer hecho que marca diferencias entre los bancos centrales nacionales y otras empresas es el relacionado con su independencia financiera.

---

<sup>13</sup> Existen casos en los que las acciones que forman el capital del Banco central están en manos, o al menos parcialmente de accionistas privados. El ejemplo más significativo de esta situación la constituye la Reserva Federal de EE.UU. En otros casos, dichas acciones pueden incluso cotizar en bolsa. Así en el ámbito europeo puede señalarse a los Bancos centrales de Grecia y Bélgica.

<sup>14</sup> A este respecto son significativas, por ejemplo, las palabras de Alan Greenspan, en el Simposium del Tercer centenario del Banco de Inglaterra quien señalaba literalmente que "... if we are going to have independent central banks then implicit in that independence is accountability. You cannot in a democratic society have an institution which has powers that central banks inherently have. So the question really amounts to how does one position the central bank with respect to the issue of disclosure and accountability - which are related questions.

The position that we [the Federal Reserve] take is that the burden of proof is against the central bank: that is, we have to demonstrate that either delayed disclosure or non-disclosure is a policy which is required for us to implement our statutory goals. We have struggled with this, and have concluded that we should make available to the electorate what it is we think, why we are doing what we are doing and in a general way under what conditions we would behave differently."

En una economía de mercado, las empresas son libres para adoptar sus propias decisiones económico-financieras. Por ello no existen restricciones en el ámbito de las compañías privadas a la hora de distribuir dividendos o constituir reservas con cargo a sus propios beneficios. Por el contrario, las regulaciones nacionales suelen exigir un volumen mínimo de recursos propios (más acentuado en el caso de entidades de crédito) que incentivan la constitución de estas reservas. La determinación del beneficio contable no implica por tanto su reparto automático en forma de dividendos, lo que, en determinadas circunstancias, conllevaría a la descapitalización de la empresa.

Por tales motivos las IFRSs disocian el reconocimiento de los beneficios de su distribución, regulando los primeros pero omitiendo normas sobre los segundos ya que se entiende que las empresas son soberanas a la hora de decidir respecto a ellos y que no adoptarán decisiones que les impidan el cumplimiento de sus objetivos. Incluso para evitar que la adopción de tales decisiones pudiera ocasionar perjuicios a terceros, las regulaciones nacionales suelen prever las acciones a llevar a cabo en los casos de pérdidas a fin de año en las compañías privadas (cubrirlas con reservas o con desembolsos de los accionistas, reducir capital, o declaración de quiebra técnica en casos extremos).

Por lo que respecta a los bancos centrales, una de sus características básicas para el cumplimiento del objetivo de mantener la estabilidad de los precios es su independencia. Dicha independencia debe manifestarse en diferentes sentidos y entre ellos, evidentemente, en el financiero, en el cual una situación de pérdidas más o menos permanentes que llegara a hacer negativa la cifra de recursos propios, mermaría su credibilidad y pondría en dificultades la consecución del objetivo primario citado<sup>15</sup>.

Los beneficios de los bancos centrales, de acuerdo con sus leyes locales, son normalmente entregados, en mayor o menor medida, al Tesoro del Estado al que pertenecen. Este reparto supone, en bastantes bancos centrales, la distribución de la totalidad de los beneficios obtenidos. La posible constitución de reservas con car-

---

<sup>15</sup> La independencia de los BCN ha sido largamente estudiada, desde diferentes puntos de vista. Desde el financiero, puede consultarse entre otros: International Monetary Fund, Working Paper WP/97/83; "Central Bank Financial Strength, FMI WP/02/137"; "Why central banks need financial strength", Peter Stella; "Why central banks need capital", Robert Pringle; "The role of central bank capital revisited" BCE E, 42 y 58", de Bindseil, Manzanares y Weller; "Central Bank Financial Independence" DO 0401, Servicio Estudios Banco de España.

go a beneficios está normalmente regulada por ley, encontrándose esta posibilidad limitada en un número considerable de casos. El volumen de recursos propios, si se exceptúan cuentas de revalorización y provisiones para riesgos futuros, puede ser, en estos casos, bastante reducido.

Dada la relación existente en los bancos centrales entre reconocimiento de beneficios y su distribución no debería existir un tratamiento simétrico en el primero y asimétrico en el segundo. Por tratamiento simétrico en el primer caso se entiende que tanto las ganancias como las pérdidas no realizadas se lleven a la cuenta de resultados. Sin embargo, cuando la cuenta de resultados arroja beneficios casi siempre existen previsiones legales para su distribución pero cuando ocurre lo contrario, casi nunca existen disposiciones para que las pérdidas sean cubiertas por los gobiernos, ni incluso en los casos en los que tales pérdidas pudieran exceder de los recursos propios<sup>16</sup>.

Aquí surge una pregunta que por sí misma podría ser objeto de una ponencia ¿Cómo se deben cubrir las pérdidas de un banco central? Dejando abierto ese debate, al menos me atrevería a decir que cuando la situación deficitaria de los recursos propios de los bancos centrales dificulten el objeto de estabilidad de precios los Gobiernos deberían estar obligados a restituir los fondos del banco central y por tanto deberían reconocer legalmente esa obligación.

En resumen, podemos señalar que en los casos en los que el reconocimiento de beneficios está íntimamente ligado a su distribución, las reglas contables no deben considerarse aisladas sino teniendo en cuenta ambos factores y el cambio del primero exigiría analizar cuidadosamente su impacto en el segundo y, según el caso, promover su reforzamiento lo que, a su vez, podría exigir la modificación de las leyes locales. Mientras ello no pudiera ser no parece aceptable la aplicación, por ejemplo, de la IFRS nº 21 sobre "The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates"<sup>17</sup> y la IFRS nº 39 sobre "Financial Instruments: Recognition and Measurement"<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> En la revisión efectuada por Vaez-Sadeh, en 1991, de las leyes que regulan la distribución de beneficios de los bancos centrales en 60 países casi un tercio no tenían normas para el tratamiento de las pérdidas. Los trabajos de Pringle y Courtis (1999) también ponen de manifiesto que la mayoría de los 27 bancos centrales objeto de aquéllos disponían de normas para la distribución de beneficios pero no mencionaban las disposiciones para caso de pérdidas.

<sup>17</sup> De acuerdo con la IFRS número 21 las plusvalías no realizadas por tipo de cambio deben llevarse a la cuenta de resultados del ejercicio.

Como es conocido una de las causas que más puede afectar a la volatilidad de los resultados de los bancos centrales son los movimientos en los tipos de cambio, los cuales pueden dar lugar a ganancias y pérdidas no realizadas<sup>19</sup>. Si las ganancias no realizadas se llevan a resultados (y en muchos casos habrán de distribuirse como dividendos al Tesoro) parece evidente que ante cualquier movimiento adverso de los tipos de cambio los bancos centrales se encontrarán en una posición financiera que, en caso extremo, podría dificultar el ejercicio de una política monetaria adecuada. Por ello la opción más lógica sería aislar este efecto contabilizando las ganancias no realizadas en cuentas de "Revalorización" manteniéndolas en el Balance y no llevar estos importes a la cuenta de resultados. Nada habría que objetar respecto de la aplicación de la IFRS citada en los casos en los que los bancos centrales sean libres de constituir reservas con cargo a beneficios por el importe de las revalorizaciones efectuadas, evitando así su distribución.

Por lo que respecta a la posibilidad de incluir tanto las ganancias no realizadas como las pérdidas no realizadas en el Balance (lo que la IFRS citada tampoco permitiría), distribuyendo si fuera el caso, los beneficios corrientes del año, puede también en determinadas circunstancias erosionar los recursos propios de los bancos centrales e incluso podría darse el caso de pagar beneficios con una cifra negativa de recursos propios. Ello podría considerarse financiación monetaria en el primer caso e incluso un préstamo al Gobierno en el segundo. Por otra parte esta situación minaría la credibilidad del banco central y podría inducir a los ciudadanos a perder la confianza en su moneda. Además la posibilidad de capitalizar pérdidas haría más difícil la constitución de provisiones.

Las evidentes diferencias puestas de manifiesto hasta aquí en relación con la naturaleza, los objetivos, la transparencia y comparabilidad, así como con la independencia de los bancos centrales frente a las empresas en general, otorgan argumentos suficientes para apoyar la divergencia de la contabilidad de los bancos centrales, en determinados aspectos, respecto de las IFRSs. En concreto he hecho

---

<sup>18</sup> La IFRS n. 39 establece que las plusvalías y minusvalías no realizadas por fluctuación en el precio de los valores en el mercado deben ser llevadas a resultados (para el caso de los valores de negociación) o al neto (para los valores disponibles para la venta) planteando en cualquier caso un planteamiento simétrico para ambos.

<sup>19</sup> Por ganancias y pérdidas no realizadas se entienden las diferencias resultantes de la comparación del valor en libros con el cambio de mercado de cada divisa a la fecha de cierre del ejercicio contable al que los estados financieros se refieran.

mención a que se puede defender razonablemente la no aplicación de las IFRSs a los bancos centrales: en el reconocimiento de ingresos (cuándo y cómo se incorporan los beneficios/pérdidas no realizados a la cuenta de pérdidas y ganancias). De hecho, el Sistema Europeo de Bancos Centrales no sigue las IFRSs en este caso<sup>20</sup>.

Aunque hay situaciones en las que la aplicación por los bancos centrales de las IFRSs en estos casos no iría contra el principio de prudencia (aquellas en las que dichos bancos no tuviesen ninguna restricción para retener beneficios en forma de reservas, de modo que pudiesen cubrir plenamente los riesgos de incurrir en pérdidas, en especial las que podrían derivarse de las variaciones del tipo de cambio), ésta no es precisamente la situación habitual ya que, como he señalado, los bancos centrales, por un lado, no pudieran estar capacitados para retener beneficios con los que atender a la cobertura de dichos riesgos y, por otro, no es habitual que sus accionistas cubran sus pérdidas cuando estas se producen, por lo que la aplicación de las IFRSs en esas circunstancias genera un elevado grado de indefensión incompatible con el principio de prudencia necesario para preservar su independencia financiera.

Voy a centrarme ahora en el que considero el caso más paradigmático: la conveniencia/necesidad de separarse de los estándares internacionales, en aquellos casos en que la regulación nacional no permita la creación de reservas para afrontar la cobertura del riesgo de tipo de cambio, ya que, en ese supuesto la estricta aplicación de las IFRSs podría conducir a un banco central a perder su estabilidad financiera y, en consecuencia su independencia, lo que a su vez también supondría la pérdida de capacidad para poder conseguir su objetivo fundamental.

#### **d) La constitución de provisiones para riesgos futuros en los bancos centrales**

Por su parte la IFRS número 37 sobre "Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets" establece que la constitución de provisiones sólo es aceptable si, entre otras condiciones, se prevé la posibilidad razonable de que se materialicen pérdidas venideras como consecuencia de hechos ya acontecidos. Así pues bajo esta norma no sería posible la constitución de provisiones para posibles pérdidas fu-

---

turas (las denominadas rainy-day provisions) por fluctuaciones de los tipos de cambio e interés derivadas de las posiciones tomadas por los bancos centrales.

Los bancos comerciales toman posiciones en moneda extranjera para generar beneficios por trading anticipando movimientos a corto plazo en los tipos de cambio o adquieren divisas para cubrir sus pagos comerciales. En tales condiciones parece más aceptable no distinguir entre ganancias y pérdidas realizadas y no realizadas y no permitir la constitución de provisiones por estos riesgos futuros.

En cambio, y de modo general, las tenencias de divisas de los bancos centrales no tienen como objetivo, o no es un objetivo sustancial, operar en los mercados con la finalidad de obtener beneficios. De hecho incluso tal posibilidad está seriamente limitada por otros objetivos más importantes, política monetaria y defensa del valor exterior de su moneda.

Por otra parte, aunque existen casos en los que las carteras de divisas son muy limitadas, lo cierto es que la generalidad de los bancos centrales suelen mantener fuertes y estáticas posiciones de moneda extranjera en sus Balances, dándose además la circunstancia de que precisamente por su tamaño y por sus implicaciones no es fácil ni incluso, en muchos casos posible, cubrir los riesgos futuros derivados de esta situación con operaciones de cobertura.

En situaciones en las que las leyes locales a aplicar a los bancos centrales obliguen a distribuir todos los beneficios sin poder constituir reservas, la situación de debilidad financiera puede ser sólo cuestión de tiempo, como cualquiera que analice los movimientos de tipo de cambio ocurridos en el pasado puede fácilmente observar. La posibilidad de cubrir tales riesgos futuros sólo podría tener lugar vía la constitución de las adecuadas provisiones, aunque bien entendido que su nivel debería estar basado, para ser defendible, en la aplicación de instrumentos de medición lo más objetivos posible (p.e. duraciones para tipos de interés, VaR, etc.)

---

<sup>20</sup> Las normas contables por las que se rige la contabilidad del SEBC (véase la "Orientación del BCE sobre el marco jurídico de la contabilidad y la elaboración de informes financieros en el sistema europeo de bancos centrales" de 5 de diciembre de 2002).

**LA NORMATIVA CONTABLE APLICADA EN LOS BCN DEL EUROSISTEMA<sup>21</sup>****a) Origen, regulación y objetivos**

La creación de la Unión Monetaria Europea en 1999 y, consecuentemente, del Sistema Europeo de Bancos Centrales, aconsejó el inicio de los trabajos que concluyeron con la aprobación de la Orientación del BCE de 1 de diciembre de 1998 sobre el régimen jurídico de la contabilidad y la elaboración de informes en el SEBC en la que se recogen las normas contables que deben ser aplicadas por los Bancos Centrales de la Unión Monetaria desde el inicio de la Unión y que ha sido objeto de algunas modificaciones posteriores hasta llegar a la versión actual de 5 de diciembre de 2002<sup>22</sup>

Esta Orientación, elaborada por expertos contables de los bancos centrales miembros del SEBC, tiene un alto grado de concreción en sus normas, siendo estas de aplicación obligatoria cuando se refieren a partidas del balance que son consideradas específicas del Eurosistema (Activos Exteriores, Operaciones con Valores Negociables, Créditos y Depósitos relacionados con la Política Monetaria, Billetes en circulación, etc.) y voluntarias en el resto (Inmovilizado, Inversiones Financieras de carácter permanente y, en general, partidas de menor relevancia).

Los objetivos perseguidos por la Orientación son, por una parte, conseguir un alto grado de armonización en las normas contables empleadas por los bancos centrales del Eurosistema para la preparación de sus estados financieros y, por otra, que las normas aplicadas cumplan a la vez con los criterios de transparencia e imagen fiel y con el principio de prudencia valorativa que asegure, en la medida de lo posible, la existencia de recursos propios suficientes en los bancos centrales para dotarlos de un adecuado nivel de cobertura de riesgos futuros derivados de las fluctuaciones en el valor de los activos.

Las razones que justifican la necesidad de contar con unas normas armonizadas para ser aplicadas en todos los bancos centrales son múltiples, empezando por la

---

<sup>21</sup> El Documento complementario al Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las políticas monetarias y financieras del Fondo Monetario Internacional (Directorio Ejecutivo del FMI de 24-7-2000) establece, entre dichas Buenas Prácticas, la aplicación de las normas contables establecidas por el BCE para los bancos centrales del Eurosistema.

<sup>22</sup> Para más información dicha Orientación puede ser consultada en [www.ecb.int](http://www.ecb.int).

necesidad de obtener y publicar un balance consolidado del Eurosistema por razones de política monetaria, la conveniencia de poder comparar sus balances y cuentas de resultados de los bancos centrales y la necesidad de emplear los datos suministrados por la contabilidad con diferentes propósitos, como pueden ser el análisis de la evolución de la liquidez en el sistema, los cálculos relacionados con la determinación de los ingresos monetarios, y el suministro de datos para estadística entre otros.

Las características fundamentales de las normas contenidas en la Orientación, relativas a los activos financieros (posición en divisas, valores negociables y derivados) y el oro, pueden resumirse en las siguientes:

Se valoran a precios y tipos de cambio de mercado correspondientes a la fecha del balance.

Las plusvalías que surjan en la valoración para cada divisa, clase de valor, y oro se reflejan en cuentas de revalorización dentro del neto, sin que puedan compensarse plusvalías en una divisa, en un código valor, o en el oro, con minusvalías en otras divisas o códigos valor.

Las minusvalías latentes puestas de manifiesto en la valoración de fin de año se contabilizan como pérdidas en la cuenta de resultados. Si tales minusvalías se recuperan en valoraciones posteriores, su importe se registra en cuentas de revalorización (neto patrimonial) no siendo por tanto recuperables como un beneficio en la cuenta de resultados hasta que la posición sea liquidada. Este tratamiento asimétrico de las ganancias y pérdidas no realizadas es lo que se denomina Escenario III, en el seno del Eurosistema.

Finalmente, otro aspecto importante de las normas aplicadas en el Eurosistema es el de permitir la constitución de provisiones para riesgos futuros no derivados de hechos ocurridos en el pasado con cargo a resultados.

#### **b) Comparación entre las IFRSs y las normas contables aplicadas por los bancos centrales del Eurosistema**

El mayor nivel de concreción de las normas del Eurosistema frente a las IFRSs, así como la mayor amplitud de estas últimas sobre aquellas, dificultan la comparación

entre ambos grupos de normas. Sin embargo, si es posible resaltar las principales coincidencias y divergencias existentes, así como aquellas normas incluidas en las IFRSs que, por los aspectos que regulan, no son directamente aplicable a los bancos centrales del Eurosistema.

#### 1. Principales coincidencias.

Las principales coincidencias entre las IFRSs y las normas del Eurosistema están relacionadas con la valoración y presentación en el balance de los principales activos y pasivos financieros.

De esta forma, ambos grupos de normas proponen la utilización del valor razonable para la posición en divisas (activos y pasivos de carácter monetario denominados en moneda extranjera), la cartera de negociación y los instrumentos derivados. Ello supone la presentación en balance de estos instrumentos financieros por su valor de mercado (en el caso de los derivados, se presentan en el balance por el valor neto de mercado de las posiciones abiertas). Igualmente se presenta por su valor razonable (valor de mercado) la posición en oro.

Los activos financieros fijos, asimilables a las inversiones financieras a vencimiento reguladas en las IFRSs, se valoran por su coste amortizado y los valores negociables de renta variable se valoran por su precio de mercado (normas recomendadas en el Eurosistema).

Los créditos y depósitos relacionados con las operaciones de política monetaria se registran por su coste en origen (no cabe aquí hablar de coste amortizado en valoraciones posteriores, al tratarse de operaciones a corto plazo en las que el coste inicial y el valor de reembolso coinciden).

En el registro de las operaciones de adquisición y cesión temporal de valores, los activos cedidos no son dados de baja al no transferirse los riesgos y beneficios asociados a los mismos, tal como disponen las IFRSs.

El registro de las operaciones se realiza en su fecha de contratación (de aplicación en el Eurosistema a partir del 2007, siendo este un tratamiento permitido en las IFRSs).

## 2. Principales diferencias.

Las principales diferencias existentes entre las IFRSs y las normas contables del Eurosistema (resumen en anejo) vienen determinadas por la mayor preeminencia que estas últimas otorgan al principio de prudencia contable, intentando compatibilizar este, en la medida de lo posible, con la presentación de la imagen fiel de la situación patrimonial y financiera de los bancos centrales.

Por ello, una diferencia fundamental entre ambos grupos de normas reside en el diferente tratamiento dado a las plusvalías y minusvalías no realizadas provenientes de activos y posiciones financieras en cuanto a su contabilización, o no, como parte de los resultados del periodo en que se ponen de manifiesto. Así, las IFRSs contabilizan como beneficios o pérdidas, dentro de la cuenta de resultados, las diferencias de valoración producidas en la posición en divisas, así como en la cartera de negociación y en los instrumentos derivados (salvo operaciones de cobertura que reciben un tratamiento específico). Las plusvalías y minusvalías no realizadas en los activos financieros disponibles para la venta (los que no forman parte de la cartera de negociación ni de la cartera a vencimiento) se registrarán según las IFRSs directamente en el neto patrimonial, hasta que se produzca la venta del activo, momento en que se llevarán a resultados. Por lo tanto, una de las características fundamentales de las IFRSs con respecto a las plusvalías y minusvalías no realizadas en este tipo de activos es la de su tratamiento simétrico, llevando unas y otras a resultados o al neto en función del tipo de activo o posición financiera de que se trate.

Por el contrario, y tal como se ha comentado anteriormente, las normas del Eurosistema, en aplicación del principio de prudencia, sólo registran dentro de la cuenta de resultados las minusvalías no realizadas, contabilizando las plusvalías en cuentas de revalorización dentro del neto patrimonial, sin que puedan compensarse unas con otras ni llevar a beneficios la recuperación de minusvalías en años posteriores, hasta que no se proceda a la liquidación de la posición financiera correspondiente.

Otra diferencia importante entre ambos grupos de normas reside en la posibilidad de constituir provisiones para la cobertura de riesgos y gastos futuros con cargo a resultados, estando dicha posibilidad contemplada en las normas del

Eurosistema y expresamente prohibida en las IFRSs. Se trata, nuevamente, de una diferencia derivada de la preponderancia del principio de prudencia aplicado en las primeras frente a la preeminencia de la imagen fiel en las segundas.

Hay que señalar también las diferencias existentes en los modelos de presentación del balance y la cuenta de resultados, habiéndose definido unos modelos específicos en la Orientación del BCE para los bancos centrales. A este respecto, y en lo que se refiere concretamente al balance, el modelo definido clasifica las diferentes partidas en función de la moneda, la residencia de la contraparte y la naturaleza del activo o pasivo de que se trate.

### 3. Normas contenidas en las IFRSs no aplicables a los bancos centrales.

Una de las características de las IFRSs es la de su vocación de universalidad, habiendo sido definidas para que puedan ser aplicadas a todas las entidades con independencia del sector o área geográfica a la que pertenezcan. Sin embargo, como se ha comentado, existen una serie de normas incluidas en las IFRSs que, debido a la singularidad de la actividad desarrollada por los bancos centrales y de las posiciones patrimoniales y financieras derivadas de dicha actividad, no son aplicables a estos últimos.

Así, por ejemplo, las IFRSs exigen la presentación, dentro de las cuentas anuales, de un estado de flujos de tesorería y de un estado de cambios en el patrimonio neto. Las normas del Eurosistema no han previsto la existencia de estos estados, al considerarse poco relevantes para los mismos. Aun dentro de las normas relativas a la presentación de los estados financieros, existen una serie de aspectos regulados por las IFRSs de difícil o imposible aplicación en los bancos centrales, como por ejemplo el cálculo del beneficio por acción o la información por segmentos.

Con respecto a la regulación de las operaciones de macrocobertura, se llegó a la conclusión de que los bancos centrales europeos no han venido efectuando estas operaciones hasta el momento, o lo han hecho de forma residual, por lo que no era necesario incluir normas específicas que las regularan dentro de la Orientación.

Otros aspectos regulados en las IFRSs, como el tratamiento del fondo de comercio o las normas de consolidación de grupos empresariales, no son aplicables, o lo son en escasa medida, a los bancos centrales europeos, no habiendo sido contemplados en la Orientación del BCE.

4. Aspectos regulados por las IFRSs que pueden ser aplicables a los bancos centrales pero que no han sido incluidos en las normas del Eurosistema.

Existen un número importante de normas dentro de las IFRSs que regulan aspectos o hechos económicos que se producen o pueden producirse en los bancos centrales de forma similar a lo que sucede en otras entidades y que, sin embargo, no han sido tratados, o lo han sido de manera muy limitada, por la Orientación del BCE. La razón de la existencia de esta falta de regulación por parte de las normas del Eurosistema reside precisamente en que se trata de hechos no relacionados con las operaciones específicas de los bancos centrales, habiéndose considerado por tanto innecesaria su regulación al poder aplicarse normas contables generalmente aceptadas para su registro. En este sentido, y dada la preponderancia de las IFRSs en el ámbito de la Unión Europea, parece razonable que los bancos centrales apliquen este conjunto de normas en sus sistemas contables.

Dentro de este conjunto de hechos económicos cabe destacar los siguientes:

Las operaciones con el inmovilizado material o inmaterial.- En la Orientación del BCE únicamente se recomienda que estos activos se valoren al coste, (opción contemplada por las IFRSs), estableciendo unos plazos orientativos para la amortización de estos elementos. Por tanto, no se regulan en las normas del Eurosistema aspectos tales como la activación de los costes relacionados con el desarrollo o la producción propia de activos (p.e. aplicaciones informáticas), el análisis del deterioro de los activos, las sustituciones, renovaciones y ampliaciones del inmovilizado, las operaciones de permuta, los arrendamientos financieros, etc.

La contabilización de gastos.- A este respecto, la única referencia aplicable incluida en la Orientación es la de la aplicación del principio de devengo, no estableciendo criterios concretos para la contabilización de determinados tipos

de gastos como las retribuciones al personal (a corto y largo plazo y las retribuciones post-empleo) o los planes de pensiones con aportaciones definidas.

Las provisiones para pensiones y otros gastos.- No se incluyen en las normas del Eurosistema criterios concretos para determinar la necesidad o no de constituir estas provisiones, así como para calcular los importes a dotar.

Tratamiento de errores y cambios en las estimaciones contables.- No regulados por la Orientación del BCE.

Información contenida en la memoria.- Se ha realizado a nivel del Eurosistema una lista de recomendaciones mínimas basada en las posiciones patrimoniales específicas de los bancos centrales. Sin embargo no se han regulado aspectos concretos como la información a detallar por las operaciones con partes vinculadas, retribuciones, etc.

Otros hechos no regulados por la Orientación del BCE y que pueden afectar a los bancos centrales europeos son el registro de existencias, tratamiento de activos dañados, registro de subvenciones y de ingresos a distribuir en varios ejercicios, etc.

## CONCLUSIONES

- 1ª. Las normas contables deben tener en cuenta, de modo indisociado, la realidad económica, financiera y legal de los bancos centrales. Mientras existan para ellos impedimentos singularmente legales, que puedan impedir o dificultar la consecución de sus objetivos la aplicación de normas contables armonizadas no pensadas para los mismos y que puedan resultar incompatibles con lo anterior no parece que sea lo más aconsejable.

Por ello, se debería promover el uso entre los bancos centrales de América Latina y el Caribe del mejor conjunto posible de estándares contables, teniendo en cuenta, como ya se ha indicado, su realidad económica, legal y financiera. La aplicación de las IFRSs en aquellos pocos pero relevantes casos en los que su utilización pudiera poner en peligro la consecución del objetivo al que deben su propia existencia, debería ser cuestionado.

Las excepciones se refieren fundamentalmente a las IFRSs números 21 sobre "The Effects of changes in Foreign Exchange Rates"; 37, sobre "Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets" y 39 sobre "Financial Instruments: Recognition and Measurement", en los aspectos ya indicados a lo largo de esta ponencia.

Otras posibles excepciones serían las normas de valoración del oro, en su calidad de activo monetario (aspecto este no tratado por las IFRSs) o los cambios propuestos para la IFRS núm. 8 sobre "Net Profits or Loss for the Period, Fundamental Errors and changes in Accounting Policies"<sup>23</sup>.

- 2ª. En los casos, como el que se ha analizado respecto a la constitución de provisiones para riesgos futuros por tipo de cambio o de interés, en los que por las razones apuntadas sea necesario separarse de las IFRSs, la aplicación de criterios específicos debería estar basada en instrumentos de medición que permitan su determinación cuantitativa sobre bases lo más objetivas y fiables posible.
- 3ª. La no utilización de alguna IFRS no debería conducir a evitar la aplicación del principio de realidad económica ni a la falta de transparencia en los estados financieros. La utilización del precio de mercado a final del ejercicio económico y la presentación en balance de cuentas de revalorizaciones y provisiones permiten cumplir con ambos principios.
- 4ª. A salvo de las excepciones citadas se debería recomendar la aplicación de las IFRS con la mayor extensión posible, especialmente en cuantos aspectos la actuación de los BCN no contengan especificidad alguna diferente de la generalidad de las empresas. En este sentido el impulso que pueda darse a dicho objetivo, en Foros como el que nos encontramos, puede tener influencias muy positivas.

Sin embargo, el proceso armonizador en la utilización de la IFRS, cuando la propia norma permita diferentes alternativas, no debería conducir a evitar la posibilidad de utilizar dichas opciones dejando, libertad para el uso de la que contribuya, en cada caso, a reflejar del modo más idóneo la imagen fiel.

---

<sup>23</sup> Esta IFRS indica que los efectos de errores importantes o derivados de cambios en las políticas contables correspondientes a ejercicios anteriores no deber ser llevados a la cuenta de resultados del ejercicio corriente sino que deben ser reconocidos directamente en el neto patrimonial.

- 5ª. Las Memorias a los estados financieros y/o las Notas a las cuentas anuales deberían proporcionar la suficiente información para que, sin revelar extremos que puedan tener influencias no deseadas en los mercados, los usuarios puedan obtener un conocimiento adecuado de la realidad financiera de los bancos centrales y de sus operaciones. Para contribuir a este objetivo se podrían adoptar diferentes recomendaciones:
- a. Que dichas memorias hagan una clara referencia al marco contable aplicado, evitando un lenguaje ambiguo que dificulte la comprensión de los usuarios y el verdadero alcance de aquél.
  - b. Si no se cumplen todas las IFRSs, mencionar cuales de ellas o qué punto específico no es seguido.
  - c. Promover la revisión de las cuentas anuales por auditores externos independientes. Aun cuando la participación de auditores internos es absolutamente relevante y necesaria no debería considerarse suficiente. Los auditores externos deberían ser cambiados periódicamente.
- 6ª. Sería oportuno que este mismo Foro realizara un ejercicio de armonización de la información mínima que deben contener las cuentas anuales de los BCNs del área, lo que contribuiría a incrementar su comparabilidad.
-

**PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LAS NORMAS CONTABLES DEL EUROSISTEMA Y LAS IAS/IFRS**

|   | EUROSISTEMA  | IAS/IFRS   |
|---|--|--|
| <b>Principios contables aplicados</b>       | Preponderancia del principio de prudencia haciendo éste compatible con los criterios de transparencia e imagen fiel  | El principio de prudencia está subordinado a la transparencia y la imagen fiel de la entidad   |
| <b>Valoración de la posición en divisas</b> | Valoración a tipos de cambio de mercado.<br>Plusvalías no realizadas al Neto.<br>Minusvalías no realizadas a Resultados (no reversible en valoraciones posteriores)<br>(Escenario III)   | Valoración a tipos de cambio de mercado.<br>Plusvalías y minusvalías no realizadas a Resultados  |
| <b>Valores</b>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valores de renta fija con cotización: Valor de mercado (Escenario III).</li> <li>▪ Valores de renta fija sin cotización y activos financieros fijos: Coste amortizado.</li> <li>▪ Acciones con cotización: Valor de mercado. (Escenario III).</li> <li>▪ Participaciones significativas: Valor teórico contable.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cartera de negociación: Valoración a precios de mercado con diferencias a Resultados.</li> <li>▪ Cartera a vencimiento: Coste amortizado.</li> <li>▪ Activos financieros disponibles para la venta: Valoración a precios de mercado con diferencias al neto.</li> </ul> |

|  | EUROSISTEMA   | IAS/IFRS   |
|--|---|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Acciones sin cotización: Coste</li> </ul>  |  |
| <b>Derivados</b>                                     | <p>Valoración a precios de mercado aplicando el Escenario III.</p> <p>Las plusvalías y minusvalías no se consideran realizadas hasta la terminación del contrato.</p> | Valoración a precios de mercado con diferencias a Resultados (salvo en algunas operaciones de cobertura).  |
| <b>Oro</b>   | Valor de mercado aplicando el Escenario III   | El oro se define como una mercancía, no estando regulada la valoración del oro como activo monetario   |
| <b>Provisiones</b>                                   | Se admite la constitución de provisiones para riesgos futuros por tipo de cambio y precio   | Sólo se admiten provisiones derivadas de hechos pasados que supongan una salida probable de recursos en el futuro.   |
| <b>Fecha de contabilización de las transacciones</b> | <p>Actualmente es la fecha de pago.</p> <p>A partir de 2007 es la fecha de contratación (criterio económico).</p>   | Se admite la fecha de contratación o la fecha de pago, reflejando en este último caso en Resultados las diferencias de valoración que pudieran producirse entre ambas.         |
| <b>Presentación de estados financieros</b>           | Se ha normalizado el balance y cuenta de resultados, habiendo establecido unos requerimientos mínimos para la memoria   | Se exige la presentación del estado de flujos de tesorería y del estado de cambios en el neto patrimonial, el cálculo del beneficio por acción y la información por segmentos. |