

LA CAPITALIZACION DE LOS BANCOS CENTRALES Y LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD¹

1

La función principal de los bancos centrales es el mantenimiento de la estabilidad de los precios. El control de la inflación requiere que la autoridad monetaria goce de la suficiente credibilidad² para que los agentes económicos, los mercados y la sociedad, en general, puedan confiar en aquella. Únicamente teniendo esa certeza los agentes económicos tomarán decisiones sobre bases firmes que encajen en el marco general de la política monetaria que se pretenda llevar a cabo y que ésta, a su vez, se pueda realizar de la manera más eficiente posible. Conseguir y mantener la credibilidad de las autoridades económicas, en general, y de las monetarias, en particular³, constituye un factor esencial tanto en la teoría como en la práctica (Stella, 2002), para lograr el cumplimiento de sus objetivos.

Uno de los factores que más parecen favorecer dicha credibilidad es la independencia o autonomía de los bancos centrales, entendida como un mecanismo para dejar a estas instituciones fuera del ciclo político (Hibbs, 1977) pues disponiendo de tal "status", se estima que estarán en mejor situación para conseguir su objetivo básico que si están sometidos a los avatares políticos, los cuales suelen tener más relación con el corto plazo que con el medio y largo plazo que requiere la consecución y el mantenimiento del objetivo de la estabilidad monetaria.

El concepto de independencia de los bancos centrales ha sido objeto de numerosos análisis tanto desde la óptica de su medición como desde el punto de vista de su correlación con el logro del objetivo de la estabilidad de precios. Los índices para medir el grado de independencia se fundamentan, en general, en la valoración de una serie, más o menos amplia, de las características que cada autor considera más relevantes para preservar aquella. Aunque parte de las limitaciones de dichos índices⁴ tiene su origen en la ausencia de un consenso sobre la propia definición de independencia, o en las diferencias entre independencia nominal e independencia real, parece existir una amplia evidencia sobre la existencia de una correlación inversa entre

¹ El autor de este artículo es Antonio Rosas Cervantes, Interventor General del Banco de España. La responsabilidad del mismo es exclusivamente de su autor.

² De entre la variada literatura que trata el tema de la credibilidad, puede consultarse "Central Bank Credibility: Why do we care? How do we built it?" de Alan S. Blinder (2000) o "Central Bank Strategy, Credibility and Independence- Theory and Evidence" de Cukierman (1992).

³ Los problemas derivados del fenómeno de la inconsistencia temporal en las decisiones de las autoridades económicas han sido analizados con especial interés por los premios Nóbel 2004 Kydland y Prescott. También son de especial relevancia los trabajos sobre la materia de Barro-Gordon (1983) y Rogoff (1985).

⁴ Una relación muy extensa de los análisis efectuados sobre esta materia, incluyendo los países y periodos considerados y las conclusiones obtenidas puede encontrarse en "Central Bank Independence: A European Union Perspective", por Fernández de Lis y Mira Salama (documentación del I Seminario Internacional de Banca Central celebrado en Madrid en noviembre de 2004).

independencia y nivel de inflación así como de la continua ampliación de los márgenes de autonomía para los bancos centrales⁵

Los factores a considerar para medir la independencia suelen ser, al menos, el grado de subordinación al gobierno (independencia orgánica)⁶; la autonomía en el ejercicio de sus funciones⁷ (independencia funcional) y, finalmente, su capacidad financiera o fortaleza financiera (independencia financiera). Si bien es cierto que a los dos primeros factores se ha prestado una considerable atención, el tercero de ellos, la capacidad o fortaleza financiera, no ha sido objeto de la misma dedicación, excepto por lo que respecta a los límites de la financiación al gobierno. Así aspectos relacionados con el nivel de recursos propios, la ausencia de normas para cubrir posibles pérdidas, la eficacia real de estas normas, el régimen de distribución de beneficios, la capacidad para constituir reservas, el régimen contable para la determinación de resultados anuales, etc. han sido mucho menos tenidos en cuenta.

2

Considerando los recursos propios, existen defensores de la teoría de que un banco central no necesita ni capital ni reservas, para conseguir el objetivo de estabilidad monetaria e incluso que los bancos centrales pueden realizar perfectamente tal misión con una capitalización negativa. El principal argumento para mantener la no necesidad de capital se concreta en el hecho de que si un banco central incurre en pérdidas, éstas serán repuestas con cargo al presupuesto de la nación. En realidad, para determinados bancos centrales existen leyes nacionales que prevén tal circunstancia pero, sin embargo, estos casos no son mayoritarios e incluso, cuando existan tales preceptos legales, a menudo carecen de efectividad⁸.

Si las pérdidas acumuladas superan el capital y las reservas y el mecanismo de recapitalización automática no existe o no es efectivo, el banco central seguramente podrá continuar cumpliendo su objetivo principal durante un plazo⁹. El problema radicará entonces en determinar a qué coste y/o durante cuánto tiempo podría conseguirlo pues, seguramente, a largo plazo una capitalización negativa desembocará en la pérdida de credibilidad de la institución¹⁰.

⁵ Ver "Measures of Central Bank Autonomy: Empirical Evidence for OECD, Developing, and Emerging Market Economies" por Arnone, Laurens y Segalotto (IMF, WP/06/228)

⁶ Por ejemplo, composición de los órganos de gobierno, forma de su elección, duración de los mandatos, irrevocabilidad de su nombramiento, etc.

⁷ Por ejemplo, claridad de su objetivo estatutario, rotundidad en su asignación formal, exclusividad en el diseño de la política monetaria y en su instrumentación, etc.

⁸ Tal carencia de efectividad se puede producir por diferentes motivos. Así, la recapitalización del banco no es automática y puede estar sometida a determinados requisitos que de una u otra forma impedirán que aquella se produzca. En otros casos las pérdidas del Banco central se cubren con la entrega de deuda pública a largo plazo y a tipo cero de intereses o por debajo del mercado, etc.

⁹ Así se suelen poner como ejemplos ilustrativos los casos del Banco central de la República Checa y el Banco Central de Chile si bien, en realidad se trata de excepciones, aunque notorias, a la regla general.

¹⁰ Ver "Implications and remedies of central bank losses", por Vaez-Radeh (1991) y "Challenges for monetary policy in Japan", por Fukui T (2003).

En la actualidad entre la mayoría de estudiosos de estos temas existe un amplio consenso acerca de los inconvenientes que puede presentar una capitalización negativa¹¹ y las discusiones se centran, en cambio, en determinar cuál es el nivel óptimo de capitalización¹². En este sentido, unos autores relacionan la magnitud de los recursos propios con el tamaño del sector bancario, otros con el nivel de la circulación monetaria o bien, lo que parece más acertado, con el nivel de riesgos que soporta cada banco central en su actividad. No se trata aquí, de determinar el nivel de capitalización ni siquiera de contribuir a fijar cuál o cuáles factores deben considerarse para medirlo¹³ sino, sencillamente, de fijar una posición de partida, que no es otra sino la de aquellos que defienden que un banco central no debe permanecer con una capitalización negativa.

3

La construcción de los recursos propios de cualquier empresa dependerá de las nuevas aportaciones que efectúen sus socios en caso de capitalización negativa¹⁴ así como, previamente, de la constitución de un nivel de reservas adecuado mediante la retención anual de parte de los beneficios.

Para que una empresa, sea banco central o no, alcance una capitalización negativa ha debido acumular pérdidas que superen sus recursos propios, lo cual dependerá tanto del volumen de aquellas como del nivel de éstos para absorberlas. Si un banco central no está suficientemente capitalizado y tampoco puede retener beneficios para dotarse de los recursos propios que necesite, la capitalización negativa se alcanzará en cuanto se presenten circunstancias adversas de suficiente magnitud.

Con respecto a la retención de beneficios como procedimiento para incrementar los recursos propios la situación es que mientras existen bancos centrales en los que parte de los beneficios han de destinarse legalmente a reservas (en mayor o menor proporción y/o hasta ciertos límites) y en otros el porcentaje a distribuir es acordado anualmente con el gobierno, en una parte muy considerable de aquéllos, la distribución debe alcanzar a la totalidad de los resultados anuales.

La peor situación para un banco central se producirá cuando carezca de disposiciones legales que obliguen a su recapitalización automática en caso de capital negativo y, al propio tiempo, no pueda crear las reservas que necesite pues su legislación les obliga a distribuir la totalidad de sus beneficios. En la situación citada, la reacción de muchos bancos centrales ha sido la de establecer reglas contables propias que les permitieran efectuar la determinación de sus beneficios teniendo en cuenta tanto las especiales características de sus operaciones como el

¹¹ Ver John Dalton "Determining Appropriate Levels for Central Bank Capital y Reserves"

¹² Ver P. Stella, "Do Central Banks Need Capital?" (1997) o K. Sullivan, "X Reunión sobre aspectos contables Banca central (Brasil, 2006)".

¹³ Ver "Central Bank Financial Independence", por Martínez-Resano (D.O. 0401 Banco de España/2004).

¹⁴ Generalmente la recapitalización de una empresa es requerida por las propias leyes mercantiles cuando las pérdidas alcanzan un cierto porcentaje del capital, sin necesidad de que el capital sea negativo.

marco legislativo en el que tienen que desarrollar su misión. Lo que, en esencia, se resume en la aplicación prioritaria del principio contable conocido generalmente como de “prudencia”.

Ahora bien, mientras que hasta hace algunos años dicho principio era generalmente aceptado en cualquier código contable, en la actualidad se encuentra superado por la moderna doctrina contable y, especialmente, por la aceptación generalizada de normas internacionales de contabilidad, en especial las International Financial Reporting Standards, emitidas por el International Accounting Standard Board.

4

Las actuales normas internacionales de contabilidad están siendo ampliamente difundidas y aceptadas y los bancos centrales reciben fuertes estímulos provenientes de diversos sectores para su aplicación. Dichas normas¹⁵ han relegado el principio de prudencia a un segundo plano, dando mayor importancia a la realidad económica inmediata y a la imagen fiel a través del valor de mercado estableciendo que, en determinados casos, las diferencias entre el valor de coste y el de mercado deben incorporarse a los resultados del ejercicio, aun cuando se trate de resultados no realizados pues la empresa no ha enajenado los activos de que derivan. Así las normas que pueden presentar considerables dificultades para su aplicación por los bancos centrales son, esencialmente, la número 21 “The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates”; la número 39 “Financial Instruments: Recognition and Measurement” y la número 37 “Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets”¹⁶.

La primera de ellas (la número 21) porque establece que las ganancias y pérdidas “no realizadas” por tipo de cambio que afloran al valorar las divisas, desde su cambio medio contable a su cambio de mercado a fin de cada ejercicio, deben registrarse en la Cuenta de resultados del ejercicio. Los bancos centrales que no tengan capacidad legal para aislar este efecto en el momento a la hora de la distribución de sus beneficios, habrán perdido, sin duda, su primer dique de contención para absorber las pérdidas que se produzcan cuando el tipo de cambio se deprecie.

Las IFRS números 32 y 39, relativas a los instrumentos financieros establecen cuatro categorías de activos financieros: los préstamos y cuentas a cobrar; los mantenidos hasta el vencimiento, los disponibles para la venta y los de negociación. Pues bien mientras que para los dos primeros no es necesario situarlos a precios de mercado y en los terceros la diferencia entre su coste y el precio de mercado no se lleva a resultados sino a cuentas del neto patrimonial, en los últimos, se producirá el mismo efecto ya señalado en el párrafo anterior respecto al tipo de cambio. En efecto, las normas citadas establecen que las diferencias de precio entre el valor de coste y el de mercado también deben ser abonadas a la cuenta de resultados del ejercicio.

¹⁵ Aunque este trabajo se concreta en los posibles efectos de las IFRS en la capitalización de los bancos centrales existen otros que, con diversos alcances, también pueden afectar a estas instituciones. Ver otro documento del autor sobre “¿Deberían estar los BCs sujetos a las IFRS?” (X Reunión CEMLA, Río de Janeiro, 2006).

¹⁶ Son de destacar los trabajos realizados por el Comité sobre aspectos contables y presupuestarios del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (Río de Janeiro, 2006)

Conviene insistir en que el problema no deriva de situar los activos a precios de mercado (lo cual es claramente conveniente y propicia la transparencia)¹⁷ sino de abonar las diferencias (en caso de que sean positivas) a la cuenta de resultados del ejercicio.

Por lo que se refiere a las provisiones por riesgos futuros (por ejemplo, los derivados de fluctuaciones en los tipos de cambio o de precio), estas normas contables impiden su constitución considerando que tales deben cubrirse con reservas a detracer de la cifra de beneficios anuales. Así la Norma número 37 que establece, entre otros, los criterios para constituir provisiones por riesgos administrativos¹⁸ exigen como requisito básico para su constitución que las posibles pérdidas dependan de un hecho ya acontecido. Si, junto a esta prohibición contable, un banco central no tiene capacidad legal para constituir reservas porque debe distribuir todos sus beneficios el resultado será que dicha institución no tendrá cobertura alguna sobre los riesgos en los que, sin duda, estará inmerso y carecerá del segundo dique de contención.

El resumen de todo lo anterior se concreta en que para un banco central que carece de disposiciones legales para ser recapitalizado en caso necesario y que tiene que distribuir todos los beneficios contabilizados, la aplicación de las normas contables citadas puede constituir un obstáculo insalvable para mantener un adecuado nivel de capitalización y/o para evitar incurrir en una capitalización negativa¹⁹.

5

Como resumen de lo expuesto en los apartados precedentes cabe destacar las siguientes conclusiones:

- a) El mantenimiento de la estabilidad de los precios es la función principal de los bancos centrales. Para la consecución de tal objetivo es fundamental que la autoridad monetaria goce de un grado de credibilidad tal que haga que los agentes económicos, sociales, mercados y público en general, puedan confiar en que su toma de decisiones se realiza sobre bases creíbles y estables en el medio y largo plazo. Uno de los factores que más parecen contribuir a dicha credibilidad es la independencia, tanto orgánica como funcional y financiera. En concreto, la independencia financiera real requiere fundamentalmente que el banco central disponga de recursos propios suficientes para cubrir su exposición a los riesgos financieros derivados de su propia actividad.

¹⁷ Las prácticas contables utilizadas en determinadas ocasiones consistentes en mantener determinados activos financieros a su precio de coste o incluso al coste histórico más bajo, realmente lo que originan es la existencia de reservas ocultas que, lógicamente, son escasamente compatible con el principio de transparencia.

¹⁸ Por riesgos administrativos se entienden los derivados de hechos tales como compromisos con empleados, demandas judiciales en curso y, en general, aquellos no relacionados con los riesgos financieros.

¹⁹ Considerando los diversos marcos legislativos que pueden tener los bancos centrales que integran el área del euro y a fin de evitar los inconvenientes citados la norma que gobierna el régimen contable establecido para aquellos (Orientación ECB/2006/16) establece que las ganancias no realizadas (plusvalías puestas de manifiesto a fin de ejercicio) deberán abonarse a cuentas de Revalorización en el Balance en lugar de anotarse en resultados, separándose en este punto de las IFRS.

- b) Las normas contables influyen decisivamente en la determinación de la cifra de los beneficios. Si dichas normas contables no tienen en cuenta el efecto que puede derivarse de las prescripciones legales en relación con el reparto de los resultados de los bancos centrales y con su capacidad para mantener un determinado nivel de recursos propios, su independencia financiera puede quedar seriamente comprometida. Las IAS/IFRS establecen los criterios para la determinación del beneficio sin, lógicamente, tener en cuenta el régimen de su distribución y partiendo del principio de que las empresas son soberanas para establecer su reparto de beneficios y su nivel de capitalización.
- c) El tratamiento contable establecido por determinadas IAS/IFRS para abonar las ganancias no realizadas a resultados y la prohibición de constituir provisiones para cubrir riesgos futuros puede resultar problemático para los bancos centrales que carezcan de un marco legal adecuado. A estos efectos, un marco legal inadecuado es aquel en el que se carecen de disposiciones legales efectivas para efectuar recapitalizaciones en caso de recursos propios negativos y, al propio tiempo, debe distribuirse la totalidad de los beneficios registrados (incluidas las ganancias no realizadas) sin poder, por tanto, constituir reservas para cubrir riesgos futuros.
- d) Excepto que la legislación nacional les obligue, los bancos centrales que no dispongan del adecuado marco legal deberían dotarse primero de los instrumentos legales que les permitan evitar los efectos de determinadas IFRS antes de implantar dichas normas contables y, para ello, debería hacer los esfuerzos precisos para que tal postura fuese entendida, por las autoridades, organismos reguladores, auditores y consultores. Dichas decisiones, por otra parte, no deben menoscabar la necesaria transparencia que requieren los estados financieros de estas instituciones.