

**¿DEBERÍAN ESTAR SUJETOS LOS BANCOS CENTRALES A LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD?**

Antonio Rosas Cervantes  
Febrero 2006

## INDICE

INTRODUCCION .....	2
¿DE DÓNDE PROCEDE EL IMPULSO PARA IMPLANTAR LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD A LOS BANCOS CENTRALES? .....	3
RAZONES DE TIPO GENERAL PARA UNA APLICACIÓN LIMITADA DE LAS IFRS A LOS BANCOS CENTRALES .....	5
a) Objetivos y marco regulatorio de los bancos centrales versus IFRS .....	5
b) Usuarios de la información financiera de los bancos centrales .....	6
c) El significado de los resultados .....	8
d) Los billetes en circulación entendidos como un pasivo financiero .....	8
e) La utilización del Valor Razonable .....	9
IFRS ESPECIFICAS DE APLICACIÓN PROBLEMÁTICA A LOS BANCOS CENTRALES .....	9
a) La distribución de las ganancias no realizadas .....	11
b) La constitución de provisiones para riesgos futuros en los bancos centrales .....	13
¿RECOMIENDA EL FMI A LOS BANCOS CENTRALES EL USO DE LAS IAS/IFRS) .....	14
CONCLUSIONES .....	16

Antonio Rosas Cervantes es Interventor General en el Banco de España.

Este trabajo se ha beneficiado de los valiosos comentarios efectuados por Rafael Álvarez, Jorge Pérez, Eduardo Fernández, José Miguel García y Javier Pacios. La responsabilidad es exclusiva de su autor.

## INTRODUCCIÓN

La función principal de los bancos centrales modernos es el mantenimiento de la estabilidad de los precios. Junto a esta función básica, los estatutos o las leyes orgánicas que regulan estas instituciones suelen establecer, con más o menos matizaciones, la de contribuir al desarrollo económico del país o la de apoyar la política económica del gobierno. Adicionalmente, también se les suelen asignar otras funciones relevantes relacionadas con el buen funcionamiento de los sistemas de pago, la supervisión bancaria, etc. Pero sea cual sea el conjunto de competencias conferidas puede afirmarse que su objetivo básico consiste en el diseño y la ejecución de una política monetaria que asegure el control de la inflación.

Este control de la inflación requiere que la autoridad monetaria, tenga suficiente credibilidad<sup>1</sup> de forma que los agentes económicos, los mercados y la sociedad en general puedan confiar en que su toma de decisiones se realiza sobre bases creíbles y estables en el medio y largo plazo. Únicamente teniendo esa certeza será posible que los agentes económicos tomen decisiones económico-financieras sobre bases firmes, que éstas 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. En los tiempos actuales conseguir mantener la credibilidad de las autoridades económicas, en general, y de las monetarias, en particular<sup>2</sup>, constituye un factor esencial tanto en la teoría como en la práctica (Stella, 2002).

Uno de los factores que más parecen favorecer dicha credibilidad es la independencia de los bancos centrales, entendida como el mecanismo para dejar a estas instituciones fuera del ciclo político (Hibbs, 1977) pues disponiendo de tal "status", llámese independencia o denomínese autonomía, 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 índices<sup>3</sup> tiene su origen en la ausencia de un consenso sobre la propia definición de

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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 (1977). También son de especial relevancia los trabajos sobre la materia de Barro-Gordon (1983) y Rogoff (1985).

<sup>3</sup> Entre los diferentes trabajos que tratan esta materia puede destacarse los de Alesina (1989); Grilli (1991); Havrilesky y Granato (1993), etc

independencia, o en las diferencias entre independencia nominal e independencia real, al menos el grado de subordinación al gobierno<sup>4</sup>, la autonomía en el ejercicio de sus funciones<sup>5</sup> y, finalmente, su capacidad financiera para realizarlas constituyen los tres elementos básicos para calificar a aquella.<sup>6</sup>

Por lo que respecta a la evidencia de correlación entre el grado de independencia del banco central y la eficacia de su desempeño en el control del fenómeno inflacionista se han efectuado numerosos estudios los cuales, en general, ponen de manifiesto que, en efecto, existe una correlación inversa entre independencia y nivel de inflación, de forma que cuanto más independiente es el banco central mejor, y con menores costes, se producirá el control de la inflación.<sup>7</sup>

Aceptado el hecho de la relación inversa entre independencia e inflación y teniendo en cuenta que los factores orgánicos y funcionales que miden el grado de la primera ya han sido extensamente analizados, el presente trabajo se va a centrar en los efectos que pueden tener las normas contable para la independencia financiera de los bancos centrales y, más en concreto, en qué medida la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad, junto con el propio marco legislativo del banco central sobre la distribución de sus beneficios y/o su capacidad de capitalización, puede deteriorar su independencia financiera y dificultar el cumplimiento del objetivo al cual deben su propia existencia.

#### **¿DE DÓNDE PROCEDE EL IMPULSO PARA IMPLANTAR LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD A LOS BANCOS CENTRALES?**

A los propósitos del presente trabajo las referencias a las normas internacionales de contabilidad siempre estarán dirigidas indistintamente a las emitidas por el International Accounting Standards Board (en adelante IASB), bien sean denominadas International Accounting Standard (en adelante IAS) o International Financial Reporting Standards (IFRS)<sup>8</sup>.

Cualquiera que sea la acepción con la que dichas normas se denominen (IAS o IFRS) podría decirse que éstas son las únicas que pueden ser consideradas verdaderas Normas Internacionales de Contabilidad y ello tanto por el propósito de universalidad con que han sido establecidas (válidas

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, composición de los órganos de gobierno, forma de su elección, duración de los mandatos, irrevocabilidad de su nombramiento, etc.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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 régimen presupuestario, las normas contables a aplicar en la determinación del beneficio, su reparto, su capacidad para constituir provisiones para riesgos, la ausencia de normas para cubrir posibles pérdidas, la eficacia real de estas normas, etc. han sido mucho menos tenidos en cuenta

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Las normas emitidas por el IASB con anterioridad al año 2001 continúan denominándose IAS y las que lo han sido con posterioridad son conocidas como IFRS.

para cualquier país) como por la generalidad de las empresas a que se refieren (de hecho no hacen referencia explícita que permita, a priori, pensar en la exclusión de ningún tipo de compañía).

La aplicación de estas normas con dicho carácter de universalidad y generalidad está siendo impulsada y acelerada desde hace algunos años por dos factores principales:

- a) Como consecuencia de la globalización, 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 IAS/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>9</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>10</sup>.
- b) Por diferentes motivos, entre ellos los múltiples escándalos derivados de la aplicación de la denominada "contabilidad creativa" o de la propia manipulación contable, 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 los estados financieros<sup>11</sup>.

Así pues, en ese entusiasmo actual por aplicar estos estándares contables internacionales a todo tipo de empresas, cualquiera que sea su naturaleza y objetivos, determinadas voces de profesio-

---

<sup>9</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 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 IAS/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 mismas en la preparación de las cuentas anuales individuales, así como para los grupos sin cotización oficial.

<sup>10</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>11</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*".

nales y organizaciones, incluso concedores de las características propias de los bancos centrales, se están preguntando, cuando no recomendando, que las IAS sean también aplicadas a dichas instituciones.

En este impulso para aplicar las IAS a los bancos centrales, el Fondo Monetario Internacional está jugando un papel preponderante al establecerlas como un “benchmark” para aquellas instituciones monetarias correspondientes a países a los cuales van a prestar ayudas económicas y, en especial, a aquellos que reciben sus préstamos a través de alguna de sus facilidades crediticias. Dada la relevancia de esta política de armonización, al final de este trabajo se dedica un apartado a clarificar las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional en esta materia.

Hay que apresurarse a señalar que, a priori, no debería haber obstáculo alguno para que los bancos centrales siguieran las IAS en todas aquellas operaciones que no son características de los mismos (non-core business), e incluso se podría añadir que su aplicación también podría ampliarse a aquellas operaciones que, siendo propias de estas instituciones, su marco regulador permitiera aislar o evitar los efectos que aquéllas produjeran en su independencia financiera y/o interfirieran en su objetivo principal: la estabilidad monetaria.

A continuación se exponen las razones de tipo general por las que se argumenta que las IAS/IFRS, que han sido establecidas fundamentalmente para las empresas cotizadas en mercados organizados, no debieran aplicarse de forma automática a los bancos centrales, cuya naturaleza y características singulares difieren de aquéllas de forma notoria, y, posteriormente, se analizan aquellas normas concretas cuya aplicación puede resultar especialmente problemática para dichas instituciones.

## **RAZONES DE TIPO GENERAL PARA UNA APLICACIÓN LIMITADA DE LAS IFRS A LOS BANCOS CENTRALES**

### **a) Objetivos y marco regulatorio de los bancos centrales versus IFRS**

Las IAS/IFRS establecen que el objetivo perseguido con la elaboración de estados financieros, siguiendo dichas normas, es el de “facilitar información sobre la situación, evolución y cambios en la posición financiera de una entidad que sea útil para que un amplio rango de usuarios adopte sus decisiones económicas”<sup>12</sup>. Más concretamente, los estados financieros preparados de acuerdo con esos objetivos se basan en el concepto de “mantenimiento del capital financiero”, que se traduce en la idea de que sólo se obtiene una ganancia cuando el patrimonio neto a final de año excede al del principio del mismo.

Por lo tanto, al adoptar esta concepción se asume que a los usuarios de la información que se desprende de los estados financieros (i.e. balance, cuenta de resultados, estado de cambios en el patrimonio, estado de flujos de efectivo y notas a los estados financieros) les interesa fundamentalmente conocer si la entidad será capaz de mantener e incrementar el patrimonio en el futuro o, dicho de otra forma, que los objetivos de las entidades son de carácter lucra-

---

<sup>12</sup> Párrafo 12 del *Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements*.

tivo por lo que las decisiones que se adopten serán consideradas como acertadas si contribuyen a incrementar el patrimonio.

En el caso de los bancos centrales la esencia de su negocio es mantener la estabilidad de los precios y para ello el ejercicio de la política monetaria debe llevarse a cabo con independencia de la rentabilidad intrínseca que comporte para la propia institución encargada de ejecutarla, lo que puede conducir a que tenga que exponerse a riesgos 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>13</sup>, no parece que exista ninguna que establezca la maximización del beneficio interno de la propia institución.

Pero es que además, en el caso de los bancos centrales existe una correlación positiva entre su principal fuente de beneficios (los ingresos por señoreaje) y el nivel de inflación. Cuanto mayor sea el nivel de inflación, a igualdad del resto de variables, mayor será el volumen de billetes puestos en circulación y mayores serán los tipos de interés a establecer para contenerla y, por tanto, mayor será el beneficio del Banco central. Dicho de otra forma, entre dos bancos centrales, uno con menores beneficios por señoreaje y otro que tuviese más beneficios porque su lucha contra la inflación fuese menos exitosa y hubiese de mantener más altos tipos de interés, el primero debería ser teóricamente mejor valorado por el mercado y estaría cumpliendo mejor el objetivo para el que fue creado. Esto es exactamente lo contrario de lo que sucedería en una empresa comercial en donde un mayor éxito en sus objetivos se traduciría en una mayor cifra de beneficios.

Finalmente, y aun cuando la fijación del objetivo primario de estabilidad de precios es determinante para delimitar las responsabilidades y competencias de un banco central, la correlación positiva entre ingresos por señoreaje y nivel de inflación que también podría conducir a un conflicto de intereses se soluciona al establecerse aquel objetivo primario, la estabilidad de precios, como prioritario<sup>14</sup>.

## **b) Usuarios de la información financiera de los bancos centrales**

Pero si desde el punto de vista de la maximización del beneficio y el concepto de "mantenimiento del capital financiero" los objetivos de los bancos centrales son diferentes al de las empresas, también sucede lo mismo respecto del receptor de la información que, como se

---

<sup>13</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>14</sup> Evidentemente el establecimiento del control de la inflación como objetivo prioritario está, fundamentalmente, establecido para que queden subordinados a él otro tipo de objetivos como pueden ser la lucha contra el desempleo, el crecimiento económico, etc.

señala en el Marco Conceptual, ha de tener “utilidad para que adopte sus decisiones económicas”. En este punto, no cabe duda que la adopción de tales decisiones por parte de los usuarios de los estados financieros de un banco central no va a depender de si puede o no generar beneficios o de cual sea la cifra de estos sino de si cree que será eficaz en su objetivo de mantener la estabilidad de los precios.

Ampliando los objetivos que los usuarios de la información esperan obtener de los estados financieros de las empresas, el Marco Conceptual de las IAS/IFRS<sup>15</sup> establece que estas necesidades incluyen las siguientes:

- Para los inversores: Decidir si compran, mantienen o venden sus inversiones financieras de capital y cual es el riesgo y rentabilidad de sus inversiones.
- Para los empleados y/o sus representantes: Si la empresa es estable y rentable y si será capaz de hacer frente al pago de sus salarios, pensiones y otros beneficios.
- Para los prestamistas: Si sus préstamos, junto con sus intereses, serán pagados a sus vencimientos.
- Para los proveedores y otros acreedores: Si las cantidades debidas serán satisfechas en su momento.
- Para los clientes: Si la empresa tiene viabilidad futura.
- Para las agencias gubernamentales: Si deben regular la actividad de las empresas, determinar las políticas impositivas, establecer estadísticas, etc.

En base a tales objetivos de los usuarios las IFRS intentan desarrollar criterios contables que les ayuden en las diferentes cuestiones citadas. Sin embargo, en el caso de un Banco Central no hay lugar a tales cuestiones. En general, los bancos centrales son propiedad de los Estados y, con muy pocas excepciones, sus acciones ni cotizan en bolsa ni pueden ser compradas y vendidas como si de una sociedad comercial se tratara; la actuación de sus administradores es evaluada, esencialmente, en relación con el cumplimiento de los objetivos de política monetaria y no en virtud de los beneficios obtenidos; no se financian a través del mercado sino mediante la emisión de billetes y el establecimiento de depósitos obligatorios de las entidades reguladas; dado que detentan el monopolio de la emisión; no parece que puedan tener problemas para efectuar pagos; su viabilidad futura depende de parámetros completamente diferentes a los que se aplicarían a una empresa o un banco comercial; no suelen estar sujetos a impuestos, excepto los habituales sobre consumos (IVA) y la determinación de los beneficios distribuibles suele estar establecida por ley o mediante acuerdos con los Gobiernos.

---

<sup>15</sup> Párrafo 9, del Framework sobre *Users and their information need*.

En fin, es tal el cúmulo de diferencias existentes entre las necesidades de información de los usuarios de los estados financieros de los bancos centrales y los de los demás tipos de empresa que no se puede sino concluir que los objetivos perseguidos por las IFRS en este aspecto nada tienen que ver con los de los bancos centrales.

### c) El significado de los resultados

Para la generalidad de las empresas el resultado obtenido es un factor determinante a la hora de evaluar cómo desempeñan su actividad. En ese sentido, el Marco conceptual de las IAS<sup>16</sup> establece que “la cifra del resultado es a menudo usada como una medida del desempeño en la actividad de la empresa, o bien es la base de otras evaluaciones, tales como el rendimiento de las inversiones o las ganancias por acción” y agrega que “el reconocimiento y medida de los ingresos y gastos, y por tanto del resultado, dependen en parte de los conceptos de capital y mantenimiento del capital usados por la entidad al elaborar los estados financieros”.

Aunque es cierto que para los bancos centrales el resultado puede ser utilizado como una medida del rendimiento de las inversiones, parece evidente que, al contrario de lo que sucede con las empresas en general, sus beneficios no constituyen ninguna base para poder evaluar el desempeño de su actividad o, al menos, de su actividad principal, entendido dicho desempeño como el éxito o el fracaso en el control de los precios. Por otra parte el resultado de los bancos centrales no depende, esencialmente, de su capital sino de su facultad única y singular para emitir pasivos sin coste financiero (billetes en circulación).

Finalmente, si se interpretara que la cifra de billetes en circulación forma parte del capital de los bancos centrales tampoco se cumplirían los requisitos establecidos en las IAS/IFRS respecto a cuando se obtiene una ganancia bajo el concepto del mantenimiento de capital físico o financiero<sup>17</sup>.

### d) Los billetes en circulación entendidos como un pasivo financiero

---

<sup>16</sup> Párrafo 69 del Framework.

<sup>17</sup> De acuerdo con el párrafo 104 del Framework los conceptos de mantenimiento del capital son los siguientes:

- a) Mantenimiento del capital financiero. Sólo se obtiene ganancia si el importe financiero de los activos netos al final del período excede de los existentes al principio del mismo, después de excluir las aportaciones de los propietarios y las distribuciones hechas a los mismos.
- b) Mantenimiento del capital físico. Sólo se obtiene ganancias si la capacidad productiva en términos físicos al final del período excede de la existente al principio del mismo, después de excluir las aportaciones de los propietarios y las distribuciones hechas a los mismos.

Los billetes en circulación suelen constituir la parte cuantitativamente más relevante del pasivo de los bancos centrales. De acuerdo con el Marco conceptual de las IAS todo pasivo se corresponde con “una obligación contraída por la empresa en el momento presente” y su reconocimiento en el balance debe producirse “cuando es probable que, del pago de esa obligación, se derive la salida de recursos que lleven incorporados beneficios económicos”. Esta última precisión (salida de recursos que lleven incorporados beneficios económicos) lógicamente debe entenderse como que para cancelar la obligación la empresa tendrá que entregar en el futuro algún activo que esté proporcionando beneficios.

Sin embargo, para los bancos centrales la cancelación de la obligación que suponen sus billetes en circulación se producirá normalmente, mediante el ingreso de los mismos por las entidades financieras con abono en las cuentas corrientes de aquellas (no se producirá ninguna salida de recursos del Banco Central). Es decir, se habrá sustituido la obligación derivada de los billetes en circulación por otra obligación, esta vez representada por los saldos acreedores de los depósitos de los bancos comerciales y todo ello sin salida de ningún tipo de recursos del banco central.

Cuando, por otra parte, haya que atender las obligaciones representadas por los depósitos citados, su cancelación se producirá entregando nuevos billetes que estarán en las cajas de los bancos centrales pero que no figurarán en el activo de los mismos<sup>18</sup>. De mantenerse esta situación indefinidamente, podría considerarse que los billetes en circulación (junto con los depósitos bancarios) son un pasivo de carácter indefinido y que, por tanto, no serán objeto de cancelación, con lo que, empleando los mismos términos que las IAS, no es probable que se produzca una salida futura de recursos en relación con los mismos.

#### e) La utilización del Valor Razonable

Además, existe otro problema en relación con el uso del valor razonable (VR) por parte de un banco central. El VR se define como “la cantidad por la que un activo podría ser entregado, o un pasivo liquidado, entre partes interesadas debidamente informadas, en una transacción realizada en condiciones de independencia mutua”. El hecho de que el banco central esté facultado para imponer coeficientes de reservas mínimas (retirada de liquidez) o efectuar préstamos fuera del mercado (incremento de liquidez) hace que no pueda decirse que la contraparte interviniente en estas transacciones las realice “en condiciones de independencia mutua”. El banco central sí será independiente para fijar las condiciones, pero las entidades fi-

---

<sup>18</sup> En el caso más extremo, cuando los billetes existentes en las cajas de los bancos centrales figuren en su activo como existencias (pues su adquisición no ha sido tratada como gasto) el valor por el que figurarán en dicho activo será el de su coste de impresión y no su valor facial y, de cualquier modo, tal activo no tendrá rentabilidad alguna.

nancieras no lo serán en absoluto, con lo cual se quiebra una de las características básicas en las que se basa el propio concepto del VR.

## IFRS ESPECÍFICAS DE APLICACIÓN PROBLEMÁTICA A LOS BANCOS CENTRALES

Además de las razones de tipo general ya señaladas, y otras que podrían agregarse, con las cuales se pretende destacar que la concepción básica de las IAS/IFRS se encuentra muy alejada de la naturaleza y objetivos de los bancos centrales y, en consecuencia, su aplicación a los mismos sólo puede efectuarse mediante interpretaciones forzadas, se exponen a continuación las IAS/IFRS que presentan una problemática más acusada para estas instituciones. 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”.

La primera de ellas (la número 21) porque establece que las ganancias y pérdidas “no realizadas”<sup>19</sup> por tipo de cambio que afloran al valorar las divisas, desde su cambio medio contable a su cambio de mercado, deben registrarse en la Cuenta de resultados del ejercicio. Los bancos centrales que no tengan capacidad legal para aislar este efecto a la hora de la distribución de sus beneficios, como se verá más adelante, pueden incurrir en determinados problemas.

Con la IAS 39 sucede, para las carteras de valores denominadas de “Trading”, igual que con la número 21, pero en este caso con relación al precio de mercado de los instrumentos financieros incluidas en aquellas.

Por su parte, la Norma número 37 que establece, entre otros, los criterios para constituir provisiones para riesgos, prohíbe la constitución de provisiones para riesgos futuros (como son los de tipo de cambio y tipo de interés) al exigir como requisito básico para su constitución que las posibles pérdidas venideras dependan de un hecho ya acontecido. Si, junto a esta prohibición contable, un banco central no tiene capacidad legal para constituir reservas el resultado será que dicha institución no tendrá cobertura alguna sobre los riesgos en los que, sin duda, estará inmerso.

Con independencia de que las tres IAS/IFRS citadas son las más problemáticas existen todavía otras cuya aplicación por los bancos centrales no serviría al objetivo para el que la IAS correspondiente se estableció o incluso existen situaciones propias de los bancos centrales para las que no hay una norma contable específica que poder aplicar. Un ejemplo del primer caso lo constituye la IAS núm. 1 sobre “Presentación de estados financieros”, la cual, entre otros, prescribe la elaboración de un estado de flujos de tesorería con el fin de facilitar a los usuarios el “análisis de la capacidad de generación de caja y equivalentes líquidos por parte de la entidad”, que para un

---

<sup>19</sup> Tanto en este párrafo como en los siguientes se utiliza el término “no realizadas” en referencia a las ganancias o pérdidas que son consecuencia exclusiva de un proceso de revalorización de activos y no como consecuencia de la venta de los mismos. Desde el punto de vista de las IAS tanto los resultados de las revalorizaciones como los de las ventas del activo tienen el carácter de realizados y, de ahí, su decisión, coherente con tal carácter, de que han de formar parte de los resultados del ejercicio.

banco central parece no tener excesiva utilidad<sup>20</sup>. Por otro lado, un caso paradigmático de ausencia de norma IAS/IFRS a aplicar a los bancos centrales lo constituye el oro monetario. Para los bancos centrales el oro monetario es un activo financiero y por tanto no sería posible aplicar la IAS número 2 sobre “Existencias” que, por lo que respecta al oro, lo considera una mercancía (commodities) ni tampoco la IAS número 39 que, referida a los instrumentos financieros, establece una definición de los mismos que excluye el oro monetario<sup>21</sup>

**a) La distribución de las ganancias no realizadas**

La distribución de ganancias no realizadas puede tener al menos tres efectos indeseables para los bancos centrales: interferir en el ejercicio de la política monetaria; incrementar la volatilidad de los resultados y facilitar su debilitamiento financiero; y, finalmente, permitir la existencia de un posible préstamo encubierto al Tesoro Público.

- a) Como es bien sabido, la distribución a los Tesoros de los beneficios de los bancos centrales implica un incremento de la base monetaria. En el caso de la distribución de beneficios ya realizados dicho incremento es posterior a la contracción de aquélla, lo cual quiere decir que, salvando las diferencias temporales, el volumen de liquidez en el sistema, permanecería estable y acorde con los objetivos del banco central. Sin embargo el reparto de ganancias no realizadas supone un aumento neto de las disponibilidades líquidas del sistema, lo que, dependiendo del volumen de tal inyección y del nivel de liquidez que el banco central desee mantener, puede interferir en mayor o menor medida en la ejecución de su política monetaria. Habitualmente el importe de las ganancias no realizadas tanto por tipo de cambio como por precio no serán de una magnitud tan relevante como para producir tales distorsiones, pero en circunstancias excepcionales tal hecho sí podría producirse.

Por tal motivo si, como ya se señaló anteriormente, las disposiciones legales que regulan el régimen de distribución de beneficios del banco central no impiden el reparto de las ganancias no realizadas, se pueden producir interferencias en el ejercicio de su política monetaria derivadas, en exclusiva, de la aplicación de unas normas contables que no tienen en cuenta algunas de las características básicas de estas instituciones.

- b) Mientras que los resultados netos ordinarios (entendidos como la diferencia entre los ingresos por intereses y los gastos financieros minorados con el importe de los gastos operativos) es una magnitud que suele ser bastante estable, no ocurre lo mismo con las ganancias y pérdidas procedentes de las operaciones de compra/venta y de revalorización

---

<sup>20</sup> Ver “El estado de flujos de tesorería y su inclusión entre los estados financieros de los bancos centrales” por Pablo Pérez Rodríguez en [www.cemla.org](http://www.cemla.org)

<sup>21</sup> Ver “Las IFRS y la contabilización del oro en los bancos centrales”, por Francisco Guerrero Gómez en [www.cemla.org](http://www.cemla.org).

de los activos financieros. Las ganancias y pérdidas realizadas derivadas de la compra/venta de activos financieros son consecuencia de las decisiones del propio banco central, quien decide cómo y en qué momento efectúa tales operaciones. Sin embargo, las ganancias y pérdidas no realizadas no dependen del banco central sino que son consecuencia exclusiva de situar el precio medio contable de los activos financieros a precios de mercado. Estas ganancias y pérdidas no realizadas constituyen una de las mayores causas de volatilidad de los resultados anuales de los bancos centrales.

Si bien la estabilidad de los beneficios de una empresa no es un fin en sí mismo, sí parece deseable que el flujo de dividendos a los accionistas se produzca de forma regular y estable a lo largo de los diferentes períodos económicos. Una empresa cualquiera consigue tal objetivo determinando, por sí misma, el importe de los dividendos a distribuir.

En el caso de los bancos centrales puede suceder que los beneficios a distribuir a los Tesoros nacionales deban ser el 100% de los registrados en el año. Si un banco central no tiene capacidad legal para detraer de los resultados anuales las ganancias no realizadas sucederá que las mismas deberán ser ingresadas al Tesoro, perdiendo así el "buffer" que las mismas constituyen para poder absorber posibles pérdidas futuras por disminuciones en la cotización o en el precio de tales activos. En este caso en años sucesivos podrá registrar pérdidas en su cuenta de resultados, con lo que la volatilidad de los mismos es incuestionable.

Pero, además, de que desaparecerá tal elemento amortiguador de las oscilaciones de los tipos de cambio y de interés, si el movimiento de éstos es acusadamente adverso el banco central en cuestión puede entrar en pérdidas. La mayoría de los bancos centrales no tienen establecido en sus regulaciones la cobertura de tales pérdidas por parte de los Tesoros (o incluso estando estas previstas, por determinadas circunstancias, no pueden llegar a ser efectivas) con lo que acabará produciéndose el debilitamiento de su fortaleza financiera.

Un caso particular, aun más grave, podría producirse si un banco central, en virtud de las previsiones legales existentes, debiera efectuar anticipos de sus beneficios antes de que concluya el año. Podría darse la circunstancia de que tal anticipo de beneficios incluyera ganancias no realizadas y que, como consecuencia de los movimientos de tipo de cambio, los resultados finales del banco fuesen inferiores a los anticipos efectuados.

- c) La aplicación de las IAS números 21 y 39 puede producir, a su vez, un tercer efecto. Si el banco central no puede aislar en la distribución de beneficios el efecto de las ganancias no realizadas, de hecho, se estará produciendo una transferencia de activos del Banco

central al Tesoro que podría ser considerada como financiación encubierta y gratuita, lo cual, como es bien sabido, desde el punto de vista de la independencia de los bancos centrales y desde el de las prácticas adecuadas para estas instituciones, debería ser evitada. Dicho efecto sería aun más grave si los resultados ordinarios fuesen negativos pero, finalmente, hubiese beneficios como consecuencia de que las ganancias no realizadas superasen a dichos resultados ordinarios<sup>22</sup>.

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

Por su parte la IAS 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 futuras (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 para 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, como son la 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 posiciones de moneda extranjera fuertes y estáticas en sus Balances, dándose además la circunstancia de que precisamente por su tamaño y por sus implicaciones no es fácil ni incluso posible en muchos casos, cubrir los riesgos futuros derivados de esta situación con operaciones de cobertura.

---

<sup>22</sup> Tal sería, por ejemplo, el caso de que existiesen 120 unidades monetarias de ganancias no realizadas con un resto de resultados negativos de 100. El beneficio final sería de 20 que podrán ser distribuidos. En este caso se habrán producido dos efectos: por un lado, la transferencia de valor de activos todavía en poder del banco por 20 y, por otro, unas pérdidas encubiertas de 100.

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 puede fácilmente observar cualquiera que analice los movimientos de tipo de cambio ocurridos en el pasado. La posibilidad de cubrir tales riesgos futuros sólo podría tener lugar a través de la constitución de las provisiones adecuadas, 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.)

Por otra parte no debe olvidarse el efecto conjunto de esta IAS 37, con el producido, a su vez, por las número 21 y 39, las cuales habrán hecho desaparecer los “buffers” constituidos por las posibles ganancias no realizadas. Este efecto conjunto, en determinadas circunstancias, puede ser demoledor para la fortaleza financiera de estas instituciones<sup>23</sup>.

#### ¿RECOMIENDA EL FMI A LOS BANCOS CENTRALES EL USO DE LAS IAS/IFRS?

El FMI ha venido promoviendo el refuerzo de la transparencia entre sus miembros a través de diversas iniciativas<sup>24</sup>. Tales iniciativas han sido complementadas con una nueva política relacionada con sus actividades prestamistas: la denominada “Safeguards Assessment Policy” (en adelante SAP), la cual es de aplicación obligatoria para todos los miembros que utilicen recursos económicos del FMI y en especial para aquellos que reciben préstamos a través de alguna de las facilidades crediticias disponibles.

Con ello, lo que el FMI pretende es tener la razonable seguridad de que, entre otros, los sistemas contables y de información financiera son adecuados para asegurar la transparencia, la integridad de las operaciones y fiabilidad de la información, como un mecanismo de protección sobre los fondos prestados, basada en que la situación económico-financiera que reflejen los estados contables del banco central en cuestión no oculten información que, de ser conocida, pudiese conducir a no efectuar tales préstamos o ayudas económicas, o hacerlo con condiciones diferentes.

Evidentemente la aplicación de la SAP solo sería exigible a aquellos bancos que reciben estas ayudas, lo cual circunscribe su ámbito de aplicación pero, además, éste queda más limitado toda vez que también son excluidos de la aplicación de tal política aquellos países que han de recibir ayudas de emergencia (emergency assistance) así como aquellos que teniendo un programa de ayuda (generalmente de soporte técnico) no reciban sin embargo apoyo financiero.

---

<sup>23</sup> Para una información más extensa puede consultarse “las provisiones en los Bancos centrales”, Francisco Oviedo Pro (febrero, 2005) en [www.cemla.org](http://www.cemla.org).

<sup>24</sup> Las principales se contienen en el “Reports on the Observance of Standards and Codes” (ROSCs) y en el Financial Sector Assessment Programme (FSAP).

Delimitado el posible ámbito de aplicación de la SAP, se pasa ahora a concretar cual es su alcance. Para ello se sigue el documento oficial del FMI denominado "The Safeguards Framework", que comprende cinco áreas que son objeto de evaluación antes de efectuar las ayudas: las prácticas y procedimientos para asegurar una auditoría externa independiente y de calidad; la estructura legal e independencia del banco central; la información financiera; los mecanismos de auditoría interna y, finalmente, el sistema de control interno. Este trabajo se centra exclusivamente en el apartado de información financiera.

A este respecto, el Safeguards Framework establece que "el cumplimiento de unas prácticas adecuadas en el suministro de información financiera constituye un elemento fundamental en la eficacia de las operaciones de un banco central y engloba tanto el suministro de información interna (incluyendo información financiera, operativa y de cumplimiento) como de información externa del mercado sobre acontecimientos y condiciones que apoyan la toma de decisiones. Para que esta información sea útil debe ser relevante, fiable, oportuna, accesible y proporcionada de modo consistente. El objetivo de valorar las prácticas en el suministro de información financiera es asegurarse de que el banco central cumple las buenas prácticas internacionales en cuanto a los principios contables, a la presentación y publicación de sus estados financieros, a la cobertura de operaciones y a la publicación de información estadística. Una falta de adhesión a las buenas prácticas generalmente aceptadas puede ser una indicación de falta de transparencia."

El resultado de las evaluaciones efectuadas por el FMI indica que "una conclusión general de los análisis realizados ha sido la falta de un marco de referencia común aplicable a la información financiera suministrada por los bancos centrales, unida a unas inadecuadas notas explicativas a los estados financieros. Así, se ha observado que algunos bancos centrales no aplican el principio contable del devengo a todas las transacciones, mientras que otros no contabilizan adecuadamente las ganancias y pérdidas en moneda extranjera, los activos del sector público o las partidas fuera del balance. En cuanto a la información erróneamente transmitida al FMI, la experiencia pasada demuestra que la adhesión a las IAS, o a un marco equivalente, podría haber ayudado a prevenir o a detectar casos de transmisión, intencionada o no, de información errónea"<sup>25</sup>.

En este sentido, representantes del FMI<sup>26</sup> señalan que en el campo de la contabilidad se ha mejorado significativamente y así "muchos bancos centrales han adoptado o están planificando adoptar IAS u otro marco adecuado, tal como las Orientaciones contables del Banco Central Europeo".

---

<sup>25</sup> Ver "The IMF safeguards assessment policy" por Thomas Catsambas y Chris Llemus pertenecientes a la Safe Guards Assessments Division del FMI en Accounting Standards for Central Bank (Central Bank Publications, 2005).

<sup>26</sup> Ver artículo citado en la nota anterior.

Así pues, las Orientaciones contables establecidas para los bancos centrales de la Eurozona son, para este tipo de instituciones, una alternativa perfectamente válida a las IAS ya que gozan del suficiente reconocimiento en cuanto a su carácter de buenas prácticas contables y son realmente internacionales puesto que son de aplicación tanto por el Banco Central Europeo como por los otros once bancos centrales del Eurosistema<sup>27</sup> y, en un futuro próximo lo serán por los nuevos miembros que se vayan incorporando a aquél.

Pero es que, adicionalmente, las Orientaciones contables del Eurosistema, incorporan una ventaja verdaderamente relevante frente a las IAS pues, mientras que éstas han sido concebidas con propósito general para empresas en las que la maximización del beneficio es su objetivo esencial, las Orientaciones contables del Eurosistema han sido diseñadas y concebidas específicamente para los bancos centrales teniendo en cuenta su naturaleza singular, sus objetivos, los riesgos a que están expuestos, su marco legal y su necesaria independencia.

## CONCLUSIONES

1. 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.
2. Las normas contables influyen decisivamente en la determinación de la cifra de los beneficios y, en consecuencia, en la capacidad para generar recursos propios. Si dichas normas 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. En este sentido, las IAS/IFRS establecen los criterios para la determinación del beneficio sin tener en cuenta el régimen de su distribución y partiendo del principio, al contrario de lo que puede suceder con muchos bancos centrales, que las empresas son soberanas para establecer el reparto de de beneficios y su nivel de capitalización. En consecuen-

---

<sup>27</sup> En la actualidad, los Bancos Centrales que componen el Eurosistema son, además del Banco Central Europeo, los bancos centrales de Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Austria, Italia, España, Portugal, Finlandia y Grecia.

cia, el tratamiento contable establecido por las IAS/IFRS para las ganancias no realizadas y para la constitución de provisiones puede resultar problemático para los bancos centrales.

3. La aplicación a los bancos centrales de la IAS número 21, que establece el abono a resultados de ganancias no realizadas por tipo de cambio, puede interferir, en alguna medida, en la ejecución de la política monetaria, en contribuir al debilitamiento de la fortaleza financiera de los bancos centrales y en constituir un préstamo indirecto a los Gobiernos.
4. La aplicación de la IAS número 39 puede producir, en determinado tipo de carteras, los mismos efectos que la IAS 21, pero esta vez referidos al precio de los valores u otros instrumentos financieros.
5. La aplicación de la IAS número 37 imposibilita la constitución de provisiones como cobertura de cualquier tipo de riesgo futuro y, en concreto, los derivados del tipo de cambio y de precio, lo que a su vez agrava los efectos de las ya citadas 21 y 39.
6. Existen otras IAS/IFRS cuya aplicación resulta de dudosa utilidad para los bancos centrales (p.e. estructura de balance, estado de flujos de tesorería) e, incluso, hay casos como el del oro monetario o los billetes en circulación para los que no existen normas IAS que contemplen su naturaleza específica en los bancos centrales.
7. Las IAS/IFRS establecen que para que una empresa pueda manifestar en sus Notas a los estados financieros que cumple con las IAS se debe producir el cumplimiento íntegro de todas ellas. En caso contrario no estaría permitido aludir a su cumplimiento<sup>28</sup>.
8. Los bancos centrales deberían tener en cuenta sus características especiales y su singular marco legal a la hora de establecer sus normas contables de forma que se evitase su debilitamiento financiero, asegurando al mismo tiempo que sus estados financieros ofrecen dosis suficientes de transparencia y comparabilidad.
9. Las normas contables establecidas para el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) tienen en cuenta las características especiales de estas instituciones; promueven la transparencia y la comparabilidad; tienen carácter internacional al ser aplicadas por bancos centrales de diferentes países y son aceptadas por el FMI dentro del conjunto de buenas prácticas contables para los bancos centrales.

---

<sup>28</sup> Párrafo 14, IAS número 1 sobre *Presentation of Financial Statements*.

10. En conclusión, hay base suficiente para afirmar que la utilización por parte de los bancos centrales de las normas contables establecidas en el SEBC constituye una alternativa fiable, robusta y consistente frente a los problemas que pueden derivarse de la aplicación completa de las IAS/IFRS por parte de los mismos, dado que las normas del SEBC cumplen con los objetivos fundamentales de éstas y facilitan, a su vez, la consecución de los objetivos propios de dichas instituciones.