

Crisis financiera e información.

La información contable y la estabilidad financiera: el debate en torno a las provisiones anticíclicas

Manuel Illueca

Manuel Illueca es profesor de la Universitat Jaume I de Castellón e investigador del IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas).

El tratamiento contable de las pérdidas por insolvencia constituye uno de los aspectos más destacados de la reforma en curso de las normas de contabilidad relativas a los instrumentos financieros. Los bancos centrales y, en general, los organismos encargados de la supervisión bancaria son favorables a la introducción de un sistema de *provisiones anticíclicas*, similar al existente en España desde 2000. En cambio, los organismos emisores de normas contables prefieren un enfoque más centrado en suministrar información útil a los mercados financieros para la toma de decisiones de inversión. Este artículo presenta los elementos fundamentales de este debate, que constituye un interesante diálogo entre dos formas distintas de entender los objetivos de la contabilidad.

ANTECEDENTES

En abril de 2009, los líderes del G-20 reunidos en Londres anunciaron una reforma en profundidad del sistema financiero internacional, que fue bautizada por el presidente de la República Francesa, Nicolas Sarkozy, como la *refundación del capitalismo*. Entre el conjunto de medidas acordadas, el G-20 solicitó al *International Accounting Standards Board (IASB)*¹ una revisión en profundidad del tratamiento contable de los instrumentos financieros, al objeto de devolver a los inversores la confianza en los mercados de capitales. En esencia, la reforma de las normas contables gira en torno a tres ejes fundamentales: a) la clasificación y valoración de los instrumentos financieros, b) las pérdidas por deterioro de los activos financieros y c) la contabilidad de las coberturas. En estos momentos, la discusión se centra en el segundo eje de la reforma contable que afecta a las pérdidas por insolvencia, una de las partidas fundamentales incluidas en la cuenta de pérdidas y ganancias de las entidades de crédito.

A este respecto, existe un cierto consenso entre los reguladores acerca de las limitaciones del tratamiento contable tradicional. En la actualidad, los bancos no pueden reconocer pérdidas por insolvencia en sus estados financieros, mientras no se produzca un hecho que evidencie un deterioro real en el valor de los créditos concedidos a terceros; por ejemplo, el impago de una de las cuotas de un préstamo. Generalmente, cuando estos hechos se producen el quebranto patrimonial es ya inevitable, de modo que el banco carece de margen de maniobra para poner en práctica mecanismos correctores que permitan limitar las pérdidas por insolvencia. Por ello, los bancos centrales y, en general, los organismos responsables de la supervisión bancaria solicitan un cambio en profundidad de la norma contable, que obligue a los bancos a reconocer gastos en las fases expansi-

1. El IASB es un organismo independiente, ubicado en Londres, encargado de la emisión de las normas internacionales de información financiera (NIIF).

vas del ciclo a cuenta de las pérdidas que se producirán en los años de crisis (FSA, 2009). Como ejemplo, señalan el tratamiento contable impuesto por el Banco de España en 2000, que dio lugar a las denominadas *provisiones anticíclicas*.

Los organismos emisores de normas contables también consideran necesario revisar el tratamiento contable de las pérdidas por insolvencia, pero desconfían de la solución propuesta por los bancos centrales porque supone anticipar pérdidas que, en realidad, corresponden a los ejercicios siguientes, alterando de este modo la percepción de los agentes económicos acerca del riesgo y la rentabilidad de las entidades financieras (IASB, 2009). Al objeto de proporcionar información útil a los inversores, el IASB considera que la valoración de los activos financieros debe atender exclusivamente a las condiciones económicas existentes en el momento de redactar los estados financieros de las entidades. Más allá de las disquisiciones técnicas que subyacen a este debate, la cuestión fundamental es si la comunicación de la información financiera a los inversores debe formar parte del conjunto de herramientas a disposición de los bancos centrales para ejercer su labor de supervisión.

Vamos a presentar los elementos esenciales de este debate, analizando en primer lugar la postura de los organismos supervisores de la actividad bancaria, y describiendo a continuación la opinión de los organismos emisores de normas contables. Finalmente, llevaremos a cabo un análisis crítico de ambas posturas, desde una perspectiva semántica, pragmática e institucional.

LA POSTURA DEL SUPERVISOR BANCARIO: NATURALEZA Y RAZÓN DE SER DE LAS PROVISIONES ANTICÍCLICAS

La quiebra de una entidad financiera conlleva una serie de externalidades negativas para el conjunto de la economía. Por un lado, puede desencadenar un episodio de retirada masiva de fondos por parte de los depositantes, que podría desembocar en la quiebra en cadena de múltiples entidades financieras, con consecuencias devastadoras para la economía real. Por otro lado, la quiebra de un banco supone la destrucción de un denso entramado de relaciones financieras, que permite al banco acumular información sobre las empresas, facilitando el acceso de estas últimas a la financiación (Boot, 2000). Por ello, los organismos encargados de supervisar la actividad bancaria centran sus esfuerzos en la denominada *regulación prudencial*, basada en 1) una estricta supervisión del valor de los activos incluidos en el balance de las entidades financieras, y 2) el establecimiento de un nivel mínimo de fondos propios acorde al riesgo asumido por las mismas.

En el ámbito de la regulación prudencial, la estimación del beneficio por parte de los bancos es uno de los aspectos que más preocupan a los reguladores. Los beneficios forman parte de los fondos propios y, por tanto, afectan al ratio de capital de las entidades financieras. Además, la remuneración de los directivos suele incorporar un tramo variable vinculado a los beneficios de la entidad, de modo que cualquier inconsistencia en el cálculo de los mismos podría introducir incentivos perversos que, a su vez, podrían desviar la conducta de los directivos hacia la consecución de objetivos no deseables.

Los organismos supervisores vienen señalando con reiteración que el tratamiento contable de la insolvencia no refleja satisfactoriamente las características del negocio ban-

cario. En virtud de las normas internacionales de contabilidad, los bancos no pueden reconocer las pérdidas por insolvencia mientras no existan indicios objetivos de que el cliente dejará de atender a sus obligaciones de pago (método de las pérdidas incurridas o *incurred losses*). Esta circunstancia obliga a los bancos a reconocer contablemente las pérdidas por insolvencia en la fase recesiva del ciclo, incidiendo negativamente sobre unos resultados ya de por sí mermados por la reducción de los márgenes y la caída del nivel de actividad (Laeven y Majnoni, 2003). En cambio, en la fase expansiva del ciclo económico, los bancos reconocen los ingresos derivados de la actividad crediticia en forma de intereses y comisiones, sin contemplar los efectos potencialmente negativos de las pérdidas por insolvencia sobre la cuenta de resultados.

En opinión de los organismos supervisores, el método de las pérdidas incurridas es *procíclico*, en el sentido de aumentar significativamente la volatilidad macroeconómica. En los años buenos, las normas contables sobreestiman el beneficio, provocando un exceso de confianza y optimismo (Saurina, 2002). Las entidades disponen de más fondos propios y la retribución de sus directivos aumenta, sentando las bases de un incremento sostenido de los créditos. Sin embargo, en los años malos afloran las pérdidas por insolvencia derivadas de los excesos cometidos en la fase expansiva del ciclo, disminuyen los fondos propios de las entidades financieras y éstas, a su vez, restringen el volumen de crédito disponible para las empresas y las familias, al objeto de satisfacer los requerimientos de capital impuestos por el regulador.

Consciente de esta situación, el Banco de España fue pionero en la introducción de un método alternativo para el registro contable de las pérdidas por insolvencia. El procedimiento entró en vigor en 2000 y fue revisado en 2005 con la intención de adaptarlo a las normas internacionales de contabilidad.² En esencia, el tratamiento contable propuesto por el Banco de España consiste en *a)* clasificar los créditos concedidos por los bancos en seis grandes categorías atendiendo a su riesgo *ex-ante*, y *b)* calcular las pérdidas por insolvencia que corresponderían a cada categoría en un ejercicio estándar, *cíclicamente neutro*. El banco reconoce un gasto en su cuenta de pérdidas y ganancias si las dotaciones a la provisión por insolvencias son inferiores a lo estimado para dicho ejercicio estándar. La contrapartida de este gasto es una suerte de reserva –o *provisión anticíclica*–, que se utiliza en los años de crisis para compensar las pérdidas que registra la entidad financiera al aumentar los índices de morosidad.³

A pesar de que la *provisión anticíclica* se aplicó únicamente a la actividad crediticia desarrollada en territorio nacional (excluyendo a las filiales de los bancos extranjeros), el procedimiento contribuyó decisivamente a fortalecer la solvencia de los bancos y cajas de ahorros españoles. A finales de 2007, la provisión correspondiente al conjunto del sistema ascendía a un 1.3% del total de activos consolidados –más del 25% del ratio de capital del sistema bancario español–. De este modo, antes del estallido de la crisis, la cobertura de los activos dudosos se situaba en un 250%. La experiencia española ha suscitado un gran interés por parte de los supervisores bancarios a escala internacional. La Reserva Federal de los EEUU y la *Financial Services Authority* (FSA) del Reino Unido han respaldado explícitamente el procedimiento contable aplicado en España (FSA, 2009).

2. A pesar de que la reforma de las provisiones tenía por objeto su adaptación a la normativa contable internacional, el cambio introducido en 2005 fue básicamente formal. Ni la filosofía ni el resultado final de las provisiones cambiaron significativamente (Banco de España, 2005).

3. Una explicación exhaustiva del tratamiento contable propuesto por el Banco de España está fuera del alcance de este trabajo. Véase en este sentido la descripción de Saurina (2009).

LA POSTURA DE LOS ORGANISMOS EMISORES DE NORMAS CONTABLES: LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN PARA EL INVERSOR

A pesar de los beneficios potenciales del sistema español de provisiones *anticíclicas*, los principales organismos internacionales encargados de la emisión de normas contables han mostrado siempre un cierto escepticismo al respecto. Detrás del posicionamiento del IASB y de su homólogo norteamericano, el *Financial Accounting Standards Board* (FASB), subyace el objetivo de velar por la calidad de la información financiera que recibe el inversor, al objeto de facilitar la canalización del ahorro hacia la inversión. Se trata de un enfoque con profundas raíces en la tradición contable anglosajona, que cuenta con antecedentes doctrinales incluso anteriores a la Gran Depresión (Hendriksen y Van Breda, 1992). De hecho, la defensa de los intereses del inversor queda patente en el marco conceptual de la contabilidad, publicado por el FASB a finales de los años 70 y adaptado con posterioridad a distintos países y sectores. Este documento, que inspira la elaboración de las normas de contabilidad emitidas en EEUU, establece que el objetivo fundamental de la contabilidad es proporcionar información útil para la toma de decisiones de inversión, en el sentido de ser al mismo tiempo fiable y relevante para el inversor.

En el caso concreto de las pérdidas por insolvencia, el tratamiento contable tradicional prioriza la fiabilidad sobre la relevancia. De hecho, las pérdidas se registran únicamente si se ha producido un acontecimiento –generalmente el impago de alguna cuota del préstamo–, que acredite un deterioro real en el valor de los activos financieros. Este requisito contribuye a objetivar el tratamiento contable de la insolvencia y permite que un tercero –el auditor o el propio supervisor bancario– verifique fácilmente las pérdidas incluidas por este concepto en el resultado del ejercicio. Sin embargo, este enfoque resta capacidad predictiva y, por ende, relevancia a la información contenida en las cuentas anuales. A menudo, cuando se produce el hecho objetivo que da lugar al reconocimiento del gasto, las pérdidas por insolvencia son ya inevitables, por lo que la contabilidad no proporciona ningún dato que permita 1) prever de antemano la existencia de las mismas y 2) poner en marcha mecanismos correctores para evitar que las pérdidas aumenten.

Debido a la miopía del tratamiento contable tradicional, el *Financial Crisis Advisory Group* (FCAG), creado conjuntamente por el FASB y el IASB, recomendó a ambos organismos que contemplaran la posibilidad de diseñar un tratamiento contable alternativo para las pérdidas por insolvencia, que obligara a las entidades financieras a reconocer las *pérdidas esperadas* por el impago de los derechos de cobro (FCAG, 2009). Atendiendo a la recomendación del FCAG, el 5 de noviembre de 2009 el IASB publicó un borrador que supondrá el abandono del método de las pérdidas incurridas (FASB, ED/2009/12). Como venía sucediendo hasta ahora, los bancos tendrán que incluir en la cuenta de pérdidas y ganancias los ingresos brutos de los créditos de forma proporcional al saldo pendiente de amortizar. Pero, además, los bancos tendrán que detracer del ingreso bruto las pérdidas por insolvencia que esperan registrar en el futuro, aunque no se haya producido ningún acontecimiento que acredite la existencia de un deterioro en el valor de los créditos.⁴ Para que el inversor pueda acotar los efectos de la subjetividad inherente a este tratamiento contable, la norma obliga a los bancos a desglosar en la cuenta de pérdi-

4. La empresa se verá obligada a calcular un tipo de interés efectivo considerando únicamente los ingresos por intereses y otro tipo de interés efectivo considerando además las pérdidas previstas por insolvencia. La aplicación del primero dará lugar a los ingresos brutos, mientras que la aplicación del segundo permitirá obtener los ingresos netos. Por diferencia se obtendría la pérdida esperada, que al igual que sucede con los ingresos se imputará a la cuenta de pérdidas y ganancias de modo proporcional al saldo vivo del préstamo (véase ED/2009/12, IASB(2009)).

das y ganancias los ingresos brutos, las pérdidas esperadas y los ingresos netos derivados de la actividad crediticia.

Lógicamente, el cálculo de las pérdidas esperadas constituye el aspecto más controvertido del nuevo tratamiento contable. En opinión de los supervisores bancarios, los bancos deberían reconocer como pérdidas del ejercicio aquellas que corresponden a un año cíclicamente neutro. En cambio, tanto el IASB como el FASB han señalado que el cálculo de las pérdidas esperadas debe tener únicamente en cuenta las condiciones económicas vigentes al cierre del ejercicio, de modo que el banco no podría en ningún caso reconocer pérdidas por insolvencia en las fases expansivas del ciclo económico en previsión de que en años futuros se desencadenara una crisis económica. De hecho, en la documentación que acompaña al borrador, el IASB declara que tras evaluar los méritos de las denominadas provisiones anticíclicas, la comisión encargada de redactar el borrador decidió descartar su utilización (IASB, 2009).

La decisión del IASB no impide al supervisor bancario modificar los requerimientos de capital en función de la coyuntura macroeconómica. Sin necesidad de alterar la cifra de beneficios, los bancos centrales podrían obligar a las entidades financieras a aumentar sus recursos propios en las fases expansivas del ciclo, permitiendo una reducción de los mismos en los años de crisis.⁵ Sin embargo, el debate permanece abierto. El supervisor considera imprescindible que el resultado de la empresa refleje el *riesgo ex-ante* derivado de la actividad crediticia del banco, para orientar a los directivos hacia la consecución de beneficios a largo plazo. En cambio, el regulador contable teme que estas medidas introduzcan sesgos en la información financiera suministrada al inversor, con efectos potencialmente negativos para el funcionamiento de los mercados de capitales. Ambas posturas defienden objetivos legítimos y socialmente deseables. La cuestión de fondo consiste en dilucidar si el modo en que el banco se comunica con los inversores debe o no constituir una herramienta al servicio de la regulación prudencial del sistema bancario.

5. Restoy y Roldán (2009) sugieren que los bancos constituyan una reserva anticíclica en las fases expansivas del ciclo económico, definida como diferencia entre los beneficios distribuibles y los no distribuibles a los accionistas. La reserva anticíclica se podría utilizar en la fase recesiva para compensar las pérdidas ocasionadas por el incremento de la morosidad.

PÉRDIDAS POR DETERIORO Y REGULACIÓN PRUDENCIAL: LOS ELEMENTOS DEL DEBATE

El debate acerca de las provisiones anticíclicas puede abordarse desde una triple perspectiva: *semántica*, analizando si su inclusión en el resultado contable contribuye a proporcionar una representación fiel del beneficio real; *pragmática*, evaluando sus efectos sobre el comportamiento de los agentes económicos; e *institucional*, reflexionando sobre la legitimidad de las partes para imponer su criterio en esta discusión.

Provisiones anticíclicas y beneficio real

De entre toda la información suministrada en las cuentas anuales de una empresa, el beneficio es posiblemente la variable más relevante, debido a los efectos económicos que comporta para los distintos usuarios, bien sean inversores, directivos o acreedores de la empresa. En el caso de las entidades financieras la relevancia del beneficio es aún mayor, debido a que los flujos netos de caja obtenidos por un banco no pueden ser interpretados como una medida de *performance* dadas las características específicas de la actividad bancaria. No es extraño, por tanto, que la Teoría de la Contabilidad haya debatido en profundidad acerca del significado y métodos de estimación del beneficio empresarial.

El punto de partida teórico es el concepto *hicksiano* de beneficio, entendido como la máxima cantidad de dividendos que la empresa puede repartir a sus accionistas al final del ejercicio, sin que disminuya su riqueza con respecto al principio del ejercicio (Schipper y Vincent, 2002). Aunque resulta imposible derivar una medida concreta del resultado a partir de esta definición, el beneficio *hicksiano* proporciona un marco de referencia adecuado para evaluar tratamientos contables alternativos. Cualquiera de las soluciones que finalmente se adopte debe ajustarse fielmente a esta definición, sin incorporar sesgos y facilitando el consenso entre las personas encargadas de estimar el beneficio.

En este sentido, el IASB considera que las provisiones anticíclicas dan lugar a un resultado contable sesgado. El procedimiento diseñado por el Banco de España obliga a estimar las provisiones que corresponden a un año cíclicamente neutro y aplicarlas al conjunto de créditos concedidos por la entidad financiera durante el ejercicio. Sin embargo, la falta de sincronía entre la duración del ciclo económico y el plazo de vencimiento de los créditos puede dar lugar a inconsistencias en la imputación temporal de las pérdidas por insolvencia. Por ejemplo, un banco estaría obligado a reconocer pérdidas derivadas de un crédito a corto plazo, incluso aunque dicho crédito hubiera sido concedido al principio de una fase expansiva de larga duración. Este hecho equivaldría a reconocer gastos a cuenta de créditos que se van a conceder en el futuro, de modo que el banco no estaría contabilizando una pérdida producida *durante* el ejercicio económico, sino en un periodo posterior al mismo.

Por otra parte, las estimaciones de las pérdidas por insolvencia están basadas en información estadística que cubre un ciclo económico completo, pero cuyas características podrían no coincidir con las del ciclo económico actual. Este hecho podría introducir sesgos en el cálculo del resultado y dificultar la interpretación del mismo por parte del inversor. A modo de ejemplo, el Banco de España clasificó como créditos de bajo riesgo a las hipotecas concedidas por un importe inferior al 80% del valor de la vivienda. Para este tipo de préstamos impuso una dotación para insolvencias de 7 euros por cada 1.000 euros prestados, mientras que para el resto de hipotecas la dotación ascendía a 19.5 euros. La experiencia de estos últimos años demuestra que las agencias de tasación han tendido a sobrevalorar el valor de las viviendas, en ocasiones a instancia de las propias entidades financieras. Esta circunstancia ha diluido las diferencias existentes entre ambos tipos de hipotecas, a pesar de que las segundas soportaban una dotación a la provisión para insolvencias 2.75 veces superior a las primeras.

Para evitar inconsistencias en el cálculo del resultado, el tratamiento contable propuesto por el IASB obliga a considerar las pérdidas por insolvencia esperadas en las condiciones económicas actuales. El borrador del IASB señala explícitamente que los datos que den soporte a la estimación de las pérdidas no podrán hacer referencia a un contexto económico ajeno al actual.

Las provisiones anticíclicas y sus efectos económicos

Más allá de consideraciones semánticas, los argumentos a favor de las provisiones anticíclicas pertenecen al ámbito del relativismo y la pragmática. Se podría argumentar que los principios contables no son verdades fundamentales sobre las cuales se asienta la Ciencia Contable, sino guías de actuación basadas en la costumbre y dotadas de auto-

ridad por un organismo con competencias para ello. Desde este punto de vista, no existiría una verdad única, sino múltiples representaciones posibles de la situación financiera de la empresa, de modo que la importancia de la contabilidad no residiría tanto en la correcta determinación del resultado, como en los efectos económicos derivados de la divulgación del mismo.

Los supervisores bancarios tienden a alinearse con esta visión pragmática de la contabilidad. Elevando los gastos en las fases expansivas del ciclo económico y reduciéndolos en los años de crisis, pretenden que los bancos publiquen un resultado más estable en el tiempo, que oriente la actuación de los directivos hacia la consecución de beneficios a largo plazo. Este planteamiento asume una cierta miopía de los mercados, incapaces de calibrar los efectos a largo plazo de la gestión desarrollada por los directivos. En cierto modo, su puesta en práctica supone un distanciamiento *de facto* de la *hipótesis de eficiencia de los mercados* (Fama, 1970). En palabras de Adair Turner, presidente de la FSA, en un reciente discurso en el IACEW (*Institute of Chartered Accountants in England and Wales*):

El reto fundamental de la contabilidad bancaria es [...] proporcionar buena información en un entorno en el cual la idea de que existe una única medida del valor, una única realidad económica, es una quimera, una parte de un engaño intelectual más amplio que ha tratado de diseñar la teoría y la política económica sobre la hipótesis de que los mercados actúan siempre con racionalidad y que los precios de mercado son, por definición, correctos.

Inevitablemente, este planteamiento encontrará resistencias en los organismos emisores de normas contables, que siempre han tratado de evitar que las normas de contabilidad estuvieran supeditadas a los objetivos de la política económica. De hecho, una de las características cualitativas de la información financiera, exigida en el propio marco conceptual del FASB, es la neutralidad, un concepto que no sólo implica la ausencia de sesgos en la representación de la realidad económica, sino que trata de evitar que las normas contables impongan resultados predeterminados. En el contexto actual sería de aplicación la reflexión publicada en 1988 por Dennis R. Beresford, presidente del FASB, en el diario *Wall Street Journal*, al respecto del tratamiento contable del fondo de comercio:

De nuevo, se propone una solución contable sencilla para resolver un problema económico complejo, ignorando el hecho de que las normas contables no tienen por objeto influir en el comportamiento humano, sino facilitar información relevante y fiable, sobre la cual puedan basarse las decisiones económicas con un grado razonable de confianza. [...] ¿Debería ser el objetivo de las normas contables manipular el comportamiento y promover el cambio económico y social o facilitar información fiable y relevante? Creo que los observadores más serios estarían de acuerdo en que el objetivo de las normas contables es mejorar la calidad de la información financiera, en lugar de remediar los problemas económicos o sociales.⁶

6. Reproducido en Hendriksen y Van Breda (1992).

Más allá de consideraciones epistemológicas acerca de los objetivos de la Ciencia Contable, las provisiones anticíclicas plantean un debate de naturaleza empírica acerca de su eficacia en tanto que herramienta de supervisión prudencial. Como se ha comentado con anterioridad, este tratamiento contable permitió un incremento significativo del ratio de cobertura de las entidades financieras en el periodo inmediatamente anterior a la crisis. Pero, podría haberse alcanzado el mismo nivel de protección contra las pérdidas por insolvencia, si el Banco de España hubiera elevado los requerimientos de capital en la fase expansiva del ciclo económico *sin modificar el cálculo del resultado*. En consecuencia, la evaluación de los méritos de las provisiones anticíclicas no debe basarse en sus

efectos sobre el ratio de cobertura de las entidades financieras, sino en su potencial para introducir cambios en los incentivos gerenciales alterando la imputación temporal de las pérdidas por insolvencia.

En este sentido, la evidencia empírica disponible está lejos de ser concluyente. Pérez, Salas-Fumás y Saurina (2008) ponen de manifiesto que, incluso antes de la entrada en vigor del nuevo sistema de provisiones, los bancos españoles tendían a alisar temporalmente el beneficio, de modo que las provisiones produjeron el efecto de imponer *ex lege* una política contable libremente elegida por las entidades. Este resultado plantea dudas con respecto a la eficacia de las provisiones como herramienta para influir en la conducta de los directivos. Si los bancos ya alisaban el beneficio antes de introducir el nuevo sistema de provisiones, ¿por qué deberíamos esperar que los directivos modificaran su comportamiento por el mero hecho de dar cobertura legal a una práctica contable ya extendida en el sector? De hecho, el vertiginoso crecimiento del volumen de créditos concedidos en España, registrado incluso después de la entrada en vigor de las provisiones anticíclicas, siembra dudas sobre su efectividad para contener los excesos de optimismo que caracterizan a las fases expansivas del ciclo económico.

Finalmente, el mecanismo de cálculo de las provisiones anticíclicas genera inevitablemente dudas con respecto a sus efectos sobre la distribución sectorial de los créditos concedidos por las entidades financieras. Al conceder préstamos hipotecarios por un importe inferior al 80% del valor de la vivienda, las entidades financieras españolas reconocían una pérdida por insolvencia 3,5 veces menor que al conceder préstamos a empresas sin calificación crediticia (7 euros frente 24,5 euros por cada 1.000 euros de préstamo). En un contexto de fuerte crecimiento económico y bajos índices de morosidad, esta diferencia entre los distintos tipos de crédito pudo incentivar la concesión de préstamos hipotecarios, elevando artificialmente la demanda de viviendas. En definitiva, la no neutralidad del tratamiento contable de la insolvencia pudo operar en una dirección opuesta a la esperada, alimentando la burbuja inmobiliaria que, años después, es percibida como una de las principales amenazas para nuestro sistema bancario.

Normas contables y regulación prudencial de la industria bancaria: una cuestión de legitimidad

Las crisis bancarias imponen un coste elevado al contribuyente (Valencia y Laeven, 2008). En España, las quiebras de las entidades de crédito a finales de los 70 acarrearón un coste fiscal del 5,6% del PIB. En EEUU, la crisis de las cajas de ahorros obligó a invertir fondos públicos por valor del 3% del PIB. Y, en Japón, el coste fiscal de la crisis bancaria de 1997 ascendió a un 24% del PIB. Es difícil evaluar la responsabilidad del sistema de información contable en la generación de estas crisis financieras. Pero, habitualmente, tras el estallido de una crisis bancaria, se abre un proceso de reforma de los procesos de supervisión que, generalmente, incluye una revisión en profundidad de las normas de contabilidad vigentes.⁷

La revisión de la normativa contable puede obligar al regulador a elegir entre objetivos socialmente deseables, pero incompatibles en algunos aspectos concretos. El debate acerca de las provisiones anticíclicas ilustra a la perfección el problema de elección pública que supone optar entre a) la estabilidad del sistema financiero, y b) la calidad de la infor-

7. A modo de ejemplo, la crisis de las *Savings & Loans* en Estados Unidos aceleró la introducción del valor razonable como criterio de valoración de los activos financieros alegando que, a diferencia del coste histórico, el valor de mercado permitía una identificación temprana de los problemas de solvencia.

mación financiera emitida por las entidades de crédito. En este tipo de situaciones, y dadas las consecuencias económicas de la norma contable, corresponde a la ciudadanía, a través de sus representantes políticos, la decisión de elegir entre los distintos tratamientos contables propuestos, equilibrando los dos objetivos que entran en conflicto conforme a las necesidades de la sociedad.

Sin embargo, el proceso político que subyace a la elaboración de las normas contables es hoy por hoy mucho más complejo que hace unos años. En aras a promover la integración del mercado europeo de servicios financieros, la Unión Europea utiliza las normas internacionales de información financiera (NIIF) elaboradas por un organismo internacional, el IASB, que no tiene un carácter político sino técnico. La Unión Europea ejerce un doble control acerca de las NIIF. Por un lado, influye en la elaboración de las mismas participando en la elección de los catorce miembros del IASB, de los cuales cuatro deben ser europeos. Por otra parte, condiciona la adopción de las normas publicadas por el IASB a una consulta previa ante el *European Financial Reporting Advisory Group* (EFRAG), un comité técnico presidido por el ex-ministro de Economía del Gobierno de España, Pedro Solbes Mira.

Posteriormente, cada país adapta las normas internacionales de contabilidad a las características específicas de su economía, mediante una infraestructura local que tiende a reflejar las preferencias políticas de los distintos países. En España, por ejemplo, la adaptación de las normas internacionales de contabilidad al sector bancario recae en el Banco de España que es, al mismo tiempo, el organismo responsable de la regulación prudencial del sistema. Este hecho, por sí solo, evidencia la inclinación de nuestro regulador a convertir las normas contables en una herramienta al servicio de la estabilidad del sistema financiero, algo que no es sorprendente en uno de los países más bancarizados de Europa, en el que sólo un porcentaje minoritario de los bancos cotizan en bolsa. No es extraño, por tanto, que el sistema bancario español haya sido pionero en la utilización de un sistema de provisiones anticíclicas. En otros contextos, con un protagonismo mayor de los mercados bursátiles, habría sido difícil que una propuesta de esta naturaleza prosperara.⁸

Aunque el IASB descarta explícitamente el sistema de provisiones anticíclicas desarrollado en España, la propuesta contenida en el borrador ED/2009/12 supone un cambio sin precedentes en el tratamiento contable de las pérdidas por deterioro de los activos financieros, al considerar a las pérdidas esperadas por insolvencia como pieza angular del nuevo tratamiento contable. El nuevo enfoque, que requerirá grandes dosis de subjetividad para calcular el resultado del ejercicio, supone *de facto* una aproximación a las tesis del Banco de España y los supervisores bancarios, por lo que no es difícil prever que el actual sistema de provisiones continuará aplicándose en España, con alguna modificación formal de escasa relevancia en términos cuantitativos.

CONCLUSIÓN

En resumen, existe un consenso bastante generalizado acerca de las limitaciones del actual tratamiento contable de las pérdidas por insolvencia. El enfoque tradicional de las *pérdidas incurridas* impide que los bancos dispongan de información prospectiva al respecto, retrasando más de lo debido la puesta en marcha de mecanismos correctores para limitar las pérdidas por insolvencia en el futuro. En respuesta a este problema, los prin-

8. La literatura sugiere que la demanda de información contable aumenta en las empresas cotizadas. Las empresas tienden a ser más transparentes porque su estructura de propiedad es más dispersa y, por tanto, hay más inversores interesados en conocer la situación económico-financiera de la empresa (Ball y Shivakumar; 2005). Algunos trabajos desarrollados específicamente para el sector bancario también confirman esta hipótesis (Beatty, Ke y Petroni, 2002).

cipales organismos emisores de normas contables se muestran partidarios de un cambio de filosofía en la contabilización de la insolvencia, que dé entrada a la estimación de las *pérdidas esperadas* por las entidades financieras. El IASB considera que las pérdidas esperadas por la entidad son aquellas que se pueden prever en las condiciones económicas actuales, mientras que los supervisores bancarios consideran que las pérdidas esperadas deben calcularse teniendo en cuenta las oscilaciones propias de los ciclos económicos.

Es importante señalar que los organismos emisores de normas contables no ponen en cuestión la necesidad de ajustar los requerimientos de capital de las entidades de crédito en función de la fase expansiva o recesiva del ciclo económico, pero sí se oponen a que dicho ajuste se lleve a efecto introduciendo cambios en la imputación temporal de las pérdidas por insolvencia. Los organismos supervisores de la actividad bancaria son plenamente conscientes de que el nivel de protección que proporcionan las *provisiones anticíclicas* puede alcanzarse sin necesidad de introducir cambios en el resultado del ejercicio, pero consideran necesario introducir dichos cambios para alterar el esquema de incentivos gerenciales y favorecer la consecución de beneficios a largo plazo. En definitiva, el debate que se plantea no está relacionado con los niveles de protección que precisa la industria bancaria, sino con los efectos económicos de las normas contables. La cuestión esencial estriba en dilucidar si, debido a sus efectos económicos, las normas de contabilidad deben supeditarse a los objetivos de la regulación prudencial o si, por el contrario, debe prevalecer el objetivo de facilitar información útil al inversor para la toma de decisiones.

Hemos intentado plantear aquí dos consideraciones esenciales. Por un lado, no disponemos de evidencia empírica concluyente acerca de los efectos de las provisiones anticíclicas sobre los incentivos gerenciales en la banca española. De hecho, a pesar de la disminución inducida en los beneficios de las entidades financieras, el crédito continuó creciendo a un ritmo vertiginoso hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria. Por otra parte, la elección entre dos objetivos legítimos y socialmente deseables, como son la transparencia y la estabilidad del sistema bancario, constituye un problema de elección pública que corresponde resolver a la ciudadanía, a través de sus representantes políticos. En este caso, el proceso político es complejo porque a estos dos objetivos, hay que añadir un tercero no menos relevante desde el punto de vista económico: la armonización de la información financiera a escala internacional. En este sentido, la propuesta del IASB publicada en noviembre de 2009 supone una aproximación a la postura defendida por el supervisor bancario, que facilitará el encaje de un sistema de provisiones *a la española* en las normas internacionales de contabilidad. De este modo, la elección final recaerá en el ámbito doméstico atendiendo a las características específicas de cada economía. ■

Referencias bibliográficas

- BANCO DE ESPAÑA (2005), *Financial Stability Report*, May.
- BEATTY, A., B. KE, y K. PETRONI (2002), «Differential Earnings Management to Avoid Earnings Declines and Losses Across Publicly and Privately-Held Banks», *The Accounting Review*, 77 (3), págs. 547-570.
- SHIVAKUMAR, L. y R. BALL (2005), «Earnings quality in UK private firms: comparative loss recognition timeliness», *Journal of Accounting and Economics*, 39 (1), págs. 83-128.
- BOOT, A. W. A. (2000), «Relationship Banking: What Do We Know?», *Journal of Financial Intermediation*, 9, págs. 7-25.
- FAMA, E. (1970), «Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work», *Journal of Finance*, 25 (2), págs. 383-417.
- FINANCIAL CRISIS ADVISORY GROUP (2009), *Report of the Financial Crisis Advisory Group*. Disponible en <http://www.iasb.org/Home.htm>
- FINANCIAL SERVICES AUTHORITY (2009), *The Turner Review: A regulatory response to the global banking crisis*. Disponible en http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/turner_review.pdf
- HENDRIKSEN, E. S. y M. F. VAN BREDÁ (1992), *Accounting Theory*, 5ª ed. (Ed. Richard D. Irwing).
- INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (2009), «Financial Instruments: Amortised Cost and Impairments», *Exposure Draft* (ED/2009/12).
- PÉREZ D., SALAS-FUMAS, V. y J. SAURINA (2008), «Earnings and Capital Management in Alternative Loan Loss Provision Regulatory Regimes», *The European Accounting Review*, 17 (3), págs. 423-445.
- LAEVEN L. y G. MAJNONI (2003), «Loan loss provisioning and economic slowdowns: too much, too late?», *Journal of Financial Intermediation*, 12 (2), págs. 178-197.
- LAEVEN, L. A. y F. V. VALENCIA (2008), «Systemic Banking Crises: A New Database». IMF Working Papers, págs. 1-78, 2008. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1278435>
- RESTOY, F. y J. M. ROLDÁN (2009), «Towards consensus on dynamic bank provisioning», *The Banker*, 4 agosto.
- SAURINA, J. (2002), «Solvencia bancaria, riesgo de crédito y regulación pública: El caso de la provisión estadística española», *Hacienda Pública Española*, 161, págs. 129-150.
- SAURINA, J. (2009), «Dynamic Provisioning: The experience of Spain» Crisis Response, Public Policy for the Private Sector; Note Number 7, July, *The World Bank*.
- SCHIPPER, K. y L. VINCENT (2003), «Earnings Quality», *Accounting Horizons*, 17, págs. 97-110.
- TURNER, A. (2010), «Banks are different: should accounting reflect that fact?», *Speech at the Institute of Chartered Accountants in England and Wales*, January.