



Instituciones e intereses en conflicto ante la regulación contable internacional: el caso del sector financiero español



Begoña Giner Inchausti

Departament de Comptabilitat, Facultat d'Economia, Universitat de València, Valencia, España

INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Historia del artículo:

Recibido el 23 de julio de 2013
Aceptado el 18 de noviembre de 2013
On-line el 17 de enero de 2014

Códigos JEL:

M41

Palabras clave:

Regulación contable
Normas Internacionales de Información Financiera
International Accounting Standards Board
Instituciones
Incentivos
Banco de España

R E S U M E N

El trabajo analiza las interrelaciones entre las normas contables y la información financiera que elaboran las empresas y las instituciones y los incentivos empresariales a fin de contribuir al debate sobre el futuro de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). Se destaca que las diferencias en las instituciones —y en concreto en el control de la aplicación de las normas— hacen muy difícil la comparabilidad de la información, lo que impide lograr todas las ventajas que podría conllevar la adopción de las NIIF. Se ilustra esta problemática a través del proceso que sigue la normativa contable española para el sector financiero, proceso en el que el Banco de España desempeña un papel clave, y se analiza el caso Bankia como emblemático, dado que en él confluyen un conjunto de aspectos que ilustran el conflicto de intereses que determinan la información contable. El análisis sugiere la conveniencia de una mayor armonización de los sistemas de control en Europa y la necesidad de separar las potestades normativas contable y prudencial del regulador bancario en este país.

© 2013 ASEPUC. Publicado por Elsevier España, S.L.U. Todos los derechos reservados.

Institutions and conflicts of interests in the international accounting regulation: The Spanish financial industry case

A B S T R A C T

This paper analyses the interactions between accounting standards and accounting information with the institutions and business incentives. The main purpose is to contribute to the debate about the future of the International Financial Reporting Standards (IFRS). It is shown that the still existing differences in the institutions — and in particular in the enforcement of the standards — make very difficult to achieve the comparability of the information, and reduces the possibilities to obtain the full advantages from the IFRS adoption. This is highlighted considering the process of accounting regulation of the Spanish financial industry, in which the Bank of Spain plays a key role; the Bankia case is used as an emblematic one given that several relevant aspects intervene and provide a clear example about the conflicts of interests that determine the accounting information. The paper suggests a more harmonized enforcement at the European level, and a clear separation between the accounting and prudential role of the bank regulator in this country.

© 2013 ASEPUC. Published by Elsevier España, S.L.U. All rights reserved.

1. Introducción

Este trabajo analiza las interrelaciones entre las normas contables y la información financiera que elaboran las empresas y las

instituciones y los incentivos que condicionan la actuación de sus directivos, a fin de valorar las probabilidades de éxito de la actual política de regulación contable. Esta problemática ha adquirido una gran complejidad como consecuencia del creciente uso de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). Sin embargo, no se ha llevado a cabo una aproximación en las instituciones que haga pensar que puede hacerse la misma interpretación y uso de las normas en las distintas jurisdicciones. Además, dado que las

Correo electrónico: begoña.giner@uv.es

instituciones condicionan los incentivos empresariales, permanecen los hábitos y las prácticas tradicionales, lo que hace que se perpetúen las diferencias. En el presente artículo se indaga la cuestión de cómo las diferencias en las instituciones están condicionando que las NIIF alcancen el objetivo pretendido de facilitar la comparabilidad de la información, reducir costes contractuales y con ellos el coste del capital de las empresas.

Para ello se analiza el caso del sector financiero español en el que, como consecuencia de la forma en la que se ha instrumentado la regulación contable a través del Banco de España (BdE), su normativa se superpone y en ocasiones contraviene las NIIF. Asimismo conviene tener en cuenta la actitud de las demás instituciones que permanecen silenciosas ante esta injerencia, lo que ciertamente confirma las dudas expuestas sobre las posibilidades de éxito de la normativa internacional. Con la finalidad de ilustrar la problemática expuesta se analiza el caso Bankia como emblemático, dado que en él confluyen un conjunto de aspectos que evidencian el conflicto de intereses que influyen en el proceso normativo y determinan la información financiera.

El trabajo contribuye al debate sobre el futuro de las NIIF y proporciona algunas sugerencias sobre cambios a realizar en el funcionamiento de las instituciones, tanto en el marco europeo como en el nacional, para facilitar el objetivo pretendido por la Unión Europea (UE) mediante la adopción de las NIIF, que según se indica en el artículo 1 del Reglamento 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de julio de 2002 es «garantizar un alto grado de transparencia y comparabilidad de los estados financieros y, por ende, un funcionamiento eficiente del mercado de capitales de la Comunidad y del mercado interior».

Una vez hecha esta introducción, en el apartado segundo se hace una breve descripción de la evolución de la regulación contable internacional. En el apartado tercero se discuten las interrelaciones entre la contabilidad y las instituciones. El apartado cuarto analiza la influencia de los incentivos y las instituciones en las normas contables y en la propia información contable. Destinamos el apartado quinto al sector financiero en España, dedicando una especial atención al caso Bankia. Por último, en el apartado sexto sintetizamos las principales conclusiones y sugerencias para lograr los objetivos perseguidos con la adopción de las NIIF.

2. Desde la constitución del *International Accounting Standards Board* a la actualidad

El *International Accounting Standards Board* (IASB) se constituyó en 2001 como una reestructuración del *International Accounting Standards Committee* (IASC). Sin ánimo de hacer una descripción detallada de la forma de operar de este organismo, ni de los cambios habidos a lo largo de los años transcurridos, sí queremos resaltar algunos acontecimientos que han ido cambiando el panorama contable internacional y la estrategia del propio organismo.

La decisión de la UE de adoptar las NIIF en 2002, junto con las decisiones tomadas ese mismo año en Australia y Nueva Zelanda en idéntico sentido, supusieron un gran apoyo a dichas normas. Por otra parte, como señala Sir David Tweedie en una entrevista realizada al año de dejar la presidencia del IASB, la nueva realidad hizo que este organismo «pasase de desarrollar normas técnicas a vender la idea de las normas globales»¹. También en 2002 tuvo lugar la firma del acuerdo Norwalk con el *Financial Accounting Standards Board* (FASB), que proponía una aproximación entre las NIIF y los *United States General Accounting Accepted Principles* (USGAAP) con el propósito de desarrollar unas normas de alta calidad y compatibles que pudieran ser utilizadas tanto para cotizar en el mercado

doméstico como en otros mercados. La crisis en la credibilidad de las normas contables americanas que desencadenó el escándalo Enron y el hecho de que Bob Herz, anteriormente miembro del IASB, fuera presidente del FASB, fueron con toda probabilidad factores determinantes del citado acuerdo.

Este acuerdo fue seguido en 2006 del Memorando de Entendimiento (*Memorandum of Understanding* [MoU]), que fue un paso adelante en la línea de convergencia y ha marcado la agenda del IASB en los últimos años, obligando a numerosos cambios en las NIIF para aproximar ambas normativas, si bien desde Europa y Australia se demandaba un plazo mayor para asimilar los cambios. No olvidemos que desde 2005 las NIIF eran obligatorias, por lo que tanto las empresas como los usuarios externos se veían obligados a simultanear el aprendizaje de las normas con su propia aplicación.

Todo ello hizo que en 2008 la *Securities and Exchange Commission* (SEC) estadounidense suprimiese la obligación de conciliación que pesaba sobre las empresas extranjeras, lo que permitió que las cuentas de 2007 se presentaran siguiendo las NIIF. Sin embargo, en esas fechas comenzó una nueva crisis de gran calado e impacto en el mundo, en la que aún estamos inmersos, que también ha afectado a los planes del IASB. En un principio se trató de culpar a la propia información financiera, y en particular al valor razonable (*fair value*) de los problemas (Wallison, 2008), pero no ha habido pruebas de que esto fuera así, sino que más bien la evidencia sugiere que el uso de este criterio de valoración contribuyó a alertar sobre los problemas y a buscar soluciones (Laux y Leuz, 2010). Por otra parte, se ha reabierto el debate sobre la conveniencia de la convergencia entre el IASB y el FASB, de forma que algunas voces argumentan sobre las ventajas de la competencia (Kothari, Ramanna y Skinner, 2010), mientras que otras, entre las que destaca el G20, siguen reclamando avanzar hacia la uniformidad de la información contable como paso necesario para lograr una regulación financiera global². Sin embargo, las desavenencias sobre la contabilización del deterioro de los instrumentos financieros han conducido a una situación de estancamiento del proyecto de convergencia y han propiciado la creación del *Accounting Standards Advisory Forum* (ASAF), nuevo organismo de asesoramiento del IASB integrado por emisores de normas, entre los que se incluye el FASB, y al que nos referimos en el apartado 4.

No cabe duda de que renunciar a la capacidad de emitir normas supone ceder cierta soberanía, por lo que se entienden las reticencias que existen en algunas jurisdicciones. En la UE se tomó esta decisión tras un proceso largo en el que se barajaron diversas alternativas (Zeff, 2012), pero cabe preguntar si los Estados miembros eran conscientes de las implicaciones de la cesión de poder que aceptaban. Los posteriores debates relacionados con la aceptación de las NIIF (*endorsement*), e incluso la actitud de determinados sectores, en concreto el financiero, hacen pensar que no eran totalmente conscientes de las consecuencias de la decisión. Como expone Street (2008), en esta tesitura ha estado la SEC durante varios años: ¿introducir las NIIF en Estados Unidos y con ello reconocer la hegemonía del IASB? O ¿tratar de mantener el poder del FASB? Aunque cabría una tercera posibilidad, tal vez más factible: permitir que las empresas estadounidenses utilicen de forma voluntaria las NIIF. Tras el informe de la SEC publicado en julio de 2012 en el que no se hace ninguna recomendación (US SEC, 2012), parece que hay una cuarta alternativa, que es la que se impone: dejar las cosas como están.

Esta indecisión de la SEC está teniendo efectos que pueden ser peligrosos de cara a lograr un lenguaje financiero único. En Japón, donde se había anunciado la adopción de las NIIF en 2012, se habla

² *Communiqué of G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, Moscú, 15-16 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.g20.org/news/20130216/781212902.html>

¹ *The Bruce Column*, 23 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.iasplus.com>

de posponer la decisión hasta 2015, además se estima que en el caso de que se decida adoptarlas se requerirían entre 5 y 7 años, en los que se seguirían permitiendo los USGAAP. Este anuncio ha causado sorpresa en la UE, en donde la adopción de las NIIF no necesitó de un período tan prolongado.

Por otra parte, aunque más de un centenar de países siguen las NIIF, hay diferencias en la forma en la que se han introducido. Así, en algunas jurisdicciones se emplean directamente (por ejemplo, Canadá y Sudáfrica), mientras que en la UE su introducción se lleva a cabo mediante el proceso de aceptación (*endorsement*), que no permite realizar cambios en las normas, pero posibilita recortes y retrasos en la aplicación³, además de retrasos en el proceso⁴, o incluso la no aceptación⁵. Ello hace que las NIIF utilizadas en la UE sean distintas a las aprobadas por el IASB, lo que algunos perciben como una seria amenaza para este organismo (Chand y Cummings, 2008; Street, 2008). Este escenario supone un uso diferente de las NIIF en el mundo⁶. Pero además subsisten diferencias institucionales que condicionan los incentivos y afectan al modo en que se interpretan y emplean las normas y, por lo tanto, al producto final, la información financiera.

3. La interrelación de las normas contables y las instituciones

Las normas contables responden a las necesidades de los usuarios y guardan una relación bidireccional con el resto de instituciones que conforman la realidad económica y política (Walker, 2010; Wysocki, 2011). Resulta bastante comprensiva la interpretación de la noción de instituciones que hacen Hail, Leuz y Wysocki (2010) (360, nota 5): «Las instituciones de un país incluyen las organizaciones creadas por las personas de carácter privado y público y las convenciones que modelan el comportamiento económico. Estas instituciones incluyen el sistema legal, el sistema bancario, el sistema fiscal, los organismos de regulación y de control de las normas, las asociaciones industriales, las organizaciones que emiten normas, las redes de profesionales, etc.». En cuanto a la contabilidad, compartimos la visión de Wysocki (2011) de considerarla una institución que surge del resto de instituciones imperantes en la economía, cuya eficiencia y características dependen de ellas dado que afectan a la oferta y a la demanda de información financiera. Pero se trata de una relación bidireccional, ya que la existencia y el desarrollo de las instituciones también dependen en parte del modelo contable —que permite especificar y controlar los contratos y demás reglas que regulan los intercambios en la economía—, por lo que puede aumentar el desarrollo económico, aunque también facilitar la corrupción y las ineficiencias.

En la literatura contable es ya tradicional la distinción entre los modelos contables continental y anglosajón. Las diferencias se fundamentan en diversos aspectos institucionales, entre los que destacan la forma de financiación de las empresas (banca vs mercado de capital), las diferencias en la estructura de la propiedad (concentrada o diversificada), la influencia de la fiscalidad (dependencia o separación), el desarrollo del sistema legal

(derecho romano vs derecho común) (Nobes, 1983; Nobes, 1998). Estos aspectos han originado diferencias en las prácticas y normas contables, es decir, modelos contables distintos; más incondicionalmente conservador, esto es con mayor tendencia a anticipar pérdidas y a no reconocer ganancias no realizadas, el continental que el anglosajón; pero más condicionalmente conservador, es decir más tendente a captar de forma oportuna las malas noticias, y con más discrecionalidad el anglosajón que el continental⁷. Lo anterior lleva a cuestionar hasta qué punto el modelo NIIF, orientado a los inversores bursátiles, puede ser asimismo útil para otros usuarios, y sobre todo si puede ser eficiente la norma contable cuando el resto de instituciones permanece invariable (Walker, 2010).

La decisión de la Comisión Europea (CE) de imponer las NIIF únicamente para las cuentas consolidadas de las entidades que cotizan responde al reconocimiento de la diversidad de usuarios y necesidades informativas. En efecto, las cuentas individuales tienen efectos legales y responden a una realidad que es idiosincrática de cada país, por su parte la información de las entidades que no cotizan no tiene a los inversores del mercado como usuarios; por ello, atendiendo a la particular orientación de las NIIF y a la restricción coste-beneficio en el uso y la elaboración de la información, tiene sentido excluirlas de la obligación de emplear estas normas. Como Nobes (2008) pone de relieve, los mismos aspectos que conllevaron la tradicional clasificación (modelo continental y modelo anglosajón) permiten predecir la decisión tomada en los países europeos en relación con el uso de las NIIF o las normas domésticas.

Las NIIF están basadas en principios, lo que, como señala el presidente del IASB, Hans Hoogervorst, deriva del hecho de que la contabilidad no es una ciencia exacta, y por ello argumenta que «si se requiere introducir juicios, es mejor que haya principios claros y no reglas detalladas y pseudo-exactas»⁸. Esta forma de elaborar las normas hace que se deje cierto margen de discreción a las empresas a la hora de emplearlas, pero esto no significa que las empresas puedan re-interpretarlas. Así, para los instrumentos financieros tanto la NIC 39 como la NIIF 9 plantean 2 criterios de valoración (el coste y el valor razonable), pero no hay libertad para emplear uno u otro, sino que la elección depende del motivo por el que se mantiene el activo en la empresa (tenerlo hasta el vencimiento o negociar). Por otra parte, la sustitución de la amortización del fondo de comercio por el deterioro impuesta por la NIIF 3 proporciona mucha discreción a las empresas, dado que la aplicación del test de deterioro requiere una gran cantidad de hipótesis sobre el futuro.

Como la literatura ha puesto de manifiesto, la discrecionalidad es un arma de doble filo (Healy y Wahlen, 1999). Permite presentar mejor información, porque permite que la empresa transmita información privada (sobre el motivo por el que se mantiene el activo, o sobre el empeoramiento en las perspectivas sobre el futuro, por ejemplo), aunque esa misma discrecionalidad puede ser utilizada de forma oportunista, ocultando problemas, o para obtener beneficios privados (de forma que se emplea un criterio de valoración inadecuado al tipo de inversión o se manipula el cálculo del deterioro, por ejemplo). Sin embargo, dadas las asimetrías informativas entre la empresa y los usuarios externos, es difícil conocer los motivos subyacentes que explican la decisión contable.

Otra dimensión a contemplar de la orientación normativa basada en principios es la mayor facilidad para su uso en diversos contextos institucionales (Giner, 2007; Carmona y Trombetta, 2008). Así, el descuento de efectos es una práctica muy habitual

³ En la UE se adoptaron las NIIF 10, 11 y 12 y los cambios en las NIC 27 y 28, pero se ha pospuesto su utilización obligatoria hasta 2014 (en lugar de 2013). Sin embargo, dado que para las empresas que cotizan en Estados Unidos este aplazamiento no es válido, se permite su uso en 2013.

⁴ Como ha sucedido con la NIIF 9 emitida en 2009, que aún no ha sido adoptada por la Comisión Europea, y que está en revisión.

⁵ Tal cual sucedió con la Interpretación 3 del *International Financial Reporting Interpretations Committee* (IFRIC) sobre derechos de emisión de 2004. EFRAG no recomendó su adopción (carta de 6 de mayo de 2005, disponible en: <http://www.efrag.org>), y en junio de 2005 fue retirada por el IASB.

⁶ Puede verse la página web del IASB, en donde se ofrece un detalle del nivel de aplicación de estas normas en el mundo. Disponible en: <http://www.ifrs.org/Use-around-the-world/Pages/Jurisdiction-profiles.aspx>

⁷ Si bien es cierto que Estados Unidos y Reino Unido se suelen incluir en el grupo anglosajón, hay diferencias relevantes entre ambos países, como son la abundancia de normas y el mayor conservadurismo incondicional en Estados Unidos, características propias del modelo continental.

⁸ *The imprecise world of accounting*, IAAER Conference, Amsterdam, 20 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.iasplus.com>

en este país y conlleva la aparición de un pasivo, aunque podría no ser así si la operación fuera sin derecho de recurso por parte de la entidad financiera, como sucede en otros contextos; por ello, las NIIF no descienden al detalle de este tipo de operaciones, sino que se refieren de forma genérica a cuándo debe darse de baja un activo. En definitiva, resultan incompatibles normas globales y normas detalladas o rígidas.

Uno de los aspectos institucionales que requiere una atención especial es el control de la aplicación de las normas por el regulador (*enforcement*)⁹, lo que es si cabe más urgente en el nuevo contexto global; sin embargo, como señala Leuz (2010), resulta sorprendente la poca atención que se le ha prestado en la literatura. Si bien este aspecto está fuera del alcance del IASB, se observa una preocupación creciente. Así, en la revisión de la Constitución de 2010 se reformula el objetivo primero quedando redactado en los siguientes términos: «Desarrollar, en el interés público, un conjunto único de normas de información financiera legalmente exigibles y globalmente aceptadas¹⁰, comprensibles y de alta calidad basado en principios claramente articulados» (IFRSF, 2010, párrafo 2).

Por otra parte, el IASB establece que las entidades deben indicar de forma expresa que sus estados financieros cumplen las NIIF. En efecto, la NIC, 1 *Presentación de Estados Financieros*, en su párrafo 16 exige que las entidades hagan una declaración explícita y sin reservas del cumplimiento de las NIIF, lo que solo puede hacerse si se satisfacen todos los requerimientos. Sin embargo, la forma en que las empresas españolas cumplen este requisito es un tanto particular; a título de ejemplo, cabe señalar lo que el Banco de Santander dice en sus cuentas anuales de 2012: «[...] de acuerdo con las NIIF adoptadas por la UE y tomando en consideración la Circular 4/2004 del Banco de España, así como la normativa mercantil aplicable al grupo». Ciertamente el añadido introduce numerosas dudas para quien que no esté familiarizado con dicha normativa. A título comparativo exponemos lo que se indica en las cuentas anuales de 2012 de una entidad británica del mismo sector, el Royal Bank of Scotland «[...] de acuerdo con las Normas Internacionales de Información Financiera emitidas por el IASB y las interpretaciones emitidas por el Comité de Interpretaciones adoptadas por la Unión Europea». Lo que a nuestro juicio resulta mucho más claro para el lector de las cuentas anuales.

Antes de concluir este apartado, queremos señalar que el Reglamento 1606/2002, por el que se introdujeron las normas internacionales, encargó al *Committee of European Securities Regulators* (CESR), sustituido en 2011 por la *European Securities and Markets Authority* (ESMA), establecer un marco de control de la aplicación de las normas (*enforcement*) común, lo que se ha materializado por el momento en 2 normas sobre: a) requisitos mínimos que deben reunir los reguladores nacionales para operar, y b) obligación de crear una base de datos sobre casos detectados y decisiones. Como indican Pope y McLeay (2011), hay una gran diferencia entre la forma abierta de operar de la SEC estadounidense y el marco europeo que enfatiza el derecho a la confidencialidad; también hay gran diversidad respecto a la forma en la que el proceso de control se hace público, lo que lleva a la pérdida de confianza sobre su

funcionamiento. En estos momentos ESMA urge el establecimiento de mecanismos de coordinación de los reguladores europeos¹¹.

4. Incentivos e instituciones en la elaboración de normas y la preparación de la información

4.1. Elaboración de las normas

La elaboración de normas por parte del IASB está regulada por el llamado proceso debido (*due process*) recientemente revisado (IFRSF, 2013). Tanto la Fundación de las NIIF como el IASB son conscientes de que la participación es clave para dar legitimidad a las propias normas y al organismo, así como para fomentar su aceptación. No podemos olvidar que el IASB es un organismo independiente, sin capacidad para imponer sus normas.

De entre los diversos mecanismos para recabar la opinión de los interesados (*stakeholders*), el más abierto y al alcance de cualquiera es el envío de respuestas a los cuestionarios que acompañan a los documentos emitidos, mediante los cuales se pretende conocer la opinión sobre aspectos concretos de la norma que se va a elaborar. Para dar transparencia al proceso, junto con las normas aprobadas se incluyen algunos documentos relevantes, entre los que se encuentran las Bases para las Conclusiones, en donde el IASB se hace eco de los comentarios recibidos y proporciona explicaciones sobre las decisiones adoptadas. Este documento es sumamente útil para entender el alcance y el objetivo de una norma, así como su encaje con otras normas relacionadas.

Enviar cartas contestando a los cuestionarios es una forma relativamente sencilla de participar, aunque requiere cierta organización y esfuerzo. Sutton (1984) modeliza la actividad de los grupos de presión para influir en el decisor (*lobbying*) y plantea que se lleva a cabo si los beneficios ajustados por la probabilidad de tener éxito exceden a los costes. Se supone que las empresas, y en especial las grandes, están más afectadas por las normas, por lo que pueden obtener mayores beneficios netos de esta actividad; de ahí que participen más. Aun tratándose de grandes inversores —por ejemplo fondos de inversión y fondos de pensiones—, dado que mantienen carteras diversificadas, resultan menos afectados por una norma en concreto, lo que reduce los beneficios esperados y su interés por participar.

La literatura empírica que evidencia que las empresas son las que fundamentalmente ejercen esta actividad es abundante y revela que participan sobre todo cuando la norma afecta al resultado (Dechow, Hutton y Sloan, 1996; Ang, Gallery y Sidhu, 2000; Hill, Shelton y Stevens, 2002; Giner y Arce, 2012; Jorissen, Lybaert, Orens y van der Tas, 2012). En efecto, las empresas fueron muy activas y mostraron su desacuerdo con la idea de reconocer como gastos los pagos basados en acciones, como se exige en la NIIF 2 (361 sobre un total de 539 cartas). También despiertan gran interés las normas que afectan al endeudamiento, como pone de relieve el gran número de comentarios enviados al borrador sobre arrendamiento (*leasing*), que en este caso fue emitido por ambos organismos —el IASB y el FASB— conjuntamente (760 cartas en total). En definitiva, los mismos incentivos que explican la manipulación contable para alterar el resultado o evitar el reconocimiento de deudas son los que llevan a participar en el proceso de emisión de normas.

La participación de la profesión se relaciona con la teoría racional del interés propio (*self-interest*). Sin embargo, hay 2 posturas que pueden entrar en contradicción; pueden actuar defendiendo los intereses de sus clientes: las empresas (Puro, 1984), pero también pueden hacerlo en beneficio propio, y defender normas más

⁹ Como señala Giner (2007, 60, nota 7): “Desde una perspectiva amplia, normalmente cuando se habla de *enforcement* se contemplan diversos instrumentos, desde mecanismos internos (gobierno corporativo, control interno, actuación de los directivos), a otros de carácter externo (auditoría obligatoria y reguladores). Sin embargo, desde una perspectiva estricta nos referimos al *enforcement* como el control por el regulador, y concretamente en relación con las empresas que cotizan en bolsa, al regulador bursátil u otro mecanismo que lleve a cabo el control”.

¹⁰ La cursiva es nuestra.

¹¹ Puede verse la conferencia del presidente de ESMA, Steven Maijoor, *Developments in European Financial Reporting Regulation and Enforcement*. Disponible en: <http://www.esma.europa.eu/system/files/2012-731.pdf>

complejas o cambios normativos para aumentar su riqueza (Meier, Alam y Pearson, 1993). Además, puede haber factores sociales y políticos que les llevan a participar, dado que la mayor visibilidad les puede beneficiar.

Otro grupo de interesados que resulta especialmente relevante en este nuevo contexto regulador de ámbito global son los propios emisores de normas locales. Al igual que en el caso de la profesión, la participación en el proceso, y sobre todo su capacidad para influir en las decisiones del IASB, les otorga legitimidad frente a sus propios interesados (*stakeholders*). La importancia de los emisores de normas nacionales es tal que en marzo de 2013 ha empezado a operar el grupo consultivo ASAF, integrado por 12 elaboradores de normas contables, cuya finalidad es dar asesoramiento técnico al IASB. El Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) ocupa uno de los 4 puestos destinados a organismos europeos (junto con el *European Financial Reporting Advisory Group* [EFRAG] y los emisores de normas de Alemania y Reino Unido). Además, dado el conocimiento que tienen estas organizaciones sobre las instituciones de sus países, están en óptimas condiciones para valorar cómo les pueden afectar las normas, lo que puede ser extremadamente relevante para el IASB; confiamos en que no dominen intereses particulares que podrían estar en conflicto con los del citado organismo¹². Ciertamente estos aspectos son importantes para entender el papel del nuevo grupo consultivo; pero no es menos crucial contemplarlo desde otra perspectiva, la de aumentar la legitimidad de las normas y del propio IASB, además de mitigar el riesgo de no aceptación de las normas, como ha expresado su presidente en una reciente intervención¹³.

El objetivo buscado por los grupos de presión es influir en las normas; de ahí que también es interesante saber hasta qué punto esta actividad tiene éxito. Giner y Arce (2012) investigan la influencia en la elaboración de la NIIF 2 y concluyen que no hay ningún grupo que ejerza una posición dominante. Hay estudios previos que han analizado la influencia sobre otros emisores de normas. Algunos concluyen que influyen más las empresas, como Rahman, Wee y Tower (1994) en Nueva Zelanda, Saemann (1995) en su estudio sobre el FASB en relación con la norma de contabilización de las pensiones, y Kwok y Sharp (2005) en su estudio sobre el IASB y los proyectos sobre información segmentada e intangibles. La influencia de los grandes auditores sobre el FASB es confirmada por Haring (1979) y Puro (1985), pero no por Hussein y Ketz (1980), mientras que Saemann (1999) concluye que los inversores influyen en el FASB. Finalmente, Coombes y Stokes (1985) y Van Lent (1997), en sendos trabajos referidos a Australia y Holanda, respectivamente, concluyen que no hay ningún grupo cuyos intereses dominen. Dado que se han analizado distintos emisores de normas, con distintas características, y se han considerado diversas problemáticas contables, no se pueden extraer conclusiones sobre el tipo de influencia que los diversos colectivos tienen en el proceso de emisión de normas contables.

4.2. Elaboración de la información financiera

Al igual que las instituciones y los incentivos condicionan los comportamientos en el proceso de producción de normas, influyen en la elaboración de la información. Leuz, Nanda y Wysocki (2003) evidencian diferencias sistemáticas en la calidad del resultado (pre-NIIF) entre 31 países; sus resultados sugieren que en

los países con propiedad dispersa, fuertes mecanismos de protección de inversores y grandes mercados de capitales hay menor manipulación del resultado. Todas estas características se asocian más con los países del modelo contable anglosajón que con los del continental. Por su parte, Ball, Robin y Wu (2003) analizan 4 países del este asiático (Hong Kong, Malasia, Singapur y Tailandia) y concluyen que, pese a tener normas contables muy influidas por el modelo anglosajón, presentan información contable de baja calidad, lo que justifican por tratarse de países que carecen de instituciones que motiven a los administradores y auditores a producir información de calidad. Considerando ambos trabajos conjuntamente, se puede inferir que no es tanto el modelo contable como las instituciones lo que determina la calidad de la información.

También hay trabajos que muestran la importancia de las instituciones en un contexto post-NIIF. Cai, Rahman y Courtenay (2008) comparan el efecto de la adopción obligatoria de las NIIF sobre la manipulación del resultado en empresas de 21 países con las de 11 países que no adoptaron las NIIF en 2005. Sus resultados muestran que la manipulación ha disminuido en los países que han adoptado las NIIF, siendo mayor esa reducción cuanto mayor es el control de la legalidad. Isidro y Rapnic (2012) consideran empresas de 26 países que preparan sus estados financieros según las NIIF en los años 2006 y 2007, concluyendo que los países que poseen instituciones fuertes, un nivel alto de desarrollo económico, mayor sofisticación en los negocios y mercados muy globalizados tienen información contable de más calidad. De igual forma, Gebhardt y Novotny-Farkas (2011) detectan una disminución en el alisamiento de resultados por parte de los bancos europeos después de la adopción obligatoria de las NIIF, si bien el impacto es menos pronunciado en regímenes de supervisión más estrictos, en países con propiedad más dispersa y en bancos que también cotizan en Estados Unidos, dado que, según señalan, se partía de información de mayor calidad.

En definitiva, dada la variedad de países en los que se emplean las NIIF, cabe preguntar: ¿es posible que haya consistencia en su aplicación si además subsisten diferencias en las instituciones e incentivos? ¿Hasta qué punto pueden las NIIF conseguir los objetivos buscados, si hay disparidad en la implementación de las normas? Además las NIIF se orientan a los inversores bursátiles, por lo que son más próximas al modelo contable anglosajón que al continental, lo que lleva a cuestionar: ¿cómo pueden ser efectivas estas normas en contextos con instituciones distintas a las que han dado lugar a ese modelo? Algunos autores son extremadamente críticos. Ball (2006, 15) argumenta: «Las fuerzas económicas y políticas locales determinan cómo los directivos, auditores, reguladores y otros grupos influyen en la implementación de las normas. Estas fuerzas han ejercido influencia en las prácticas contables históricamente y es improbable que cesen de repente, con o sin NIIF». De igual forma, Wysocki (2011) sostiene que aunque las normas globales se implementen y controlen de forma consistente, no pueden llevar a información comparable, dada la prevalencia de los incentivos. Sin embargo, Brown (2011) es optimista sobre las ventajas del uso de las NIIF en un mundo globalizado interconectado, aunque insiste en la necesidad de un riguroso control normativo (*enforcement*) para recoger todos los frutos que la adopción de las NIIF puede conllevar.

Este último aspecto es puesto de relieve en el trabajo de Barth, Landsman, Lang y Williams (2012), en el que comparan la información de empresas que usan las NIIF con empresas estadounidenses que utilizan los USGAAP. Sus resultados evidencian que solo si se utilizan las NIIF de forma obligatoria, por empresas ubicadas en países de derecho común (*common law*) y con elevado control en la aplicación de las normas (*enforcement*), se obtiene información comparable a los USGAAP; en caso contrario, es de peor calidad.

¹² Con el objetivo de evitar este potencial conflicto, los miembros de ASAF deben firmar un Memorando de Entendimiento con la Fundación de las NIIF, comprometiéndose a trabajar contribuyendo a los objetivos del IASB.

¹³ Puede verse la conferencia de Hans Hoogervorst *Are we there yet? Charting the world's progress towards global accounting standards*, Hong Kong, 5 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.iasplus.com>

5. Las instituciones financieras en España y las Normas Internacionales de Información Financiera

La normativa del BdE sobre información financiera pública es un ejemplo claro de prevalencia de las instituciones y de su influencia en la información financiera, y a ella nos referimos seguidamente.

El Reglamento 1606/2002 introdujo la obligatoriedad de utilizar las normas internacionales en la UE para las cuentas consolidadas de todas las entidades que cotizan, incluido el sector financiero, con la única cautela de que fueran aceptadas por la CE. En España el BdE, además de ser la autoridad supervisora de las entidades financieras, es la autoridad reguladora en materia contable, y la Circular 4 de 2004 de adaptación de la normativa del sector financiero a las NIIF dispone que es de aplicación a los estados financieros individuales y consolidados, tanto públicos como reservados. Esta forma de imponer la autoridad del BdE al ámbito contable es fuente de potenciales conflictos en la medida que se desvíe de lo establecido por el IASB, lo que inevitablemente sucede al forzar que una misma información sirva para distintos objetivos.

El regulador bancario tiene entre sus objetivos garantizar la estabilidad y la supervivencia del sistema financiero, mientras que las NIIF tienen por objetivo facilitar la toma de decisiones de los inversores en bolsa fundamentalmente. Si bien para dar confianza a los inversores priman la relevancia de la información y la transparencia, para el otro objetivo se da prioridad a la estabilidad en las cifras y a medidas prudenciales relacionadas con el capital regulatorio, derivadas del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. En este país se ha hecho un uso indebido de la normativa nacional bancaria al utilizar las Circulares del BdE para los estados financieros consolidados públicos de las entidades con cotización en bolsa en la medida que estas normas se pueden separar de lo dispuesto en las NIIF, como por ejemplo surge en el tratamiento de las provisiones establecido en la Circular 4 (Cañibano y Herranz, 2013). En esta línea intervencionista cabe señalar el Real Decreto-ley (RD-ley) 2/2012 y el RD-ley 18/2012 de saneamiento del sector financiero y de saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, respectivamente, en los que el Gobierno insta al BdE a modificar la Circular 4 para incorporar cambios en la valoración de activos relacionados con la actividad inmobiliaria y redefine el tratamiento de los cambios en estimaciones. A estos aspectos nos referimos seguidamente, pero entendemos que hubiera sido fácil evitar los problemas si se partiese de los estados financieros elaborados según las NIIF, y se introdujeran los ajustes que la autoridad bancaria entiende que una política prudente exige. En otras palabras, se pueden conciliar ambos objetivos, pero no con un único tipo de información.

Dejando de lado otros aspectos incluidos en la Circular 4, queremos llamar la atención sobre el tratamiento de las provisiones genéricas, también llamadas dinámicas y anticíclicas. Fueron introducidas en 2000 para reforzar la estabilidad financiera y la competitividad del sector¹⁴ y son un claro ejemplo del conflicto de intereses¹⁵: estabilidad vs transparencia. Diversos autores han

defendido su uso para propiciar la estabilidad del sistema financiero (Roldán, 2008; Saurina, 2009; Poveda, 2012), pero tienen poco que ver con la idea de transparencia y oportunidad perseguidos por las NIIF, y resultan incompatibles con la NIC 39 (Mora, 2012).

La NIC 39 no es un modelo de pérdidas esperadas, y mucho menos no esperadas, sino de pérdidas incurridas; por otra parte, la modificación que se está planteando en relación con el tratamiento de las provisiones de la cartera crediticia, si bien da un paso adelante en la idea de reconocer las pérdidas, solo incorpora las esperadas¹⁶. Bushman y Williams (2012) evidencian, mediante un modelo de pérdidas esperadas en 27 países, que la introducción de información prospectiva en la determinación de las provisiones conlleva más discrecionalidad para la dirección, y concluyen que «los beneficios de reducir la prociclicidad pueden desaparecer por la menor transparencia que conlleva una reducción de la disciplina del mercado y aumenta las actitudes menos prudentes respecto al riesgo de los bancos» (Bushman y Williams, 2012, 15). Evidentemente los problemas aumentan si además de pérdidas esperadas se incluyen las no esperadas, como sucede con las provisiones dinámicas. Los propios defensores de este sistema reconocen que conlleva un alisamiento del resultado, pero argumentan que este sistema es transparente y reduce el uso de otros mecanismos de alisamiento más opacos (Pérez, Salas y Saurina, 2008).

Esta política de alisamiento de beneficios ha impedido detectar, o por lo menos informar a terceros, sobre la magnitud de la crisis de forma oportuna. En efecto, los bancos pasaron de tener unas provisiones excesivas en épocas de bonanza, a consumirlas en las épocas de crisis. Laux (2012) cuestiona si esas provisiones excesivas limitaron los abusos en la época de exuberancia y si los bancos españoles están mejor preparados para afrontar la crisis¹⁷. Durante los primeros años no se reconocieron pérdidas, pero en 2012 se han emitido los RD-ley 2/2012 y 18/2012 introduciendo cambios en la forma de cuantificar las provisiones para aumentarlas a fin de paliar el déficit existente, lo que cuestiona la cuantificación de las pérdidas incurridas hecha hasta ese momento. Ciertamente, si la magnitud de la crisis hubiera sido menor, tal vez mediante las provisiones dinámicas se hubiera podido mantener una cierta estabilidad en los resultados, pero en ningún caso hubiera habido información no sesgada como requieren los inversores.

El procedimiento consistente con las NIIF hubiera sido llevar a reservas las provisiones excesivas existentes al introducir las normas en 2005 y reconocer las pérdidas conforme se fueron produciendo. De este modo hubiera habido impacto en las cuentas de resultados desde el comienzo de la crisis, lo que hubiera posibilitado tomar decisiones encaminadas a resolver los problemas cuando empezaron a afectar a la economía. No obstante, si el regulador bancario considera conveniente crear un colchón en épocas de bonanza, lo procedente sería emplear las reservas para tal finalidad y no alterar la cifra de resultados (Cañibano y Herranz, 2009).

También los RD-ley 2/2012 y 18/2012 suponen una nueva injerencia en la normativa internacional, pues obligan a dotar una provisión genérica en relación con todos los activos vinculados a la actividad inmobiliaria que existieran a 31 de diciembre de 2011, y además especifican que se debe reconocer de forma prospectiva afectando al resultado de 2012 (o incluso de 2013, si hubiera fusiones)¹⁸. Dejando de lado la determinación de la pérdida, y si

¹⁴ Sin embargo, como señala Garrido Torres (2012, 11), «para las entidades bancarias españolas las provisiones genéricas suponían simplemente la obligación de cubrir pérdidas inexistentes, razón por la cual intentaron impedir por todos los medios a su alcance su aprobación aduciendo que perjudicaba su competitividad internacional».

¹⁵ Si bien estos objetivos se suelen considerar incompatibles, en una reciente intervención el presidente del IASB manifestó su discrepancia: «En mi opinión, la transparencia es una condición necesaria para la estabilidad. La falta de transparencia es un factor importante en la reciente crisis». Asimismo puso de relieve que no se pueden emitir normas contables que den la imagen de que la situación es estable cuando no lo es; la estabilidad supone imponer requisitos de capital, lo que está fuera del alcance del IASB. Puede verse: *What and what not to expect of the expected loss model*, 3rd Conference on Accounting, Frankfurt, 4 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.iasplus.com>

¹⁶ Puede verse el ED/2013/3 *Financial Instruments: Expected Credit Losses*, publicado por el IASB en marzo de 2013.

¹⁷ A este respecto, Luis María Linde, gobernador del BdE, afirmaba en una conferencia a finales de 2012 que las provisiones dinámicas, que fueron el orgullo del sistema financiero español, tuvieron «menor éxito del que ahora sabemos que habría sido conveniente». Puede verse en: <http://www.expansion.com/2012/11/15/empresas/banca/1352973905.html>

¹⁸ Puede verse la Disposición final primera de las Circulares 2/2012 de 29 de febrero y 6/2012 de 28 de septiembre del BdE que modifican la Circular 4/2004 para incor-

estamos ante incurridas o esperadas o incluso no esperadas, lo cierto es que la lógica económica de estas normas es difícil de entender. ¿Cómo se puede decir que sabiendo que hay una pérdida se debe retrasar su reconocimiento contable uno o más ejercicios? ¿Qué imagen fiel puede proporcionar la información financiera si esto es así? Por otra parte, ¿es esto compatible con las NIIF? Como seguidamente se argumenta, no parece que lo sea.

En la medida que la NIC 39 solo contempla pérdidas incurridas, entendemos que no procede dotar una provisión incluso para activos de riesgo normal sobre los que no hay ninguna evidencia de deterioro, salvo que haya fundadas dudas sobre la adecuación de la clasificación entre distintos tipos de riesgo: normal, subestándar (no ha entrado aún en mora, pero tiene muchas probabilidades de hacerlo) y mora; pero en tal caso lo que hubiera procedido es ajustar la clasificación en lugar de la propia noción de crédito normal. De cualquier modo, según la filosofía de las NIIF corresponde a cada entidad determinar qué situaciones conllevan riesgo y cuál debe ser la cuantía de la pérdida a reconocer; y es misión del auditor verificar si la información elaborada capta la realidad económica del negocio, y en concreto si la provisión se ajusta a los riesgos de la entidad, de forma que las cuentas anuales expresen la imagen fiel según el marco normativo de referencia.

Por otra parte, cabe plantear: ¿cuándo habría que reconocer esta pérdida? El primer aspecto a aclarar es que un cambio de estas características no puede considerarse un cambio en una estimación contable, ya que esta apreciación corresponde a cada entidad y no a la autoridad regulatoria (por más que un RD-ley establezca que debe considerarse como tal), sino que se ajusta más a la noción de cambio en política contable aunque impuesto por una autoridad distinta a la que emite las NIIF, por lo que debe considerarse un cambio contable voluntario (NIC 8, párrafo 21). La exposición de motivos del RD-ley 18/2012 emplea una complicada argumentación supuestamente técnica para explicar la naturaleza del cambio: «La metodología empleada respeta el criterio recogido en las normas internacionales de contabilidad en la medida en que, en relación con los activos a los que va dirigida, trata de aproximar las mejores expectativas de mercado respecto de las reflejadas en los estados financieros de las entidades, evidenciadas mediante unas capitalizaciones de mercado sensiblemente inferiores a los valores teórico-contables, por lo que se contempla reconocer una pérdida incurrida si el importe recuperable de un activo es inferior a su valor en libros». Si bien no está claro a qué activos concretos se refiere, se impone un nuevo criterio, acorde con el valor razonable, lo que al margen de lo que diga el RD-ley no encaja con la NIC 39, que establece el coste. Ciertamente podría haber deterioro, pero limitado a las pérdidas incurridas, por lo que no pueden tenerse en cuenta «expectativas de mercado» que, sin embargo, sí capta el valor razonable.

Con el objeto de analizar cómo debería tratarse este cambio hay que acudir a la NIC 8, *Políticas contables, Cambios en las estimaciones contables y Errores*. En relación con los cambios en criterio o política contable, dispone que deben ser aplicados de forma retrospectiva llevando su impacto a reservas de principio de ejercicio (párrafos 19b y 22); con este tratamiento se pretende garantizar la comparabilidad de los estados financieros consecutivos. Por lo tanto, no parece que ni la forma de cálculo ni el modo de reconocer esta nueva dotación encajen con el planteamiento de las NIIF.

Otro aspecto sobre el que conviene llamar la atención es el tratamiento de las refinanciaciones a través de las que se evita que un deudor entre en mora, o se consigue que deje de estarlo. El informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre el sector financiero

español de 2012 ha alertado sobre el riesgo de una morosidad oculta debido a la existencia de refinanciaciones artificiales¹⁹. En efecto, si una entidad financiera refinancia a un deudor antes del vencimiento de la operación anterior se puede evitar que entre en mora, o si ya lo estuviera, se consigue que deje de estarlo, lo que podría afectar a la cuantía de la provisión a dotar, de forma que no solo se «beneficia» a las entidades en dificultades (se retrasa el pago de la deuda) sino a los prestamistas (posponen el reconocimiento de las pérdidas). Pero se trata de créditos que suelen tener un gran riesgo de impago y con niveles de cobertura muy bajos. Cañibano y Herranz (2013) atribuyen este «ocultamiento» al uso de las circulares del BdE y argumentan que el uso indebido de la normativa nacional para los estados consolidados públicos se ha justificado sobre la base de que las provisiones dinámicas eran más prudentes que las NIIF; sin embargo, los hechos han demostrado que no es así. Por ello afirman: «La aplicación de los principios contables que inspiran al IASB, en lugar de reglas detalladas, hubieran dado lugar a unos estados financieros que, debidamente auditados, hubieran reflejado la realidad de la situación financiera de estas entidades» (Cañibano y Herranz, 2013, 61).

Haciéndose eco de estos problemas, la Circular 6 del BdE de 28 de septiembre de 2012 introduce ciertas obligaciones sobre divulgación para evitar el ocultamiento de la morosidad en las operaciones de refinanciación (y reestructuración); así exige la publicación de información sobre los créditos refinanciados en las memorias anuales de las entidades financieras.

5.1. El caso Bankia

Este apartado se refiere al impacto de los incentivos y las instituciones en la elaboración de la información financiera, y el caso Bankia resulta especialmente ilustrativo de estas 2 influencias, como seguidamente se expone.

En mayo de 2012 Bankia reformuló las cuentas anuales de 2011 inicialmente formuladas en marzo de 2012, pasando de unos 300 millones de beneficios a 3.000 millones de pérdidas (netos de impuestos). Según se explica en la nota 1 de la memoria, apartado 1.11 sobre hechos posteriores, la empresa justificó esta decisión en los siguientes términos: «En este sentido, a la vista de la coyuntura económica y normativa, el contexto previsto de evolución del mercado, las circunstancias sobrevenidas y las recomendaciones y disposiciones mencionadas de los diversos organismos oficiales, se ha procedido a realizar un análisis de la razonabilidad de las estimaciones sobre la base de la información disponible y de la valoración y riesgo asociado a los activos y compromisos del Grupo existentes al 31 de diciembre de 2011» (pág. 36). Resulta difícil entender que los aspectos mencionados, todos ellos de carácter prospectivo (evolución prevista de precios, hechos sobrevenidos y nuevas normas) y sucedidos entre abril y mayo, puedan hacer variar unas estimaciones que deben referirse a diciembre de 2011, y por lo tanto obligar a reformular las cuentas de ese ejercicio. A continuación nos referimos al reconocimiento del deterioro adicional en la cartera crediticia y a la reducción de valor de las inversiones inmobiliarias, ajustes que determinaron la abultada cifra de pérdidas reconocidas en la reformulación.

Como se ha puesto de manifiesto, los RD-ley 2/2012 y 18/2012, pese a hacer mención a los activos existentes a 31 de diciembre de 2011, imponen captar el impacto de los cambios en el resultado de 2012, y por ello entendemos que ni deben ser utilizados como justificación de la reformulación, ni resulta procedente justificar esta decisión por los posibles efectos indirectos que pudieran ocasionar, como hace la entidad en sus argumentaciones de 20 de diciembre

porar lo establecido en los RD-ley 2/2012 y 18/2012, respectivamente, las cuales establecen que el efecto de los cambios en la determinación de las coberturas formará parte del resultado del ejercicio 2012.

¹⁹ Puede verse <http://www.imf.org/external/np/ms/2012/042512.htm>

de 2012 al requerimiento de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)²⁰. Si bien no se puede afirmar que Bankia aplicara los RD-ley de forma anticipada, cabe considerar lo que la propia entidad manifiesta en la citada nota de la memoria reformulada: «El efecto de las dotaciones a las pérdidas por deterioro anteriormente mencionadas y de la consideración de determinadas carteras de activos como subestándar han supuesto que las necesidades de dotaciones a las pérdidas por deterioro a realizar en el ejercicio 2012 por los requerimientos del Real Decreto-ley 2/2012 y del Real Decreto-ley 18/2012 adicionales con respecto a las dotaciones existentes al 31 de diciembre de 2011 pasen a situarse en 4.157 y 1.452 millones de euros». Como consecuencia de la distribución de la pérdida entre los 2 ejercicios, 2011 y 2012, la suma de estas 2 últimas cifras es menor a la de las inicialmente previstas e indicadas en la misma memoria: 3.396 y 4.722 millones²¹.

En la medida que Bankia justifica la reformulación por tratarse de hechos posteriores, creemos necesario analizar lo que al respecto dispone la NIC 10, *Hechos ocurridos después del período sobre el que se informa*. La norma distingue 2 tipos de hechos posteriores al cierre: los que conllevan ajustes y los que no; los primeros ponen de manifiesto condiciones que ya existían al cierre del ejercicio, mientras que los segundos se refieren a condiciones que han aparecido después (párrafo 3). Es cierto que en ocasiones puede ser difícil apreciar si un acontecimiento posterior proporciona evidencia de algo que ya existía al cierre (lo que no resulta trivial porque su impacto puede ser muy importante sobre el patrimonio de una entidad), por ello la norma da ciertas pautas, a las que nos referimos seguidamente, y que deben ser interpretadas por la dirección al formular las cuentas. No obstante lo dicho, en principio, cuanto más se aleje la formulación de cuentas de la fecha del cierre, más dudoso es que haya relación.

La NIC 10 en su párrafo 9 se refiere a 2 hechos que suponen nueva información no existente al cierre y que implican ajuste por deterioro de un activo: la quiebra de un cliente y la venta de inventarios; se entiende que ambos pueden confirmar que la pérdida ya existía al cierre. También se menciona en el párrafo 11 un ejemplo que no supone ajuste: la disminución en el valor razonable de las inversiones sucedida entre el cierre y la fecha de formulación; justifica la norma esta posición porque «La caída del valor de mercado no está, normalmente, relacionada con las condiciones de las inversiones en la fecha del balance, sino que refleja circunstancias acaecidas en el ejercicio siguiente», y al mencionar los hechos que suponen información en la memoria, pero no ajuste, en el párrafo 22g se refiere a «las variaciones anormalmente grandes, posteriores a la fecha del balance, en los precios de los activos o tipos de cambio de alguna moneda extranjera». Por su parte, la firma Deloitte en su guía de aplicación de las NIIF pone como ejemplo de hecho posterior que no implica ajuste el caso de un deudor que pasa a considerarse de dudoso cobro como consecuencia de hechos ocurridos después del cierre (Deloitte, 2010, 2072). Como más adelante señalamos, estos casos son precisamente los que conllevan los grandes ajustes realizados por Bankia en la reformulación de cuentas de 2011: nueva valoración de inversiones inmobiliarias y cambios en la cartera crediticia.

Dispone la NIC 10 que cuando los hechos que no suponen ajuste sean de tal importancia que su desconocimiento podría afectar a la capacidad de los usuarios de los estados financieros para tomar

decisiones económicas, debe incluirse información sobre su efecto en la memoria (párrafo 21). En consonancia con esta disposición, las entidades financieras españolas informaron sobre el impacto de los cambios normativos de 2012 en una nota en la memoria de los estados financieros de 2011²². Bankia, sin embargo, fue más allá en las cuentas reformuladas de 25 de mayo, y además de cuantificar en la memoria el impacto, modificó las estimaciones de forma que alteró el resultado de 2011, lo cual fue indicado en la memoria, y explicado con mayor detalle en sus argumentaciones de 20 de diciembre de 2012 al requerimiento de la CNMV, siendo el principal argumento «el nuevo entendimiento de la situación del mercado».

En cuanto a los ajustes por inversiones relacionadas con inmuebles, el deterioro se cuantifica en 2.833 millones, lo cual se justifica en el punto 1.1 de las argumentaciones por las «tasaciones nuevas referentes a 31 de diciembre de 2011» y por «evidencias de mercado derivadas del propio proceso de comercialización de estos activos» (pág. 2), y en el punto 1.2.3 se aclara que se «procedió a estimar sobre las tasaciones ya existentes el efecto del nuevo entendimiento de la situación del mercado inmobiliario teniendo en cuenta para ello las evidencias de mercado recientes del Grupo en la venta de activos de estas características» (pág. 4).

No vamos a discutir aquí la importancia del juicio de la empresa, así como del auditor, a la hora de interpretar las NIIF, pero parece un ejercicio de extrema discrecionalidad tomar como referencia la situación del mercado y las transacciones correspondientes a casi 5 meses posteriores a la fecha del cierre para determinar el valor de los inmuebles en ese momento. Como se ha expuesto, entendemos que en el marco de la NIC 10 estas apreciaciones no darían lugar a ajustes en el resultado del ejercicio ya cerrado, máxime si se tiene en cuenta que son precisamente los ejemplos que la norma proporciona de hechos posteriores que no dan lugar a ajuste. Por otra parte, la NIC 40 sobre *Inversiones inmobiliarias* señala que el valor razonable hace referencia al momento en el que se realiza la estimación del valor y no a la «evolución previsible del mercado»; en concreto, el párrafo 35 sostiene: «Las pérdidas o ganancias derivadas de un cambio en el valor razonable de una inversión inmobiliaria se incluirán en el resultado del ejercicio en que surjan», de forma que entendemos que las revisiones en los precios que se hayan producido en 2012 deben afectar a 2012. Además, el párrafo 55 señala: «Si la entidad ha valorado previamente una inversión inmobiliaria según su valor razonable, continuará valorándola a ese valor [...] aunque las transacciones en el mercado se hicieran menos frecuentes o los precios estuvieran menos disponibles», lo que excluye la posibilidad de ajustar las estimaciones de diciembre 2011 a la luz de las operaciones de 2012.

Ahora bien, si se tratara de valoraciones que no estuvieron a disposición de los administradores hasta esas tardías fechas, o si hubo retrasos en la recepción de la información en general, cabría pensar en problemas de orden interno, y tal vez en errores en el resultado de 2011, que podrían conllevar a la reformulación en alguna medida. Aunque la manifestación de Bankia sobre «tasaciones nuevas referentes a 31 de diciembre» sugiere esta posibilidad, lo cierto es que se dan más explicaciones relacionadas con cambios en estimaciones.

En lo que se refiere a los cambios en la cartera crediticia, derivan principalmente de reclasificaciones de créditos normales a subestándar y suponen un ajuste de 1.859 millones de euros; si fueran cambios en el criterio para hacer la clasificación deberían haberse considerado cambios en política contable, y a tenor de lo dispuesto

²⁰ Véanse las argumentaciones al requerimiento de Bankia por la CNMV de 20 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.cnmv.es/Portal/Consultas/IFA/InfAdicionIFA.aspx>

²¹ En la memoria de 28 de marzo se indica que el impacto del RD-ley 2/2012 se estimaba en 3.396 millones de euros. Obviamente no hay estimación para el efecto del RD-ley 18/2012, pues aún no se había publicado, pero en hecho relevante comunicado a la CNMV se incluyó la estimación de 4.722 millones de euros.

²² Si bien no hemos hecho un examen exhaustivo de las cuentas anuales del sector, sí hemos constatado que este ha sido el tratamiento dado por Bankinter, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Ontinyent y NGC Banco. En las 3 entidades, la firma de auditoría Deloitte menciona este aspecto en su informe de auditoría, y aclara que ello no afecta a su informe.

en el párrafo 22 de la NIC 8 deberían haberse llevado a reservas y no al resultado de 2011. No obstante lo dicho, si se hubiera dispuesto con retraso de información ya existente al cierre, hubiera procedido modificar el resultado de 2011, pero solo por los créditos cuya situación hubiera cambiado en el 2011. A diferencia de la mención hecha por Bankia a información tardía en relación con los inmuebles, no se alude a este extremo en este caso. Si las reclasificaciones derivaran de cambios en las circunstancias de los créditos después del cierre, lo que se comprende dadas las nuevas expectativas entrado ya el segundo trimestre del año, estaríamos ante un cambio en estimaciones, a lo que se refiere expresamente el párrafo 38 de la NIC 8: «un cambio en las estimaciones del importe de clientes de dudoso cobro afectará solo al resultado del ejercicio corriente y por lo tanto se reconocerá en el ejercicio corriente», en este caso el 2012. Sin embargo, en el punto 1.2.4 de las argumentaciones a la CNMV, Bankia justifica la inclusión del ajuste de la cartera crediticia en el resultado de 2011 porque, dado «el nuevo entendimiento de la situación del mercado hipotecario, se procedió a revisar las estimaciones» (pág. 4).

Si bien las NIIF no hacen una referencia explícita a la reformulación de cuentas, tampoco la descartan; esta práctica procede cuando antes de la aprobación de las cuentas anuales se detectan errores o se recibe información que se considera relevante incorporar en las cuentas anuales (Ernst y Young, 2013, 2524). Sin embargo, debe entenderse como una práctica excepcional, y de hecho así lo establece el RD 2014/2007 por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad, y lo reitera el ICAC en la Consulta 3 (BOICAC 86, junio 2011): «Esta regla legal relativa a hechos posteriores al cierre del ejercicio no tiene como objetivo imponer a los administradores una exigencia de reformulación de las cuentas anuales ante cualquier circunstancia significativa que se produzca antes de la aprobación por el órgano competente. Por el contrario, solo situaciones de carácter excepcional y máxima relevancia en relación con la situación patrimonial de la empresa, de riesgos que aunque conocidos con posterioridad existieran en la fecha de cierre de las cuentas anuales, deberían llevar a una reformulación de estas». Sin embargo, las manifestaciones hechas por los administradores de Bankia, antes citadas, no sugieren la existencia de errores en las cuentas inicialmente formuladas ni parecen evidenciar, al menos en su mayor parte, que se trate de circunstancias existentes al cierre, sino más bien que se revisaron las expectativas existentes al cierre a la luz de acontecimientos posteriores, de forma que se rompe la continuidad con el ejercicio 2011²³. La práctica contable consistente en anticipar el reconocimiento de gastos a fin de distraer la atención sobre ellos y beneficiar los resultados futuros se conoce como el *big bath*, y se asocia con cambios en la estructura de gobierno y en el consejo de dirección, y en particular del presidente ejecutivo, ya que ello puede beneficiar a la valoración de su gestión futura (Pourciau, 1993; Guan, Wright y Leikam, 1993), lo que es compatible con lo sucedido en esta entidad.

Bankia fue intervenida con dinero público por su fuerte exposición al sector de la construcción en mayo de 2012, y seguidamente fue nacionalizada. El plan de saneamiento forzó la dimisión a principios de mayo del entonces presidente Rodrigo Rato y la entrada de José Ignacio Goirigolzarri. El 25 de mayo el consejo reformuló

las cuentas²⁴ y dimitió en bloque. Con posterioridad fue nombrado un nuevo consejo, en el que se mantuvo al nuevo presidente. Ciertamente lo sucedido es también compatible con la solicitud por parte de Banco Financiero y de Ahorros (BFA), matriz de Bankia, de una fuerte inyección de capital en esas fechas, lo que resulta más justificable cuanto peor es la situación financiera de la entidad (Watts y Zimmerman, 1986). Es por ello que no se puede descartar que diversas razones de índole política, estratégica e institucional puedan contribuir a explicar lo sucedido en este caso.

Volviendo al tema central de este trabajo, llamamos la atención sobre la actuación de las instituciones, principalmente sobre la injerencia del BdE en la política contable. La decisión de la UE de adoptar las NIIF para las cuentas consolidadas de todas las entidades que cotizan debería haber limitado la capacidad normativa de esta institución a los estados reservados, pero no ha sido así. Esta situación anómala es fuente de conflictos y dificultades para las empresas, pero también para que los mecanismos de control, entre los que se incluyen tanto los auditores como la CNMV, ejerzan debidamente su papel.

6. Conclusiones

Las instituciones y los incentivos ocupan un papel de primer orden en la elaboración de las normas, pero también en su implementación y, por lo tanto, en la preparación de la información financiera. La adopción generalizada de las NIIF es especialmente útil en un mundo globalizado, ya que ayuda a la toma de decisiones de los inversores cuyos objetivos trascienden el marco nacional, pero no es suficiente y no garantiza la comparabilidad.

Según se ha expuesto, el impacto de las instituciones y los incentivos en la elaboración de las normas y de la información es tal que puede llegar a impedir que las NIIF —y por lo tanto el IASB— cumplan su misión. Se impone para ello ajustar el funcionamiento de las instituciones al nuevo orden y dejar de lado las tradicionales prácticas que pueden haber funcionado en otros momentos en los que las NIIF no eran de obligado cumplimiento.

Como se ha argumentado, una pieza clave para el éxito de la normativa contable internacional es el regulador bursátil, que ejerce el control de la aplicación de las normas. Centrándonos en el marco de la UE, si bien pensar en un regulador único es una utopía, urge hacer un esfuerzo por uniformizar o al menos armonizar los mecanismos de control de aplicación de las normas; de otro modo resulta muy difícil lograr el objetivo buscado con la adopción de las normas internacionales, que como se ha indicado en la introducción consiste en garantizar un alto grado de transparencia y comparabilidad de los estados financieros, a fin de contribuir al funcionamiento eficiente del mercado de capitales.

En lo que se refiere a este país, mediante la normativa contable del sector financiero hemos ilustrado como la prevalencia de las instituciones, en concreto de la autoridad normativa del BdE en el ámbito contable, entra en conflicto con la nueva realidad, lo que sin embargo no es cuestionado por otras instituciones claves para garantizar la calidad de la aplicación de las NIIF como son los auditores y el regulador del mercado: la CNMV. El análisis realizado insiste en la necesidad de separar los ámbitos de la elaboración de normas contables y de la regulación, en relación con este sector, a fin de permitir que las normas contables cumplan su papel. En esta línea cabe hacer mención al mencionado informe del FMI de 2012 en el que, tras evaluar el sistema financiero español, se concluye sobre la necesidad de fortalecer la independencia regulatoria de los reguladores bancarios y de valores, entre otros aspectos a mejorar.

²³ El deterioro total reconocido por Bankia se distribuía de forma uniforme entre las cuentas del primer semestre auditadas, y las del segundo semestre antes de la reformulación, lo que sugiere que, al igual que en otras entidades (BBVA, Banco Santander y CaixaBank), el deterioro se había ido produciendo de manera uniforme a lo largo del ejercicio 2011. Sin embargo, tras la reformulación de mayo, el deterioro es 4 veces mayor en el segundo que en el primer semestre, lo que es no es coherente con el resto del sector ni con la evolución de la coyuntura económica de 2011 de acuerdo con el Boletín Estadístico del BdE.

²⁴ A excepción de la consejera independiente Araceli Mora, Catedrática de la Universidad de Valencia, que dimitió antes de la reformulación.

Conflicto de intereses

La autora declara no tener ningún conflicto de intereses.

Agradecimientos

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación ECO2013-48208-P del Ministerio de Economía y Competitividad. Una versión inicial de este trabajo fue presentada en forma de conferencia en el ciclo: «La regulación contable internacional (IFRS): Retos e incentivos», organizada por la Fundación Ramón Areces en colaboración con la Cátedra UAM-ICJCE/AT 1ª de Información Financiera Corporativa en febrero de 2013, agradezco los comentarios recibidos de los participantes. Asimismo agradezco muy sinceramente los de los dos evaluadores anónimos de la revista.

Bibliografía

- Ang, N., Gallery, N. y Sidhu, B. K. (2000). The incentives of Australian public companies lobbying against proposed superannuation accounting standards. *Abacus*, 36(1), 40–70.
- Ball, R. (2006). International Financial Reporting Standards (IFRS): Pros and cons for investors. *Accounting and Business Research*, 36(Suppl 1), 5–27.
- Ball, R., Robin, A. y Wu, J. (2003). Incentives versus standards: Properties of accounting income in four East Asian countries. *Journal of Accounting & Economics*, 36(1–3), 235–270.
- Barth, M. E., Landsman, W. R., Lang, M. y Williams, C. (2012). Are IFRS-based and USGAAP-based accounting amounts comparable? *Journal of Accounting and Economics*, 54(1), 68–93.
- Brown, P. (2011). International Financial Reporting Standards: what are the benefits? *Accounting and Business Research*, 41(3), 269–285.
- Bushman, R. M. y Williams, C. D. (2012). Accounting discretion, loan loss provisioning, and discipline of banks. *Journal of Accounting and Economics*, 54(1), 1–18.
- Cai, L., Rahman, A. R. y Courtenay, S. (2008). The Effect of IFRS and its Enforcement on Earnings Management: An International Comparison. Working Paper [consultado 19 May 2013]. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1473571> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1473571>
- Cañibano, L. y Herranz, F. (2009). Las provisiones bancarias y las normas contables. *Consejeros*, (Diciembre).
- Cañibano, L. y Herranz, F. (2013). Principios versus reglas contables en las normas contables. *Consejeros*, (Febrero), 56–62.
- Carmona, S. y Trombetta, M. (2008). On the global acceptance of IAS/IFRS accounting standards: The logic and implications of the principles-based system. *Journal of Accounting and Public Policy*, 27, 455–461.
- Chand, P. y Cummings, L. (2008). The political and unstable nature of the IASB's 'Stable Platform': Post-convergence Australian experience. *Australian Accounting Review*, 18(3), 175–184.
- Coombes, R. J. y Stokes, D. J. (1985). Standard-setters' responsiveness to submissions on exposure drafts: Australian evidence. *The Australian Journal of Management*, 10(2), 31–45.
- Dechow, P. M., Hutton, A. P. y Sloan, R. G. (1996). Economic consequences of accounting for stock-based compensation. *Journal of Accounting Research*, 34(3), 1–20.
- Deloitte. (2010). A guide to IFRS reporting. *Deloitte*.
- Ernst & Young. (2013). *International GAAP*. Wiley.
- Garrido Torres, A. (2012). La actuación de las autoridades españolas frente a la crisis financiera. *Revista de Estudios Empresariales*, 2, 5–28.
- Gebhardt, G. y Novotny-Farkas, Z. (2011). Mandatory IFRS adoption and accounting quality of European banks. *Journal of Business, Finance and Accounting*, 38(3–4), 289–333.
- Giner, B. (2007). La interpretación de las NIIF y su convergencia con los USGAAP: algunas reflexiones críticas. *Partida Doble*, 190, 52–69.
- Giner, B. y Arce, M. (2012). Lobbying on accounting standards: Evidence from IFRS 2 on share-based payments. *European Accounting Review*, 21(4), 655–691.
- Guan, L., Wright, C. y Leikam, S. (2005). Earnings management and forced CEO dismissal. *Advances in Accounting*, 21, 61–81.
- Haring, J. R. (1979). Accounting rules and the accounting establishment. *Journal of Business*, 52(4), 507–519.
- Hail, L., Leuz, C. y Wysocki, P. (2010). Global accounting convergence and the potential adoption of IFRS by the U.S. (Part I): Conceptual underpinnings and economic analysis. *Accounting Horizons*, 24(3), 355–394.
- Healy, P. y Wahlen, M. (1999). A review of the earnings management literature and its implications for standard setting. *Accounting Horizons*, 13(4), 365–383.
- Hill, N. T., Shelton, S. W. y Stevens, K. T. (2002). Corporate lobbying behaviour on accounting for stock-based compensation: Venue and format choices. *Abacus*, 38(1), 78–90.
- Hussein, M. E. y Ketz, J. E. (1980). Ruling elites of the FASB: A study of the Big Eight. *Journal of Accounting, Auditing and Finance*, 3(4), 354–367.
- IFRSF (International Financial Reporting Standards Foundation). (2010). *Constitution*. London: IFRSF.
- IFRSF (International Financial Reporting Standards Foundation). (2013). *IASB and IFRS Interpretations Committee Due Process Handbook*. London: IFRSF.
- Isidro, H. y Raponic, I. (2012). Firm incentives, institutional complexity and the quality of harmonized accounting numbers. *The International Journal of Accounting*, 47(4), 407–436.
- Jorissen, A., Lybaert, N., Orens, R. y van der Tas, L. (2012). Formal participation in the IASB's due process of standard setting: A multi-issue/multi-period analysis. *European Accounting Review*, 21(4), 693–729.
- Kothari, S. P., Ramanna, K. y Skinner, D. J. (2010). Implications for AAP from an analysis of positive research in accounting. *Journal of Accounting and Economics*, 50(2&3), 246–286.
- Kwok, W. C. C. y Sharp, D. (2005). Power and international accounting standard setting: Evidence from segment reporting and intangible assets projects. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 18(1), 74–99.
- Laux, C. (2012). Financial instruments, financial reporting, and financial stability. *Accounting and Business Research*, 42(3), 239–260.
- Laux, C. y Leuz, C. (2010). Did fair-value accounting contribute to the financial crisis? *Journal of Economic Perspectives*, 24(1), 93–118.
- Leuz, C. (2010). Different approaches to corporate reporting regulation: How jurisdictions differ and why. *Accounting and Business Research*, 40(3), 229–256.
- Leuz, C., Nanda, D. y Wysocki, P. W. (2003). Earnings management and investor protection: An international comparison. *Journal of Financial Economics*, 69, 505–527.
- Meier, H. H., Alam, P. y Pearson, M. A. (1993). Auditor lobbying for accounting standards: The case of banks and savings and loan associations. *Accounting and Business Research*, 23(92), 477–487.
- Mora, A. (2012). Banco de España vs NIC 39. *Consejeros*, 71.
- Nobes, C. (2008). Accounting classification in the IFRS era. *Australian Accounting Review*, 18(3), 191–198.
- Nobes, C. W. (1983). A judgmental international classification of financial reporting practices. *Journal of Business Finance and Accounting*, 10(1), 1–19.
- Nobes, C. W. (1998). Towards a general model of the reasons for international differences in financial reporting. *Abacus*, 34(2), 162–187.
- Pérez, D., Salas, V. y Saurina, J. (2008). Earnings and capital management in alternative loan loss provision regulatory regimes. *European Accounting Review*, 17(3), 423–445.
- Pope, P. F. y McLeay, S. J. (2011). The European IFRS experiment: Objectives, research challenges and some early evidence. *Accounting and Business Research*, 41(3), 233–266.
- Poveda, R. (2012). A vueltas con las provisiones dinámicas y las NIIF. *Consejeros*, 72–73.
- Pourciau, S. (1993). Earnings management and non-routine executive changes. *Journal of Accounting and Economics*, 16, 317–336.
- Puro, M. (1984). Audit firm lobbying before the Financial Accounting Standards Board: An empirical study. *Journal of Accounting Research*, 22(2), 624–646.
- Puro, M. (1985). Do large accounting firms collude in the standards-setting process? *Journal of Accounting, Auditing and Finance*, 8(3), 165–177.
- Rahman, A. R., Wee, L. y Tower, G. D. (1994). Public choice and accounting standard setting in New Zealand: An exploratory study. *Abacus*, 30(1), 98–117.
- Roldán, J. M. (2008). El papel del modelo de originar para distribuir en la crisis financiera de 2007. *Estabilidad Financiera*, 15, 10–20.
- Saemann, G. (1995). The accounting standard-setting due process, corporate consensus, and FASB responsiveness: Employers' accounting for pensions. *Journal of Accounting, Auditing and Finance*, 10(3), 555–564.
- Saemann, G. (1999). An examination of comment letters filed in the U.S. financial accounting standard-setting process by institutional interest groups. *Abacus*, 35(1), 1–28.
- Saurina, J. (2009). Loan loss provisions in Spain. A working macroprudential tool. *Estabilidad Financiera*, 17, 11–26.
- Street, D. L. (2008). The impact in the United States of global adoption of IFRS. *Australian Accounting Review*, 18(3), 199–208.
- Sutton, T. G. (1984). Lobbying of accounting standard setting bodies in the UK and the USA: A Downsian Analysis. *Accounting, Organizations and Society*, 9(1), 81–95.
- US SEC (United States Securities and Exchange Commission) (2012). Work Plan for the Consideration of Incorporating International Financial Reporting Standards into the Financial Reporting System for U.S. Issuer [consultado 30 Ago 2012]. Disponible en: <http://www.sec.gov/spotlight/globalaccountingstandards/ifrs-work-plan-final-report.pdf>
- Van Lent, L. (1997). Pressure and politics in financial accounting regulation: The case of the financial conglomerates in the Netherlands. *Abacus*, 33(1), 88–114.
- Walker, M. (2010). Accounting for varieties of capitalism: The case against a single set of global accounting standards. *British Accounting Review*, 42, 137–152.
- Wallison, P. J. (2008). *Fair Value Accounting: A Critique*. American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Watts, R. L. y Zimmerman, J. L. (1986). *Positive Accounting Theory*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall International.
- Wysocki, P. (2011). New institutional accounting and IFRS. *Accounting and Business Research*, 41(3), 309–328.
- Zeff, S. (2012). The evolution of the IASC into the IASB, and the challenges it faces. *The Accounting Review*, 87(3), 807–837.