

09.07.2013

IV Encuentro. La Reforma del Sistema Financiero

Expansión

Luis M. Linde
Gobernador

Introducción

Es para mí un honor participar en la apertura de este Encuentro sobre “La Reforma del Sistema Financiero”, organizado por Expansión.

A la vista de la agenda y de la lista de participantes, este encuentro supondrá una excelente oportunidad para que los actores del sistema financiero español revisen los desarrollos más recientes y evalúen, desde la perspectiva de sus propias entidades, el futuro más inmediato.

El futuro de nuestro sistema financiero y de nuestra banca se sitúa necesariamente en el marco de la nueva regulación internacional, que se está diseñando a partir de la crisis económica y financiera internacional que empezó hace ya seis años, en 2007.

Esta crisis, cuyas consecuencias, es evidente, aún no hemos superado, ha dado lugar a múltiples iniciativas. Diferentes organizaciones financieras internacionales, públicas y privadas, incluyendo el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Pagos, se han implicado en su estudio y tratamiento.

Pero hay que mencionar, sobre todo, la constitución de nuevos marcos institucionales. Entre ellos destaca la creación del Consejo de Estabilidad Financiera, conocido por sus siglas en inglés, FSB, que fue promovido por el G20 y que ha asumido un papel central en el diseño y coordinación de la reforma financiera internacional.

Cabe señalar además la creación en las principales economías de instituciones encargadas específicamente de supervisar el sistema financiero desde una perspectiva macroprudencial. Ejemplos destacados son el *Financial Stability Oversight Council* en Estados Unidos, el *Financial Policy Committee* en Reino Unido o la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) en la UE.

En mi intervención me centraré en las propuestas del FSB y del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, que ha trabajado bajo sus directrices. Voy a detenerme en cuatro cuestiones que me parecen más generales o más importantes en el nuevo marco regulatorio que se está diseñando.

En primer lugar, la entrada en vigor de las nuevas normas de capital que se conocen como “Basilea III”, cuya orientación fundamental es, como todos sabemos, reforzar el capital de los bancos; en segundo lugar, el nuevo tratamiento de las entidades sistémicas y los nuevos marcos de resolución bancaria. En relación con esta cuestión, haré un inciso sobre posibles reformas de los modelos de negocio bancario, lo que solemos denominar “reformas estructurales”. Y, finalmente, haré una referencia a las cuestiones contables pendientes de discusión –con importantes consecuencias en la gestión del balance de las entidades– para lograr la deseable convergencia entre las normas norteamericanas del *Financial Accounting Standards Board (FASB)* y las normas aplicadas en Europa del *International Accounting Standards Board (IASB)*.

La entrada en vigor del nuevo marco de capital de Basilea III

Uno de los principales elementos del nuevo marco regulatorio es la modificación de las normas prudenciales del sector bancario mediante el acuerdo que llamamos “Basilea III”, cuya adaptación al ámbito europeo se ha producido con la aprobación, hace sólo unos días, de la nueva Directiva sobre Requerimientos de Capital.

Entre otras cosas, la implantación de Basilea III supondrá un aumento del nivel mínimo de *core capital*, que pasará del 2% al 4,5% y la creación de un colchón de conservación del capital del 2,5%. Por lo tanto, los bancos deberán mantener en todo momento un nivel de capital de la máxima calidad de, al menos, un 7% de los activos ponderados por riesgo. A ello se añade la introducción de un colchón de capital contra-cíclico de hasta el 2,5%, con el que, por primera vez, se introduce un componente macroprudencial en la regulación de los niveles de capital, cuyo objetivo último es suavizar las oscilaciones del crédito a lo largo del ciclo.

Además, el nuevo marco de Basilea III incluye otras novedades de gran relevancia. Entre ellas cabe destacar la introducción de una ratio de apalancamiento en la que los activos no se ponderarán por el riesgo y la introducción, por primera vez, de requisitos de liquidez. Por una parte, la *ratio de cobertura de liquidez* exigirá a los bancos disponer de un volumen suficiente de activos líquidos para resistir en escenarios de tensión. Por otra parte, se prevé la introducción de una *ratio de financiación neta estable*, cuyo objetivo es limitar el descuadre de vencimientos.

La nueva regulación prevé que estos nuevos estándares, a los que deben añadirse los cambios en la definición de capital, se vayan aplicando progresivamente, de modo que el período de transición finalice en 2019. Con ello se pretende evitar que el refuerzo de la solvencia de las entidades se produzca a costa de una reducción de la financiación que los bancos proveen al conjunto de la economía.

Sin embargo, existe una presión en los mercados para que las entidades cumplan anticipadamente con las exigencias establecidas en Basilea III. Por otra parte, en muchos países, la debilidad del escenario macroeconómico contribuye al aumento de la morosidad, lo que plantea la conveniencia de disponer de colchones suficientes para absorber las pérdidas que puedan materializarse.

Por todo ello, las entidades deben aprovechar el margen de que disponen para reforzar sus recursos propios, despejando las dudas que puedan existir sobre su capacidad para cumplir con los nuevos requisitos en los plazos previstos. Pero también hay que señalar que la aplicación anticipada completa de los nuevos requisitos en el corto plazo, en un entorno económico como el actual, resultaría excesivamente pro-cíclica.

La regulación de las entidades sistémicas

El segundo aspecto clave en la reforma regulatoria promovida por el FSB ha sido la creación de un nuevo marco para el tratamiento de las entidades de “importancia sistémica”.

Las entidades de importancia sistémica son aquellas que, por su tamaño, complejidad y grado de interconexión, podrían llegar a provocar, en caso de quiebra, graves problemas en el sistema financiero global. El problema que plantean viene dado por el hecho de que, a falta de un marco legislativo adecuado, la amenaza de su quiebra no deja, frecuentemente, otra opción a las autoridades que rescatarlas, lo que puede suponer importantes costes para los contribuyentes.

En respuesta a este problema, el FSB ha diseñado un marco para el tratamiento de estas entidades, cuyo punto de partida ha sido la definición de una metodología para identificarlas y la publicación, en noviembre de 2011, de una lista elaborada de acuerdo con esa metodología.

A ello han seguido unas exigencias de capital regulatorio adicionales a las aplicables al resto del sector. La lista más reciente del FSB, en la que se incluyen dos entidades españolas (Santander y BBVA), establece distintos tramos, dependiendo de los recargos de capital que deberán afrontar, que oscilan entre un 1% y un 2,5%.

De acuerdo con lo establecido en el marco de Basilea III, estos requerimientos adicionales comenzarán a exigirse en 2016 y su implantación deberá ser completa en 2019.

La necesidad de marcos de resolución efectivos

Otra de las piezas clave del nuevo marco para el tratamiento de las entidades sistémicas es la obligación que se les impone de elaborar planes de recuperación y resolución eficaces, así como la introducción de regímenes legislativos que permitan su aplicación efectiva.

El FSB publicó en 2011 un conjunto de condiciones o características - los llamados *Key Attributes* - que deberán cumplir los regímenes de resolución de cada jurisdicción.

Cabe señalar que en España, con la publicación de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, hemos adoptado un régimen que incorpora con anticipación varios de los elementos exigidos por el FSB en materia de resolución.

Más recientemente, hace sólo unos días, el Ecofin ha alcanzado un acuerdo sobre el proyecto de Directiva de resolución de entidades de crédito, que supone un avance crucial hacia la implantación de los acuerdos del FSB en el ámbito europeo.

Este proyecto de Directiva, que está aún pendiente de acuerdo con el Parlamento Europeo, pretende dotar a las autoridades nacionales de poderes e instrumentos para

anticiparse a las crisis bancarias y para resolver cualquier entidad de crédito de forma ordenada. El proyecto de Directiva establece una variedad de instrumentos para poder abordar las crisis bancarias en tres momentos o estadios: en el estadio preventivo, en el supuesto de intervención temprana y en el supuesto de resolución.

En la fase preventiva, las entidades deberán elaborar planes de recuperación para el caso de que se produzca un deterioro significativo de su situación. Las autoridades tendrán igualmente, en algunos casos, facultades para nombrar gestores de las entidades. Las principales medidas de resolución serían la venta de parte de los negocios; el establecimiento de bancos puente para la transferencia temporal de los activos sanos a una entidad controlada por el sector público; la separación de activos mediante la transferencia de los dañados a un vehículo de gestión; y medidas de imposición de pérdidas a los accionistas y a los acreedores no asegurados. Esto último es lo que en la terminología inglesa suele denominarse *bail-in* (que, me parece, no tiene traducción sencilla al español) en contraposición con el concepto de *bail-out* (que tampoco la tiene), que supone o suele suponer, en definitiva, la asunción de pérdidas por parte del sector público.

El instrumento de *bail-in* permitirá a las autoridades de resolución cancelar o convertir en capital los derechos de accionistas y acreedores de aquellas instituciones en situación de insolvencia o próxima a la insolvencia. Según el acuerdo alcanzado por el Ecofín, los depósitos de personas físicas y de pequeñas y medianas empresas, así como los pasivos frente al Banco Europeo de Inversiones, tendrán preferencia sobre otros acreedores no asegurados y sobre los depósitos de grandes empresas. El Fondo de Garantía de Depósitos - que actuará siempre sustituyendo a los depósitos garantizados, es decir, los inferiores a 100.000 euros - tendrá un rango de prelación o preferencia mayor que el de los otros depósitos. Quedarán excluidos, en todo caso, del *bail-in*, entre otros, los depósitos asegurados, es decir, los depósitos inferiores a 100.000 euros; los pasivos con garantía, como las cédulas hipotecarias; y los pasivos derivados de la participación en sistemas de pagos, así como los pasivos interbancarios con vencimiento inicial inferior a siete días.

Por otra parte, el borrador de Directiva requiere que los Estados miembros establezcan fondos de resolución dotados *ex-ante*. Estos fondos serán utilizables para apoyar temporalmente a las entidades en resolución mediante préstamos, garantías, compras de activos o capital para bancos puente. También serán utilizables para financiar lo que podemos denominar “elemento de flexibilidad” de la Directiva, al que me referiré enseguida. Estos fondos deberán alcanzar en los próximos 10 años un volumen equivalente, al menos, al 0,8% de los depósitos asegurados de las entidades de crédito del país. Para ello, las entidades deberán realizar contribuciones anuales en función de sus pasivos. El proyecto de Directiva deja a la discreción de los Estados Miembros la posibilidad de fusionar o mantener separados los fondos de resolución y de garantía de depósitos.

Finalmente, hay que hacer notar que el acuerdo del Consejo Ecofín introduce, tal como acabo de mencionar, un “elemento de flexibilidad” para que las autoridades de resolución nacionales, en ciertos casos excepcionales y con sujeción a criterios estrictos, puedan excluir del *bail-in*, total o parcialmente, a cualquier categoría de pasivos, y utilizar el fondo

de resolución para financiar dicha exclusión. Sin embargo, sólo podrán acudir a esta flexibilidad después de que, como regla general, se haya impuesto a accionistas y acreedores pérdidas por un importe mínimo del 8% de los pasivos totales de la entidad sujeta a resolución. Además, la posible contribución del fondo de resolución en sustitución de otros acreedores no podrá exceder del 5% de los pasivos totales de la entidad.

En términos generales, el proyecto de Directiva es satisfactorio. En primer lugar, establece un marco de resolución relativamente armonizado no existente hasta ahora. En segundo lugar, aunque para alcanzar el acuerdo ha sido necesario introducir el mencionado “elemento de flexibilidad”, el margen de maniobra estará acotado. En tercer lugar, ese 8% de pasivos totales, que serán objeto del *bail-in* inicialmente, es susceptible de ser cubierto con relativa facilidad por capital y deuda subordinada. Finalmente, el acuerdo otorga seguridad a los depósitos. Los depósitos de más de 100.000 euros sólo serían objeto de *bail-in* cuando se hubiera alcanzado el 13% de los pasivos totales de una entidad e, incluso en ese momento, podrían no resultar afectados, dado la posibilidad prevista en el proyecto de Directiva de financiación por el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

En suma, junto con el Mecanismo Único de Supervisión, esta mayor armonización en los regímenes de resolución nacionales es uno de los pilares esenciales de la futura Unión Bancaria europea.

Para terminar con el tratamiento de las entidades sistémicas globales, hay que señalar que éste exigirá, para cada una de ellas, la creación de Grupos de Gestión de Crisis. Se prevé que estos Grupos lleven a cabo una primera revisión de la viabilidad de los planes de resolución de los bancos sistémicos incluidos en la lista de noviembre de 2011, antes de 2014.

Medidas estructurales

Como complemento a los esfuerzos realizados hasta ahora en relación con las entidades sistémicas, las autoridades de diversos países han adoptado, o están considerando adoptar reformas que suponen modificaciones en los modelos de negocio bancario, con restricciones legales al tamaño o a las actividades que pueden desarrollar las entidades de crédito. Ejemplos de ello son la Regla Volcker, introducida en Estados Unidos; las medidas planteadas por una comisión independiente presidida por John Vickers en el Reino Unido; y las propuestas de un grupo de expertos presidido por el gobernador del Banco de Finlandia, Erkki Liikanen, en la Unión Europea.

En general, estas medidas persiguen limitar el tamaño de las entidades bancarias o simplificar su estructura, aislando determinadas actividades que se consideran esenciales como, por ejemplo, la captación de depósitos, de potenciales pérdidas en otras áreas del negocio bancario, especialmente las relacionadas con el *trading*. Estas reformas podrían ayudar a reducir la complejidad y el tamaño de las entidades, así como su grado de interconexión con el denominado sistema bancario en la sombra. Contribuirían, así, a facilitar su gestión y su supervisión, y en caso necesario, a hacer más sencilla su resolución.

Sin embargo, estas propuestas y las medidas planteadas han quedado hasta ahora fuera de la coordinación del Consejo de Estabilidad Financiera. Como consecuencia de ello, las principales jurisdicciones han elaborado sus propuestas de forma aislada y existen diferencias significativas entre las mismas.

Por ejemplo, no existe consenso ni acerca de la delimitación de las actividades a separar, ni sobre los procedimientos legales para hacerlo. Mientras que en Estados Unidos las entidades que toman depósitos podrán continuar realizando actividades de creación de mercado, las propuestas de la Unión Europea y Reino Unido obligarían a establecer algún tipo de separación entre ambas líneas de negocio. Y existen varias fórmulas legales para aislar las distintas actividades, que van desde la separación total obligatoria en Estados Unidos a la exigencia de crear filiales financieramente independientes dentro de un mismo grupo en la propuesta que se discute en la Unión Europea.

Debo señalar que hay dudas, que el Banco de España considera razonables, acerca de la conveniencia de la implantación de estas iniciativas, al menos con su diseño actual.

En primer lugar, deberían analizarse cuidadosamente las interacciones con el resto de procesos regulatorios en marcha. Los objetivos de las medidas estructurales coinciden en buena medida con los de los trabajos del FSB sobre el tratamiento de entidades sistémicas.

En segundo lugar, debería considerarse la consistencia de las reformas propuestas a nivel internacional. En este sentido, debería evitarse que las nuevas medidas de reforma estructural introduzcan diferencias injustificables en el tratamiento de actividades similares. Por lo tanto, el debate sobre este tipo de medidas debería pasar del nivel nacional o regional al ámbito global, posiblemente en el marco de las discusiones del FSB.

Además, existe el riesgo de que las divergencias en los modelos de reforma estructural conduzcan a una mayor fragmentación –o, si se quiere, a una cierta re-nacionalización- de la actividad financiera.

Por último, deberían tenerse en cuenta las posibles implicaciones de estas medidas sobre la estructura del sistema financiero. En particular, debería evitarse que su aplicación signifique un desplazamiento de las actividades más arriesgadas hacia el sistema bancario en la sombra.

En definitiva, antes de proceder a la introducción de nuevas medidas estructurales, deberían valorarse sus costes y beneficios desde una perspectiva global, teniendo en cuenta los avances en otros ámbitos de la reforma regulatoria, especialmente en lo que respecta a la creación de nuevos marcos de resolución y al tratamiento de las entidades sistémicas.

En todo caso, parece razonable que se respete el principio de que la regulación debe imponer requisitos más estrictos a las actividades más arriesgadas. Debería establecerse una distinción clara entre las entidades cuyo volumen de *trading* es relativamente

reducido y se orienta principalmente a la prestación de servicios a su clientela, de aquellas otras entidades con un perfil de riesgo más acentuado.

Refuerzo y convergencia en los estándares contables

La última cuestión que quería tratar atañe a las reglas de contabilidad. En abril de 2009, el G20 solicitaba al *International Accounting Standards Board* (IASB) y al norteamericano *Financial Accounting Standards Board* (FASB) la adopción de medidas para reforzar y aproximar sus respectivas normas. Como consecuencia de ello, se ha revisado el tratamiento de las combinaciones de negocios y la consolidación de estados financieros, con especial énfasis en las especificidades de los vehículos de propósito especial, y también se ha trabajado en la definición del valor razonable y en los criterios que deben tenerse en cuenta para su determinación.

Sin embargo, los reguladores contables no han alcanzado aún un acuerdo en lo relativo al tratamiento del deterioro de los activos financieros (las tradicionalmente llamadas "provisiones" por riesgo de crédito). Tras un largo debate, el *International Accounting Standards Board* (IASB) y el *Financial Accounting Standards Board* (FASB) han emitido dos modelos separados de "pérdida esperada", que actualmente se encuentran en fase de deliberación.

Hay una novedad importante: frente al modelo actual de "pérdida incurrida", ambos adelantan el registro de las pérdidas y aceptan considerar pérdidas estimadas o esperadas. Para calcularlas, incorporan previsiones razonables sobre condiciones económicas y eventos futuros. La discrepancia no se encuentra por tanto en el importe de las pérdidas estimadas, sino en el momento en que se reconocen. La propuesta del *International Accounting Standards Board* (IASB) difiere el reconocimiento de una parte de las pérdidas hasta el momento en que se manifiesta un deterioro significativo de la calidad crediticia del activo, mientras que la del *Financial Accounting Standards Board* (FASB) reduce la discrecionalidad de las entidades, al obligarlas a reconocer la totalidad de las pérdidas esperadas que razonablemente puedan estimarse. En el Banco de España entendemos que, en principio, esta última propuesta responde más fielmente al requerimiento del G20, que se ha mostrado preocupado por el elemento pro-cíclico incorporado a la regulación actual.

Conclusiones

Quiero concluir resaltando el esfuerzo, sin precedentes, que se está desarrollando en la coordinación internacional de la regulación financiera y el papel del Consejo de Estabilidad Financiera y del Comité de Basilea. A lo largo de la crisis se han observado ciertos síntomas de re-nacionalización de los mercados financieros, y algunos supervisores han adoptado, en momentos determinados, medidas proteccionistas poco o nada coordinadas con otros supervisores. Pero lo cierto es que el grueso de las iniciativas regulatorias se ha desarrollado en el marco de una cooperación internacional reforzada, liderada por el FSB.

Es esencial que se mantenga en el futuro este enfoque basado en la cooperación. De lo contrario, correríamos el riesgo de retroceder en el grado de integración de los sistemas financieros, y este sería, junto con el proteccionismo comercial que hasta ahora se ha conseguido evitar una muy negativa consecuencia de la crisis.

Muchas gracias por su atención.