

Madrid, 9 de octubre de 2008

Perspectivas regulatorias en el sistema bancario español

II Foro Cajas de Ahorros. CECA

Miguel Fernández Ordóñez
Gobernador del Banco de España

En primer lugar, quiero agradecer a los organizadores de esta jornada su amable invitación a participar en este foro para pronunciar algunas palabras sobre las perspectivas regulatorias del sistema bancario español.

Dados los acontecimientos que día a día se vienen sucediendo en el sistema financiero internacional, este tema podría parecer de menor importancia. Pero precisamente la calidad de nuestro sistema de regulación y supervisión nos está permitiendo enfrentar esta situación desde una posición de fortaleza.

En mi intervención comenzaré centrándome en la situación del sistema bancario español, su posición ante las perturbaciones de los mercados financieros y las condiciones en que afronta los retos e incertidumbres del nuevo entorno económico, subrayando el papel que en todo ello ha jugado, y está jugando nuestro marco regulatorio. Después dedicaré el resto de mi intervención a comentar las principales iniciativas regulatorias actualmente en curso, enmarcadas en los trabajos desarrollados en el ámbito de la Unión Europea, el Foro de Estabilidad Financiera y el Comité de Basilea.

* * *

Durante los catorce años de bonanza que ha vivido la economía española las entidades de crédito españolas han ido asegurando una sólida posición, que se refleja en sus ratios de solvencia, de rentabilidad y de eficiencia, por lo que el estallido de las turbulencias en los mercados financieros internacionales, en el verano de 2007., sorprendió a nuestro sistema bancario bien preparado para afrontar sus efectos.

La experiencia en crisis pasadas nos ayudó a mantener una regulación financiera y un modelo de supervisión que, unidos al propio modelo de negocio de nuestros bancos y cajas, han contribuido a la sólida posición actual del sistema bancario español.

Gracias a los criterios de prudencia mantenidos en la normativa contable aplicable a las entidades españolas y, en particular, en lo que se refiere a las provisiones por riesgo de crédito, las entidades españolas han dispuesto de una mayor fortaleza y margen de maniobra para afrontar el deterioro de las condiciones de los mercados del crédito. Esos mismos criterios han sido decisivos para que nuestras entidades no hayan mantenido, tampoco, posiciones relevantes fuera de balance a través de determinados vehículos, procedimiento que para las entidades de otros países ha resultado enormemente lesivo porque, bajo una aparente transmisión efectiva del riesgo, contribuyó a crear bolsas donde se acumulaban pérdidas que luego retornaban a la entidad.

La exigente regulación sobre control y gestión del riesgo de crédito, y unas prácticas de supervisión particularmente atentas a la evolución de los riesgos, han favorecido que nuestras

entidades sigan mayoritariamente centradas en el negocio bancario tradicional, lo que les ha alejado de la ingeniería financiera más compleja y del modelo de “originar para distribuir” que está, junto a otros factores también relevantes, en el origen de las turbulencias del verano pasado y de la crisis financiera que ahora estamos atravesando.

Por el contrario, los patrones seguidos en las titulaciones en España se han basado normalmente en estructuras sencillas en las que, además, la retención en los balances bancarios de los riesgos más relevantes de los activos subyacentes ha contribuido a que las entidades tengan los mismos incentivos para evaluar adecuadamente la calidad crediticia de los titulares de los préstamos que si la cartera no se hubiera titulado, evitando que, por esta vía, se hayan relajado los criterios de concesión de créditos.

Asimismo, en el reforzamiento de su posición estructural no hay que olvidar el importante esfuerzo que han realizado las entidades de crédito españolas para implantar los complejos cambios regulatorios y de gran calado desarrollados en los últimos años, antes de la tormenta financiera del verano de 2007. Estos cambios han tenido un alto nivel de exigencia en términos de recursos organizativos, personales y tecnológicos.

Creo que es justo reconocer que las entidades españolas han acometido este proceso de forma satisfactoria, con profesionalidad y diligencia.

Primero tuvieron que afrontar la adopción del nuevo marco contable de las normas internacionales de información financiera. Después, los preparativos para la importante reforma de la normativa de solvencia, impulsada por el acuerdo conocido como Basilea II; y, casi coincidiendo en el tiempo, la implantación práctica de las exigencias de la Directiva de mercados financieros, la conocida como MiFID.

Las normas internacionales de contabilidad han sido incorporadas a nuestra regulación por la circular del Banco de España 4/2004, en la que se hizo un notable esfuerzo por mantener criterios de prudencia en aquellos ámbitos en los que dichas normas permitían varias opciones.

Un ejemplo claro de ello es la normativa en materia de provisiones por riesgo de crédito que, por una parte, establece los criterios que determinan las provisiones que deben realizarse en relación con las pérdidas incurridas e identificables en operaciones concretas. Y por otra, establece la necesidad de hacer provisiones para cubrir las pérdidas, también incurridas e inherentes a la cartera, pero todavía no identificables de manera individualizada.

Desde un punto de vista conceptual, estas provisiones reflejan el hecho de que, para los sistemas bancarios, los riesgos tienden a acumularse a lo largo de los ciclos expansivos, y a manifestarse cuando estos se acaban, es decir, tienen que ver con el comportamiento procíclico que

caracteriza a los mercados financieros. El sistema está diseñado de tal modo que ha obligado a las entidades a constituir fondos que les permitirán absorber el impacto de un potencial incremento de las provisiones específicas.

Basilea II, que ha sido objeto de regulación en la circular del Banco de España 3/2008, pero que ya venía influyendo desde mucho antes en los comportamientos de nuestras entidades, supone un notable avance en la gestión de los riesgos que afrontan las entidades de crédito. Esto ha permitido, y va a permitir en el futuro, porque es un sistema que se realimenta con la experiencia, que los gestores conozcan mejor el negocio y funcionamiento de las entidades, y que puedan controlar en mayor medida los riesgos en los que incurren.

La nueva normativa de solvencia tiene como objetivo hacerla más rigurosa y sensible al riesgo, a la vez que incentivar una mejor gestión del mismo. No hay que olvidar que el peor de los riesgos en que puede incurrir un gestor bancario es su incapacidad de identificar, comprender o medir con prudencia los riesgos del negocio que acomete.

No me detendré en comentar los tres pilares en que se asienta el tratamiento de la solvencia, por ser ya sobradamente conocidos, pero sí destacaré la importancia de que éstos se observen conjuntamente, a fin de que las entidades alcancen un nivel de recursos propios acorde con su perfil de riesgos global.

Por último, en este repaso de la normativa más reciente, las entidades de crédito españolas también se han enfrentado a la prueba de incorporar los mandatos de la denominada MIFID.

La MIFID tiene como uno de sus objetivos la mejora de la protección del inversor a través de dos vías: el refuerzo de los requisitos organizativos y operativos de los proveedores de servicios de inversión, y el perfeccionamiento de las normas de conducta que rigen sus relaciones con la clientela.

La mejora de la protección del inversor, aparte de ser un objetivo legítimo en sí mismo, sirve para favorecer una mejor organización y un control interno más severo, lo que es una exigencia de buena gestión que redundará en una mejora operativa con efectos positivos sobre la eficiencia y la credibilidad de la entidad.

Por otro lado, desde el punto de vista de gestión integral de riesgos, sirve para concienciar y sensibilizar acerca de la importancia del riesgo de reputación. Riesgo especialmente importante en el caso de las entidades de crédito, cuyo negocio está basado precisamente en la confianza.

* * *

Legítimamente orgullosos de lo hecho hasta hoy no debemos, sin embargo, caer en la autocomplacencia. La coyuntura actual presenta retos importantes y elementos nuevos tanto para nuestros bancos y cajas como para los reguladores y supervisores, que deben ser valorados de forma ponderada.

Es evidente que el fuerte crecimiento de la economía española en estos últimos años también ha dado lugar a diversos desequilibrios. El enorme recurso a la financiación exterior para atender las necesidades de crédito con que apoyar dicho crecimiento, y el rápido crecimiento del endeudamiento de las familias y empresas, junto a otros factores bien conocidos, como el papel esencial que ha desempeñado el mercado inmobiliario en nuestro crecimiento, son elementos que debemos tener muy presentes, pues van a determinar nuestro próximo futuro.

A esos desequilibrios, cuyo proceso de corrección se había iniciado en 2006, se han sumado ahora acontecimientos mundiales que, han intensificado el ajuste creando una situación en la que el pronunciado aumento de la morosidad y la contracción del negocio plantean retos a los que hay que hacer frente sin tardanza.

Aunque el aumento de la morosidad era previsible y aunque todavía no ha alcanzado niveles alarmantes, hay que hacerle frente aunando elevadas dosis de flexibilidad en su gestión y el mantenimiento de la calidad y cantidad de las provisiones y fondos propios; por su parte, la contracción del negocio obligará inevitablemente a las entidades a promover un mayor control de los costes y la racionalización de los procesos.

Tanto la actividad bancaria como la regulatoria tendrán que adaptarse al nuevo marco, forzando a entidades y reguladores a abordar iniciativas que permitan mantener y reforzar las sólidas bases de nuestro sistema bancario e impulsar su crecimiento en un mercado globalizado.

En esta misma dirección de reforzar la solidez y estabilidad del sistema bancario en su conjunto, hay que situar las iniciativas que, en diferentes foros internacionales, se están abordando para modificar la regulación financiera y que se están centrando en:

- reforzar la solvencia de las entidades y seguir contribuyendo a la mejor gestión de los riesgos bancarios;
- mejorar tanto la transparencia para inversores, mercados y reguladores, como los estándares de valoración, en particular cuando los mercados se vuelven ilíquidos;
- incrementar la cooperación y convergencia entre supervisores para asegurar la eficacia en el control prudencial de los grandes grupos transnacionales,
- la prevención de situaciones de crisis y su gestión en caso necesario, y

- la mejora del funcionamiento de los mercados, incluyendo el papel de las agencias de calificación crediticia y de la estructura de incentivos existentes.

En orden a reforzar la solvencia de las entidades, prosiguiendo con la armonización regulatoria y la convergencia supervisora, y con el objetivo de contribuir a la estabilidad financiera, la Comisión Europea, culminando unas iniciativas puestas en marcha con anterioridad a las turbulencias del verano de 2007, acaba de presentar una propuesta de Directiva que modifica la regulación de la solvencia actualmente en vigor en las áreas que a continuación paso a comentarles.

En primer lugar, se pretende mejorar algunos elementos de la regulación aplicable a las titulizaciones y los productos estructurados, especialmente donde las turbulencias han puesto de manifiesto la necesidad de revisar la existencia de determinados incentivos potencialmente adversos. Así, para hacer frente a los conflictos de interés presentes en el modelo originar para distribuir, se propone que los originadores y los patrocinadores de instrumentos con estructuras poco transparentes retengan una parte del riesgo transferido a los inversores. Este nuevo requisito se complementa, por el lado de los inversores, con la obligación por parte de estos de tener un conocimiento completo de los riesgos que asumen tanto por las características de las complejas estructuras en que están invirtiendo como de los activos subyacentes.

También la extensión del modelo de originar para distribuir ha producido un fuerte crecimiento de los activos incluidos en la cartera de negociación, cuyo riesgo no había sido correctamente tenido en cuenta en la normativa actual, lo que ha aconsejado un aumento sustancial de los requerimientos de capital para estos activos, en particular, para cubrir adecuadamente su riesgo de crédito.

Al mismo tiempo se plantea un reforzamiento de la calidad de los recursos propios básicos de las entidades bancarias, de forma que los instrumentos híbridos que ahora se computan junto con el capital ordinario y las reservas, van a soportar límites estrictos y armonizados, y dispondrán de características que los hagan verdaderamente útiles en caso de crisis de una entidad.

También se aborda la revisión de la regulación del riesgo de concentración con un solo cliente o grupo de clientes vinculados entre sí, con el fin de hacerla más coherente con los métodos aplicados para el cálculo de los requerimientos de capital y de endurecer el tratamiento de diversas exposiciones y contrapartes, en particular las interbancarias, antes excluidas de estos límites en muchos países, aunque no en España.

Más novedoso es el establecimiento de principios detallados para una adecuada gestión y supervisión del riesgo de liquidez. El objetivo es incentivar a los bancos a que adquieran un mejor conocimiento de su perfil de riesgo. Así, el consejo de administración será el encargado de establecer el nivel apropiado de tolerancia frente al riesgo de liquidez. Por otro lado, las entidades

deberán realizar ejercicios de estrés e implantar los correspondientes planes de contingencia. Asimismo, se hace hincapié en la conveniencia de mantener un colchón apropiado de activos líquidos de alta calidad para hacer frente a situaciones de estrés.

Finalmente, buena parte de la reforma se dedica a mejorar los mecanismos de supervisión de los grandes grupos bancarios transfronterizos; el reconocimiento legal de los colegios de supervisores, las medidas destinadas a facilitar el ejercicio de las competencias de los supervisores implicados, a coordinar su actividad y a permitir que compartan su información con otras autoridades, que deberían dotar de mayor eficacia a la supervisión de dichos grupos, especialmente en caso de una situación de emergencia en una entidad con presencia en diversos países.

Además, se pretende fortalecer el papel de los comités europeos de supervisores y, en particular el de los supervisores bancarios (el denominado CEBS) a los que se asignan tareas específicas adicionales a las que ya venían realizando de asesoramiento técnico a la Comisión en relación a las iniciativas legislativas que acabo de comentar; o del desarrollo de guías supervisoras para asegurar la convergencia en la implantación de las normas europeas.

Junto a estas iniciativas en Europa, el Comité de supervisores bancarios de Basilea también está a punto de finalizar diversos trabajos que contribuirán, globalmente, a reducir el apalancamiento del sistema y la concentración excesiva de riesgos dentro de los grandes bancos internacionales.

Esos trabajos van, desde las medidas puntuales que van a contribuir a refinar el denominado Pilar 1 en aquellos puntos que han sido más determinantes en las pérdidas sufridas por las entidades financieras durante las turbulencias, a la mejora de la gestión de riesgos y el incremento de la transparencia al mercado.

Con este fin, aumentarán los requerimientos exigibles en las llamadas retitulizaciones o los de la cartera de negociación con el fin de capturar adecuadamente ciertos elementos de riesgo de crédito que los modelos al uso no han valorado adecuadamente y de esta forma se alineará el capital regulatorio con el riesgo inherente a estas posiciones.

También en esta misma dirección va la guía que acaba de publicar el Comité sobre la gestión del riesgo de liquidez, donde se pretende, fundamentalmente, elevar la capacidad de los bancos para enfrentarse a posibles situaciones de estrés de liquidez, mediante, entre otros factores, un prudente colchón de activos líquidos de elevada calidad. La crisis actual ha mostrado la importancia de integrar la gestión de la liquidez en los procesos globales de gestión de riesgos de la entidad.

Pero también la crisis ha abierto a la reflexión numerosas áreas que sólo voy a mencionar, por ejemplo,

- la armonización de las medidas de prevención y gestión de situaciones de crisis, terreno en el que jugará un papel esencial la cooperación y convergencia, tanto entre supervisores como entre los supervisores y otros actores.
- la mejora del funcionamiento de los mercados, donde se inserta, entre otras iniciativas, la de la Comisión Europea sobre la eventual regulación de las agencias de calificación crediticia.
- la revisión de los estándares de valoración de los activos, incluyendo la búsqueda de un método común de valorar los activos ilíquidos en los estados contables.
- el análisis de los posibles efectos procíclicos de la regulación financiera, especialmente el posible efecto procíclico de la normativa de solvencia, de la contable e, incluso de las políticas de retribución al personal.

Por último, otra área que sin duda alcanzará gran importancia es la de reforzar las infraestructuras sobre las que está construido el sistema financiero. Hay una necesidad creciente de que volvamos a evaluar la solidez de nuestros mercados de derivados, muy en especial los de derivados de crédito en los que se transfieren un volumen enorme de riesgos, y de nuestros sistemas de liquidación y compensación, junto a los principales participantes en los mismos, con el fin de asegurar que cumplen su función (dar liquidez y precio a los productos) tanto en tiempos normales como en situaciones de estrés.

* * *

También por su importancia en orden a la promoción de infraestructuras financieras apropiadas y por su enorme relevancia sobre una parte esencial del negocio de nuestras entidades bancarias, quiero destacar la creación de un mercado único de servicios de pago ligado a la Zona Única de Pagos en euros, conocido por sus siglas en inglés, SEPA, y la directiva de reciente aprobación sobre servicios de pago.

La armonización de las normas de conducta con la clientela en lo que se refiere a los pagos redundará en beneficio del usuario de servicios financieros, que tendrá una más amplia gama de proveedores a su disposición, con el consiguiente incremento de la eficiencia vía precio y/o calidad del servicio recibido, y en unas condiciones de protección que le permiten un adecuado nivel de confianza y seguridad.

La finalidad de esta Directiva de servicios de pago es establecer un marco jurídico común para su prestación, marco jurídico que debe a la vez:

- dotar a los usuarios de servicios de pago de un grado de protección de sus intereses suficiente para que dispongan del nivel seguridad necesario para confiar en la prestación de servicios transfronterizos propia del mercado único.

- crear un terreno de juego que favorezca la oferta competitiva de estos servicios, tanto por la posibilidad de acceso de todo tipo de intermediarios solventes, como por la ausencia de trabas nacionales que dañen la prestación de estos servicios.

Prepararse para la correcta aplicación de esta norma, que supondrá un cambio importante en nuestras prácticas y usos bancarios más habituales constituye un nuevo reto que deberán abordar nuestras entidades bancarias en los próximos meses poniendo una vez más a prueba la capacidad de adaptación de sus estructuras. La implicación del conjunto de la organización en su puesta en marcha contribuirá sin duda a incrementar su solidez especialmente en las relaciones con los clientes minoristas.

En esta misma línea, la reciente Directiva de crédito al consumo profundiza en el mercado único de servicios al por menor garantizando a la vez un elevado nivel de protección de los consumidores. Tanto por la vía de una mayor transparencia en las condiciones, como por la del derecho del consumidor a desistir del crédito durante un plazo reglado, sin coste alguno para él y sin necesidad de acreditar motivo alguno, se favorecerá además una mayor responsabilidad de las entidades en la concesión rigurosa de estos créditos.

He pretendido con esta intervención proporcionar una perspectiva general de los retos regulatorios pasados, presentes y futuros. Pero déjenme terminar con una reflexión general sobre las reformas del marco de regulación. Tenemos que evitar que la crisis actual nos lleve a reaccionar pendularmente hacia la hiperregulación. Las excepcionales circunstancias que estamos viviendo no pueden hacernos olvidar un principio que me parece esencial y es el de que toda iniciativa regulatoria, antes de aprobarse debe ser convenientemente ponderada y someterse a un examen exigente sobre su finalidad y necesidad.

Muchas gracias