

Madrid, 29 de octubre de 2010

La reforma del sistema financiero y su supervisión

XIX Congreso Nacional de Auditoría

Javier Aríztegui
Subgobernador del Banco de España

Buenos días. Me complace participar en este foro de profesionales de la auditoría por segundo año consecutivo, precisamente cuando acaba de aprobarse la primera gran reforma de nuestra ley de auditoría que, durante sus 22 años de vigencia, ha contribuido tanto a la transparencia y fiabilidad de la información económico-financiera.

Por ello quiero agradecer a las Corporaciones de Auditores su invitación para hablar hoy aquí. Estoy seguro de que en estas jornadas se están aportando nuevas ideas para mejorar la calidad de la actividad auditora. Este impulso hacia la calidad es un objetivo que ha de estar presente en cualquier ocupación humana, pero que es especialmente relevante en quienes tienen como misión aportar una opinión técnica e independiente sobre la fiabilidad de las cuentas anuales, por la repercusión que tienen en la confianza de aquellos que se relacionan con el sector financiero.

* * *

Analizaré las repercusiones que la crisis ha tenido en este sector y, en concreto, en la reciente reforma del sistema bancario y de su supervisión.

Empezaré con el proceso de reestructuración bancaria y la reforma del régimen legal de las cajas de ahorros, para continuar con las “pruebas de resistencia” del sistema bancario, cuya publicación el pasado mes de julio supuso un esfuerzo de transparencia. A continuación, repasaré los principales retos que los cambios en la regulación internacional suponen para nuestras entidades de crédito; en particular, hablaré de Basilea III, del tratamiento de las entidades sistémicas y del nuevo enfoque sobre supervisión.

Por último, haré una referencia a las dos iniciativas más recientes en materia contable del Banco de España: la reforma del anejo IX de la circular contable y la modificación del tratamiento de las llamadas “combinaciones de negocio”.

* * *

Han pasado más de tres años desde el estallido de la crisis y, aunque la mayor parte de las entidades españolas han demostrado un elevado grado de solidez, las cajas de ahorros requerían un proceso ordenado de reestructuración.

Los acuerdos de integración entre entidades de crédito, especialmente cajas de ahorros, han sido diseñados con el objetivo de absorber el exceso de capacidad instalada. Para apoyar este proceso, se creó en junio de 2009, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, al que me referiré a partir de ahora usando el acrónimo que ya es de uso común: FROB. Legalmente tiene dos funciones:

- Facilitar los procesos de integración de entidades viables, dirigidos a mejorar su eficiencia a medio plazo, aportándoles capital.
- Complementar la actuación de los tradicionales “Fondos de Garantía de Depósitos” en la resolución de las crisis individuales de entidades no viables, aportando recursos financieros y una mayor contundencia en las actuaciones de intervención.

Como consecuencia de los 13 procesos de integración de cajas de ahorros, en los que han participado entidades que acumulan el 94% de los activos del sector, pasaremos de contar con 45 cajas de ahorros a 18 cajas o grupos de cajas. El FROB ha comprometido apoyos en 8 casos, cuyo montante total asciende a 10.581 millones de euros, de los cuales 10.189 millones se han materializado en la suscripción de participaciones preferentes. El resto corresponde a las ayudas a CajaSur, el único caso en que el FROB ha actuado en su segunda faceta: contribuir a resolver una “intervención” del Banco de España.

Este proceso de racionalización, al que se ha sumado algún banco y donde también empiezan a observarse movimientos de cooperativas, está suponiendo un trabajo muy importante que no debe decaer.

Quiero resaltar también que las entidades han realizado por su parte, en los tres últimos años, un notable esfuerzo de reconocimiento, vía cuenta de resultados, del deterioro en los activos, por más de 40.000 millones de euros, a la vez que han podido hacer uso de otros casi 20.000 millones de provisión genérica que habían acumulado desde el año 2000, cuando se introdujo la obligación de que se constituyera una provisión de carácter dinámico.

* * *

Quisiera destacar, asimismo, la reciente reforma del régimen legal de las cajas de ahorro. Sus principales objetivos son: primero, facilitar su acceso a los mercados de capitales; segundo, reforzar la profesionalización de su gestión; y tercero, sujetarlas a una mayor disciplina de mercado.

La nueva regulación abre la posibilidad de que las cajas emitan cuotas participativas con derecho de voto, asimilando estos instrumentos a las acciones de las sociedades anónimas y facilitando la captación en el mercado de recursos propios de máxima calidad.

La nueva regulación también abre la puerta a formas jurídicas novedosas de desarrollo de su actividad, estableciendo tres alternativas. La primera, la integración en un “sistema institucional de protección” -SIP-. La segunda, la cesión de todo su negocio a un banco controlado por la caja. Y la tercera, la transformación en una fundación dedicada únicamente a la actividad benéfico-social

y que se nutre de los rendimientos procedentes de su patrimonio. Esta fundación cederá cediendo su negocio financiero a un banco a cambio de una determinada participación accionarial.

Para conseguir el segundo objetivo de una mayor profesionalización del gobierno y gobierno de las cajas, además de la posible entrada de inversores terceros con derecho de voto y a participar, en su caso, en la administración de las emisoras de las cuotas participativas, la reforma, entre otras medidas, reduce el peso máximo de los poderes públicos y regula un régimen exigente de incompatibilidades.

Por lo que se refiere al objetivo de mayor disciplina de mercado, la introducción de cuotas participativas con derecho de voto y el establecimiento de modos alternativos de desarrollo de la actividad a que me he referido antes son fórmulas que permiten que los participantes en el mercado ejerzan una mayor disciplina sobre las cajas.

* * *

Es momento de hacer una referencia a las “pruebas de resistencia”, como corolario de la reestructuración. El ejercicio fue coordinado a nivel europeo y permitió transmitir a todos certidumbre sobre la solidez del sector bancario español, incluso en condiciones económicas extremas y de muy improbable ocurrencia.

Pero el aspecto que me gustaría resaltar hoy se refiere a la publicidad del ejercicio y, de manera más general, a los beneficios derivados de la transparencia. En este sentido, creo que el papel realizado por las autoridades españolas ha sido alabado por numerosos inversores por dos razones:

- Por haber ido más allá de la información pública mínima acordada a nivel europeo, detallando aspectos especialmente sensibles para el sector bancario, como el deterioro potencial de sus activos sobre el sector promotor y constructor.
- Por haber ampliado el alcance del ejercicio, hasta cubrir el 95% del sector, frente al mínimo del 50% acordado a nivel europeo.

* * *

Quisiera dedicar unas palabras a la reforma conocida como Basilea III.

En primer lugar, cabe destacar el cambio en la definición de capital, para dotar a los elementos que lo componen de mayor capacidad de absorción de pérdidas. Con este fin, las nuevas normas hacen especial hincapié en los siguientes aspectos:

- Debe ser preponderante el denominado “core capital”, que es el componente de mayor calidad dentro de los recursos propios de los bancos, formado por las acciones ordinarias y las reservas. La proporción que debe alcanzar pasa del 2 al 4,5 % de los activos ponderados por riesgo; además, el requerimiento mínimo de capital de nivel 1, que incluye también instrumentos como las participaciones preferentes, se incrementa desde el 4% al 6%.
- Se endurece la propia definición de “core capital”, con criterios más estrictos para impedir la inclusión en su cómputo de ciertos elementos con alguna debilidad y, especialmente, por la exigencia de que se deduzcan algunos activos de calidad cuestionable.

En consecuencia, se incrementa la cantidad y la calidad del “core capital”, lo que supone mayores niveles de solvencia de las entidades de crédito.

En segundo lugar, este cambio en la definición del capital se complementa con lo que se han denominado “colchones”, o masas de maniobra, adicionales: el colchón de conservación y el colchón anticíclico.

El objetivo del primer “colchón” es lograr que los bancos cuenten con un nivel de seguridad añadido al mínimo legal. De esta manera, deberán contar con una masa añadida de capital y reservas de dos puntos y medio de “core capital”. El mantenimiento de ese colchón es esencial para poder decidir libremente sobre la distribución de beneficios o el pago de retribuciones variables al personal ya que, en caso de insuficiencia, las entidades afrontarán dificultades crecientes para conceder “bonus” o para repartir dividendos. Por ello, cabe afirmar que, en realidad, los bancos deberán mantener en periodos normales al menos un 7% de “core capital”.

Al anterior se añade un “colchón anticíclico”, para mitigar la propensión del sistema financiero a acentuar las tendencias del ciclo económico.

Como tercer punto, hay que mencionar la introducción de unos requerimientos mínimos de liquidez mediante la exigencia de un doble coeficiente:

- el ratio de liquidez a corto plazo pretende que las entidades bancarias puedan cubrir con activos líquidos las salidas netas de caja previstas en un horizonte de treinta días.
- el ratio estructural persigue que las entidades cuenten, de manera estable y permanente, con una estructura de financiación adecuada a su negocio. Dicho de otra manera, que financien las inversiones permanentes con fondos propios y ajenos a medio y largo plazo.

Para valorar sus efectos, durante una “fase de observación” se evaluarán éstos. A partir de esa revisión, se prevé su entrada en vigor, respectivamente, en enero de 2015 y enero de 2018.

En relación con estos tres primeros puntos, creo que no se puede olvidar el elevado impacto que podría tener este conjunto de medidas en el sistema financiero y en la economía en general si se aplicase en su totalidad en un momento económico tan delicado como el actual. Por este motivo, se fija un calendario que permite su implantación gradual a lo largo de los ocho próximos años.

En cuarto lugar, cabe destacar el ratio de apalancamiento complementario al coeficiente de capital y cuya particularidad reside en que no tiene en cuenta en su cálculo la ponderación por riesgo de los activos. O, dicho de otra manera, utiliza como base de cómputo los datos contables, sin someter a los activos bancarios a procedimientos de transformación.

De nuevo, existirá un periodo de prueba de esta medida, ya que su entrada en vigor definitiva se pospone hasta 2017. No obstante, en 2013 comenzará a contrastarse un coeficiente del 3%, calculado como el cociente entre la nueva definición del capital de Nivel 1 y los activos contables del banco más las exposiciones fuera de balance.

En quinto lugar, quiero llamar la atención sobre el debate en torno al tratamiento que cabe otorgar a las entidades sistémicas. Se está trabajando en el desarrollo de planes de resolución que permitan que una entidad en crisis pueda ser reestructurada con el menor daño para el conjunto del sistema. En este sentido, las propias instituciones deberán desarrollar planes de contingencia y planes de resolución para establecer qué acciones tomar en caso de crisis. No cabe descartar alguna demanda adicional de capitalización.

Por último, quiero destacar el consenso existente entre los reguladores internacionales sobre la necesidad de contar con una supervisión más estrecha para detectar mejor los riesgos y actuar sobre ellos desde el primer momento.

* * *

Las reformas señaladas no agotan las novedades en materia supervisora. En este sentido, cabe mencionar los cambios en la supervisión en la Unión Europea, de muy reciente aprobación. En efecto, el establecimiento de la Agencia Europea Bancaria y de las respectivas Agencias Europeas de Valores y Seguros, suponen un paso adelante para una mejor coordinación.

Por otro lado, en enero de 2011 iniciará su actividad la Junta Europea de Riesgo Sistémico, que se dedicará fundamentalmente a la estabilidad financiera.

En suma, el nuevo Sistema Europeo de Supervisión Financiera, denominación que engloba al conjunto de autoridades antes mencionado, nace con el objetivo de garantizar la correcta aplicación de las normas y preservar la estabilidad.

En fin, espero que estas someras referencias les permitan hacerse una idea de los cambios tan notables que nos van a afectar en los próximos años.

* * *

Permítanme referirme a continuación a los dos cambios en materia contable realizados por el Banco de España durante este año: el cambio en la estimación de las provisiones específicas y la incorporación de la versión final del proyecto de “combinaciones de negocio”.

En primer lugar, quiero señalar que la reforma pretende profundizar en la convergencia de la Circular contable del Banco con las normas y prácticas internacionales de información financiera, así como mejorar los procedimientos de cálculo del deterioro en las carteras crediticias. Si se repasan sus principales puntos, estas consideraciones se reflejan en cada uno de ellos:

- Al reducir el plazo del calendario de provisiones, se recoge el criterio internacional de reconocer la pérdida de manera más rápida en comparación con el sistema anterior de diferir el reconocimiento en 24 meses.
- Al incluir todas las garantías inmobiliarias en el cálculo, se pone de manifiesto que no considerar ciertos tipos de garantías puede ir en detrimento de la imagen fiel. Por ello, las entidades podrán considerar las anteriormente denominadas “garantías no eficaces”, ajustando su valor mediante unos coeficientes que reflejan la capacidad de comercialización del bien a corto plazo, sin pérdidas significativas.
- Por último, quiero hacer una pequeña mención a las nuevas normas de provisiones para activos adjudicados. Se incorpora una práctica contable ya extendida, como es tener en cuenta la permanencia del inmueble en la entidad como indicador objetivo de deterioro.

Por lo que se refiere a la reforma en materia de uniones de sociedades, o en “jerga contable” “combinaciones de negocio”, se trata de un paso lógico en la estrategia del Banco de mantener una regulación compatible con las normas internacionales de contabilidad. Aunque todavía es un criterio en proceso de elaboración, se están dando los pasos necesarios para su aprobación en breve plazo.

Nada más y muchas gracias por su atención.