

05.03.2015

Presentación del libro “La regulación financiera: ¿solución o problema?”
Clausura del acto/Fundación de Estudios Financieros

Fernando Restoy
Subgobernador

Buenos días.

Muchas gracias por la introducción y por la oportunidad de participar en el acto de presentación de este informe sobre regulación financiera elaborado por un grupo de excelentes conocedores del tema. Con casi todos ellos he tenido alguna relación profesional en los últimos años y, en especial, con el coordinador del número, José Pérez, quien contribuyó a mi ingreso en el Banco de España -en su etapa de Director General del Servicio de Estudios- hace algunos años y que, por lo tanto, tiene alguna responsabilidad en el hecho de que hoy me encuentre ante ustedes.

El título del trabajo es ciertamente muy provocador: La regulación financiera: ¿solución o problema?. Es tranquilizador comprobar que la conclusión del trabajo no es que la regulación sea el problema y que, por lo tanto, la desregulación sea la solución. Por el contrario, creo que los autores, con carácter general, valoran el esfuerzo realizado en el fortalecimiento de la regulación prudencial y, en particular, su orientación al objetivo de lograr más y mejor capital.

Entiendo, al mismo tiempo, y comparto, en gran medida, la preocupación por evitar excesos. La regulación –como la inmensa mayoría de las políticas públicas- no es un *free lunch*. Aparece para corregir fallos de mercado que perjudican al bienestar colectivo. Sin embargo, a cambio, introduce distorsiones en la asignación de recursos que pueden ser costosas. Por lo tanto, ante cualquier propuesta regulatoria resulta más que saludable evaluar el alcance de estas distorsiones.

El trabajo, en diversos capítulos, acierta a identificar posibles efectos adversos de lo que enfáticamente se denomina “tsunami regulatorio” o incluso “orgía regulatoria” según uno de los autores. El texto menciona la posibilidad de que el ritmo y el alcance de los cambios regulatorios pudiera estar afectando a la liquidez de determinados mercados de valores, a la asunción de riesgos por parte de sectores poco supervisados, a reducir la capacidad de concesión de crédito de los bancos o a moderar la competencia, entre otros desarrollos. Los autores sugieren, acertadamente, que la razonabilidad de los cambios, su parametrización y su calendario de implementación deben ser correctamente evaluados teniendo en cuenta no solo su contribución directa a la estabilidad financiera sino también posibles consecuencias efectos colaterales.

Una idea que flota en el análisis es que, dados los riesgos que conlleva la sobre-regulación, un enfoque alternativo pudiera consistir en economizar cambios normativos a cambio de aumentar la intensidad supervisora. Es decir, intentar contener la avalancha de nuevos requisitos regulatorios, de aplicación generalizada, sustituyendo algunos de ellos por actuaciones supervisoras intrusivas, adaptadas a la situación concreta de cada entidad. Se trata, ciertamente, de una idea atractiva a la que me gustaría dedicar el resto de mi intervención.

Los retos de la supervisión

Hasta recientemente, el núcleo de la actuación supervisora en muchas jurisdicciones se ha venido centrando, quizás en exceso, en la vigilancia de la solvencia de las entidades

financieras a través del seguimiento de las ratios de capital definidas en la regulación vigente.

Es cierto, no obstante, que el desarrollo del pilar 2 de Basilea a partir de los ejercicios regulares de revisión supervisora ha cambiado algo la situación. El pilar 2 permite establecer requisitos específicos a cada entidad en función de su perfil de riesgos para cubrir aspectos no recogidos en el pilar 1 (ratios mínimos de capital regulatorio). De este modo, el supervisor puede modular los requerimientos de solvencia ajustándolos a la situación de cada entidad, por lo que se amplía su margen de discrecionalidad y se refuerza su papel, reduciéndose, en consonancia, la importancia relativa de los requerimientos generales de solvencia que establece la regulación.

De la misma manera, la incorporación de las pruebas de resistencia como herramienta supervisora amplía la capacidad del supervisor para imponer requisitos de capital u otras restricciones a las entidades, cuando ello resulta preciso para hacer frente a escenarios adversos, incluso si estos resultan poco probables. De nuevo, esta herramienta amplía el peso de la actuación supervisora.

Con todo, para optimizar el alcance de la supervisión, esta precisa de instrumentos suplementarios de los que no siempre dispone, de acuerdo con la normativa prudencial vigente. Por ejemplo, no en todas las jurisdicciones el supervisor debe autorizar expresamente la computabilidad de determinados instrumentos de capital, la adquisición de participaciones significativas en otras instituciones financieras o el reparto de dividendos con cargo a reservas.

Sobre todo, una supervisión eficaz debe poder descansar ocasionalmente en actuaciones discrecionales distintas de la mera aplicación de los instrumentos expresamente recogidos en la normativa. En particular, el supervisor debe tener la capacidad real de influir sobre las decisiones de los gestores de las entidades a través de la persuasión moral y de formular recomendaciones, legalmente no vinculantes, con la seguridad de que su seguimiento va a ser en la práctica muy generalizado. De otro modo, las actuaciones supervisoras se verían excesivamente restringidas por un marco normativo que, a pesar de su perfeccionamiento en los últimos años, difícilmente puede contemplar todas las situaciones con relevancia supervisora ni incluir el abanico completo de instrumentos necesarios para hacerles frente con la celeridad requerida en cada caso.

Finalmente, resulta difícil lograr un rendimiento adecuado de la supervisión si esta no alcanza a la revisión profunda de los estados contables de las entidades. Déjenme que elabore algo más esta idea.

Como es evidente, un objetivo esencial de la supervisión es vigilar la solvencia de las entidades a través del seguimiento de las ratios de capital. En la medida en que estas ratios son calculadas a partir de la información contable, resulta esencial asegurar que esta refleja adecuadamente el valor de los activos y las obligaciones financieras de la entidad. Naturalmente, a esta tarea se dedican también los auditores y supervisores de valores. No obstante, la especificidad y complejidad del negocio de las entidades bancarias, la evidente relación de la información patrimonial publicada con la estabilidad financiera y la escasa concreción que en ocasiones tienen los principios contables

vigentes, aconseja que el supervisor prudencial contribuya a promover entre sus supervisados el seguimiento de la mejores prácticas en la materia, siempre de conformidad con la normativa vigente y el reparto de competencias entre instituciones que ahí se establezca.

Por lo tanto, la eficacia del marco supervisor, sin duda fortalecido con carácter general por los cambios introducidos en la regulación prudencial, requiere no solo de la disponibilidad por ley de un conjunto amplio de instrumentos a través de los que se pueda imponer requisitos o restricciones a las entidades sino, también, entre otros elementos, de la capacidad de influir de facto sobre decisiones y políticas de gestión a través de actuaciones formalmente no vinculantes, así como de vigilar el adecuado reflejo contable de la situación patrimonial de la entidad.

Ciertamente, estos elementos han estado en gran medida presentes en el marco supervisor vigente en España en los últimos años. El Banco de España se ha encontrado con un abanico de poderes relativamente amplio y ha utilizado con frecuencia, en su práctica supervisora, la persuasión moral y la emisión de recomendaciones que han sido siempre seguidas por las entidades. Además, ha dispuesto de la competencia de emitir normas contables sobre los estados individuales, que las entidades y las firmas de auditoría han utilizado como una referencia para la adecuada cumplimentación, también, de los estados consolidados que, con carácter general, deben estar alineados, en toda la Unión Europea, con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).

Este enfoque supervisor no es idéntico al seguido en otras jurisdicciones. En el ámbito del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), la mayor parte de las autoridades, incluyendo el BCE, tiene competencias algo menos amplias que el Banco de España. Por otra parte, en diversas jurisdicciones europeas, la estrategia supervisora se ciñe en mayor medida que en nuestro caso a la utilización estricta de los instrumentos supervisores reconocidos formalmente en la norma, descansando menos en la emisión de recomendaciones o directrices informales.

Por ejemplo, una recomendación, como la realizada por el Banco de España en el año 2013, que pedía con carácter general que los dividendos en efectivo en ese ejercicio no excedieran del 25% del beneficio consolidado, resultaría relativamente insólita en otros países. Como saben, la recomendación que emitió el Consejo del MUS sobre este tema en enero de este año solo resultaba restrictiva para aquellas entidades cuyas ratios de solvencia incumplían unos niveles mínimos alineados con los requisitos regulatorios.

El enfoque más formalista de la supervisión que encontramos en otras jurisdicciones proporciona una mayor claridad en el alcance de la supervisión. Asimismo, facilita la identificación de las responsabilidades respectivas de los gestores de las entidades y sus supervisores. No obstante, la sujeción rígida a reglas y normas estrictas de actuación reduce, lógicamente, la capacidad del supervisor para identificar y corregir a tiempo desarrollos potencialmente desestabilizadores para la entidad.

En el terreno de la contabilidad, la experiencia del ejercicio de revisión de la calidad de los activos, recientemente llevado a cabo por el MUS, muestra que existe una discrepancia

apreciable en los criterios contables concretos utilizados en las distintas jurisdicciones, si bien en todas ellas deben aplicarse los principios incorporados en las NIIF.

En nuestro caso, como he comentado antes, los criterios seguidos están determinados por la circular del Banco de España sobre normas de información financiera pública y reservada y modelos de estados financieros (conocida como la circular contable). En otros países, los criterios utilizados se han ido estableciendo a lo largo del tiempo con una participación, en general, menos activa por parte del supervisor.

La armonización de estos criterios resultaría altamente deseable, sobre todo en materia de clasificación de exposiciones –campo en el que la Autoridad Bancaria Europea ha realizado un avance notable en los últimos meses- y, sobre todo, de política de provisiones. Debe tenerse presente que, aunque el supervisor puede ajustar los requisitos de recursos propios, la exigencia de mayores niveles de capital no corrige adecuadamente la ausencia de provisiones suficientes. Esto es así porque el nivel de provisiones tiene siempre implicaciones directas y transparentes sobre los resultados de la entidad, mientras que un aumento de los requerimientos mínimos de capital vía pilar 2 no es, habitualmente, transparente –pues las exigencias de pilar 2 no son públicas- ni tiene, en la mayor parte de los casos, efectos prácticos, en la medida en que la entidad disponga de margen de capital que le permita absorber las nuevas exigencias. Por ello, el supervisor debe tener interés en promover la aplicación de criterios rigurosos y homogéneos en materia de provisiones que supongan el adecuado reconocimiento en los balances del valor de cada exposición.

Naturalmente, la emisión formal de criterios contables vinculantes por parte del MUS puede ser contestada, en la medida en que la contabilidad no forma parte de sus competencias de acuerdo con el reglamento comunitario que lo crea. Por otra parte, la sujeción de todas las entidades activas en los mercados a las NIIF para estados consolidados, reduce sin duda su capacidad de influencia en la materia. Con todo, la experiencia española demuestra tanto la utilidad como la factibilidad de una involucración del supervisor que sea compatible con la normativa vigente.

La necesidad de esta involucración se refuerza por la entrada en vigor en 2018 del nuevo estándar (NIIF 9) por el que las entidades pasarán de utilizar el concepto de pérdida incurrida a aplicar el de pérdida esperada para calcular provisiones de la cartera crediticia. Se trata de un estándar que supone una indudable mejora sobre la situación actual pues perfecciona la medición del riesgo de la inversión crediticia. Al mismo tiempo, aumenta sensiblemente la complejidad del cálculo de las provisiones y, con ello, incrementa el riesgo de una aplicación heterogénea entre entidades, algo que el supervisor debe aspirar a mitigar. Los trabajos en curso en el Comité de Basilea sobre esta materia resultan, por ello, muy oportunos.

De lo comentado hasta ahora se deduce que existen relevantes obstáculos en la práctica para satisfacer la legítima expectativa de que una supervisión rigurosa y granular contribuya a moderar la intensidad de los cambios regulatorios precisos para promover la estabilidad financiera.

Tanto los marcos normativos vigentes como las distintas culturas supervisoras, y las dificultades para el logro de una mayor involucración en las prácticas contables, establecen, a menudo, restricciones relevantes a la intensidad supervisora alcanzable.

Ello explica que la actuación de las autoridades para prevenir crisis financieras descansa, en gran medida, en la definición de normas prudenciales claras y exigentes sobre las que pueda basarse el trabajo de los supervisores. En el ámbito del MUS, estas restricciones son, en el momento actual, particularmente relevantes pues, ante la heterogeneidad de prácticas y culturas supervisoras, solo una adecuada codificación de reglas y procedimientos puede ayudar a garantizar el tratamiento equitativo de las entidades, incluso si esto implica la renuncia a parte de los beneficios, en términos de eficacia supervisora, que supone una adecuada dosis de discrecionalidad.

Desde luego, la aspiración debe ser que según madure el nuevo régimen supervisor europeo, seamos capaces de desarrollar un esquema propio de actuación, que recoja las mejores prácticas, y que resulte lo suficientemente robusto como para permitir una aplicación adecuadamente adaptada a cada circunstancia concreta.

Gracias por su atención