

6 PARTICIPACIÓN DEL BANCO DE ESPAÑA EN ORGANISMOS INTERNACIONALES DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN BANCARIAS

La última crisis financiera global ha motivado un proceso de reforma profundo de los marcos regulatorios y de supervisión bancaria. Al igual que en años anteriores, en 2016 el Banco de España ha continuado colaborando y contribuyendo activamente al desarrollo e implantación de los nuevos estándares en el ámbito de la política supervisora, a través de su participación en distintos organismos internacionales y europeos. Estas tareas son de especial relevancia para el Banco de España, ya que, por un lado, tienen como propósito contribuir a la estabilidad financiera mediante la coordinación internacional de la regulación de los distintos sistemas financieros y, por otro, porque los estándares resultantes son trasladados y aplicados en España.

PRINCIPALES ORGANISMOS Y COMITÉS INTERNACIONALES DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN EN LOS QUE PARTICIPA EL BANCO DE ESPAÑA

ESQUEMA 6.1



FUENTE: Banco de España.

NOTA: Este esquema no es exhaustivo. El Banco de España también participa activamente en otros organismos internacionales en el ámbito de la regulación y supervisión, destacando la Organización Internacional para la Protección del Consumidor Financiero (FinCoNet) y la Asociación Bancaria de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA), de importancia estratégica para el Banco de España.

6.1 Foros internacionales globales

En noviembre de 2008 el G-20 solicitó al FSB que liderara la reforma de la regulación financiera en respuesta a la crisis. Con la publicación del requerimiento sobre capacidad total de absorción de pérdidas (TLAC, por sus siglas en inglés) para las EISM en noviembre de 2015, y una vez avanzados o próximos a concluir los desarrollos concernientes a los marcos de solvencia, liquidez y resolución bancarios, el FSB podrá dar por concluidos los aspectos principales de la reforma de la regulación bancaria en respuesta a la crisis.

6.1.1 CONSEJO DE ESTABILIDAD FINANCIERA (FSB)

Durante 2016 la atención del FSB se centró mayormente en promover la implantación consistente de las reformas acordadas, así como en analizar sus efectos e identificar riesgos y vulnerabilidades en otros sectores del sistema financiero.

El FSB está implantando una estrategia que incluye el seguimiento y análisis de la denominada «banca en la sombra»¹, y el desarrollo de posibles medidas regulatorias donde sea necesario. El Banco de España participa, en coordinación con la CNMV y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, en el análisis de los riesgos que generan las entidades pertenecientes a dicho sector y en el intercambio de información sobre medidas para paliar dichos riesgos.

Entre los trabajos del FSB en 2016, destacan los relativos a la banca en la sombra, a las CCP y a los marcos de gobierno corporativo y de remuneraciones

El refuerzo de la solidez y de la capacidad de resolución de las Cámaras de Contrapartida Central (en inglés, CCP) es otro elemento clave tras el aumento de la compensación centralizada promovido por las reformas en los mercados de derivados OTC. En este proyecto, un área de análisis es la de las interconexiones de las CCP con sus miembros, en particular, bancos.

Dado su potencial impacto sistémico, el FSB ha promovido la revisión del papel que desempeñan los marcos de gobierno corporativo y de remuneraciones en la prevención y mitigación de las malas prácticas bancarias (por ejemplo, la manipulación de índices de referencia). En lo que se refiere a nuevas áreas de interés, destaca el proyecto sobre innovación tecnológica en el ámbito financiero que busca identificar elementos clave para la estabilidad financiera.

Por último, de entre los desarrollos para completar los marcos de resolución bancarios, cabe destacar la publicación, como documento de consulta, de una guía sobre TLAC interno (i-TLAC) para grupos que siguen una estrategia de un único punto de entrada (SPE, por sus siglas en inglés). El Banco de España se ha centrado en defender el preposicionamiento de los instrumentos elegibles como TLAC en cada una de las entidades que pudieran resultar críticas en caso de inviabilidad, y en buscar un tratamiento homogéneo para las deducciones necesarias respecto de las inversiones en este tipo de instrumento. También se ha defendido una posición favorable a la fijación de los requerimientos por parte de la autoridad de acogida en igualdad de condiciones que para el resto de los grupos que actúan en su jurisdicción. Con esta posición se pretende garantizar una suficiente capacidad de absorción de pérdidas y recapitalización para filiales y un trato equivalente para todos aquellos grupos bancarios que desarrollen una actividad internacional.

¹ Intermediación crediticia sin sujeción al marco regulatorio y redes de seguridad aplicables a los bancos.

La rápida evolución de las nuevas tecnologías aplicadas al sector financiero ha dado lugar a la aparición de numerosas iniciativas que son conocidas por la denominación genérica de *Fintech*, término que nace de la fusión de las palabras «finanzas» y «tecnología». No existe una definición unánime de *Fintech*, pero una de las más utilizadas en el sector es la del FSB: «un conjunto heterogéneo de innovaciones financieras que resultan del empleo intensivo de la tecnología y que pueden desembocar en nuevos modelos de negocio, aplicaciones, productos y/o servicios que inciden sobre los mercados financieros y sobre las instituciones que lo conforman». Naturalmente, el uso de la tecnología para mejorar los procesos en el sector financiero no es algo nuevo, los bancos llevan

años inmersos en procesos de renovación tecnológica, pero tras la crisis financiera se puede afirmar que el sector está sufriendo una verdadera disrupción digital provocada por el imparable desarrollo de nuevas tecnologías y la aparición de compañías que tratan de intervenir en los negocios tradicionalmente bancarios.

Hay que tener presente que algunos de estos nuevos modelos de negocio quedan fuera del alcance de los servicios bancarios regulados y operan en el límite o fuera del marco regulador. Por ello es fundamental identificar los riesgos: mayor riesgo operacional (sistemas de información obsoletos, externalización de servicios), riesgo de rentabilidad (al crecer la desintermediación

con la aparición de nuevos agentes no regulados), riesgo de liquidez (portales agregadores), ciberriesgo, etc. Las *Fintech* suponen un reto para los supervisores, que necesitan mejorar y mantener al día sus conocimientos para poder valorar adecuadamente los riesgos relacionados con la innovación tecnológica, y, por supuesto, para los reguladores, que tendrán que redefinir el ámbito de actuación para tratar de evitar la expansión de la banca paralela (*shadow banking*).

Por todo ello, el Banco de España ha creado un grupo interno encargado del seguimiento de este fenómeno con la misión de

contribuir a la coordinación de la actividad del Banco en relación con él. En una fase inicial, este grupo, denominado Grupo de Innovación Financiera, ha centrado su análisis en las innovaciones en diversos procesos financieros (servicios de pago y servicios de intermediación) y en las herramientas tecnológicas que pueden ser utilizadas para incrementar la eficiencia de los procesos anteriores o de otros procesos financieros o no financieros. Actualmente, se encuentra en una segunda fase en la que se elaborará un análisis de impacto más detallado y un listado de posibles acciones que podría adoptar el Banco de España.

6.1.2 COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA

El Comité de Basilea ha continuado trabajando durante 2016 en la finalización de las reformas pendientes para concluir el marco regulatorio conocido como Basilea III². Estos trabajos responden al objetivo fundamental de contribuir a disminuir la variabilidad no justificada en los APR, sin que ello derive en un incremento significativo en los requerimientos totales de capital.

Deficiencias identificadas

La crisis financiera internacional evidenció una elevada variabilidad y falta de comparabilidad en los APR calculados por las entidades mediante modelos internos, que no siempre ha sido el resultado de diferencias en el riesgo de sus respectivas carteras. Por otra parte, se identificaron también limitaciones en el uso de modelos internos para medir correctamente determinados tipos de riesgos. Dichas deficiencias han llevado a cuestionar la validez de las ratios de capital basadas en APR, así como su comparabilidad entre entidades.

Reformas en el marco regulatorio de Basilea sobre las que se ha trabajado

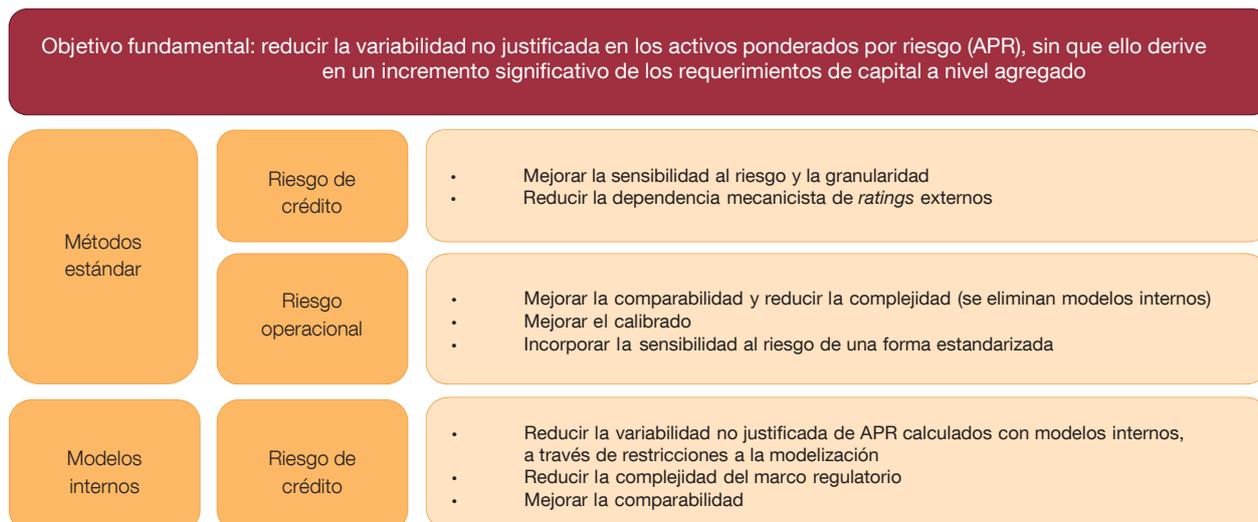
El esquema 6.2 resume los objetivos principales que ha perseguido el Comité de Basilea para la culminación de las reformas pendientes de Basilea III³. El Banco de España ha estado participando activamente en estas reformas con el ánimo de contribuir, manteniendo un enfoque basado en riesgos, a disminuir la variabilidad no justificada de APR, simplificando el marco y mejorando la comparabilidad de las ratios.

El Comité de Basilea ha publicado documentos de consulta sobre métodos basados en modelos internos y método estándar por riesgo de crédito, así como sobre el riesgo operacional

En particular, en cuanto al riesgo de crédito, y en lo que respecta al método estándar, se ha consultado sobre una serie de cambios con el objetivo de dotarlo de una mayor sensibilidad al riesgo aumentando la granularidad en las ponderaciones, y de reducir su dependencia mecanicista de *ratings* externos. En relación con los métodos IRB, Basilea ha publicado documentos de consulta acerca de la introducción de ciertas restricciones a la modelización de las carteras, en aquellos casos donde el uso de modelos internos se juzgue inadecuado.

2 Las normas pendientes de aprobar complementan la reforma aprobada en diciembre de 2010. Ambas conforman el marco de Basilea III.

3 En esta sección se tratan los relativos a los riesgos de crédito y operacional; no obstante, los métodos estandarizados para los riesgos de mercado y de contraparte también han sido revisados por el Comité con objetivos similares. En cuanto al riesgo de mercado, cabe señalar que a principios de 2016 el Comité publicó el marco revisado para el tratamiento de dicho riesgo. Además, se está trabajando en la introducción de un recargo en la ratio de apalancamiento para los bancos globalmente sistémicos (G-SIB).



FUENTE: Banco de España.

Asimismo, se ha consultado sobre la posibilidad de introducir suelos a algunos de los parámetros que se modelizan (PD, LGD y CCF), lo que se denomina «suelos a los *inputs*», así como un suelo a los requerimientos de capital calculados con modelos internos —suelo al *output*—. El objetivo de este último es asegurar un valor mínimo respecto a las exigencias de capital resultantes de los modelos internos.

En lo que respecta al riesgo operacional, el Comité de Basilea ha consultado acerca de la posibilidad de que las entidades usen el método SMA (*Standardised Measurement Approach*), que sustituiría a los cuatro métodos que existen actualmente, al tiempo que se eliminaría la posibilidad de usar modelos internos. Con ello, el Comité pretende reducir la variabilidad no deseada de APR y simplificar el marco.

En paralelo a las reformas pendientes de Basilea III, otros desarrollos prudenciales en marcha que conviene destacar son aquellos relacionados con el tratamiento prudencial de las provisiones, tras las modificaciones que introducirá la adopción de la NIIF-9 y el tratamiento del riesgo soberano.

En abril de 2016, Fernando Vargas, director del Departamento de Regulación y Política Supervisora, fue nombrado presidente del Grupo de Expertos Contables del Comité de Basilea (AEG, por sus siglas en inglés), añadiendo así un nuevo hito a su amplia trayectoria dirigiendo grupos internacionales de supervisores y reguladores bancarios.

Accede a la presidencia en un momento de transición entre el modelo contable de pérdida incurrida y la contabilidad de la pérdida esperada, ya que en enero de 2018 entra en vigor la IFRS-9.

Surgen muchas preguntas en relación con el papel que deben desempeñar los distintos agentes implicados; en concreto, Fernando.

¿Qué impacto tiene ese cambio en el modelo contable sobre la regulación prudencial?

Los supervisores siempre hemos defendido que las provisiones contables bancarias debían calcularse en función de la pérdida esperada y, por tanto, es muy positivo el paso dado por los encargados de fijar los estándares contables internacionales. Ello nos

llevará a determinadas revisiones de la relación entre esta regulación contable y la prudencial, especialmente en el ámbito de la definición y cálculo de la pérdida esperada en uno y otro caso, y del impacto de la nueva norma sobre el capital regulatorio.

Dado que el Comité de Basilea no emite estándares contables sino prudenciales, ¿qué papel desempeña un grupo de contables como el AEG dentro del Comité?

Dos comentarios. Primero, es cierto que ni el Comité ni, por tanto, el AEG emiten estándares contables. No obstante, el AEG tiene la misión de promover estándares internacionales de contabilidad y auditoría de calidad que susciten una adecuada gestión de riesgos en los bancos y contribuyan a la estabilidad financiera, y trabaja a favor de una aplicación consistente de esos estándares. En particular, en relación con la transición hacia el modelo contable de pérdida esperada, el Comité publicó unas «Orientaciones sobre riesgo de crédito y contabilidad de pérdidas crediticias esperadas» en diciembre de 2015, y está previsto realizar un seguimiento de su cumplimiento por parte de los bancos y de los supervisores bancarios.

Segundo, los miembros del AEG no son contables, sino supervisores bancarios expertos en contabilidad. Los supervisores bancarios tienen un interés legítimo en fomentar la calidad de la contabilidad de las entidades de crédito. La información contable constituye la materia prima de los análisis supervisores sobre la situación financiera y sobre el perfil de riesgo de las entidades. La calidad del diagnóstico supervisor y la efectividad de sus medidas dependen, en gran medida, de la calidad de la información en general, y de la calidad de la información contable en particular. El supervisor debe desempeñar un importante papel en promover la aplicación consistente y comparable de los estándares contables.

¿Hay otras iniciativas internacionales de reguladores prudenciales en el ámbito de la contabilidad?

Sí las hay. Otros reguladores internacionales, como la EBA y supervisores bancarios, como el BCE en su función de MUS o las agencias de supervisión estadounidenses, han publicado guías supervisoras y opiniones sobre la aplicación de criterios contables y, en particular, sobre la adecuada aplicación de la NIIF-9 y su equivalente americano por parte de los bancos.

Los estándares internacionales de auditoría son parte del interés del AEG, ¿cuál es la relación entre la función del auditor y la del supervisor?

El papel del auditor externo es un *input* valioso en el proceso supervisor, es un control adicional, pero no es sustitutivo del papel del supervisor, cuyo diagnóstico de la situación financiera y del perfil de riesgos de los bancos no es, en mi opinión, una responsabilidad delegable. Los estándares contables son cada vez más complejos y están basados en principios generales que permiten distintas alternativas de concreción práctica, pero no todas ellas son igualmente adecuadas desde un punto de vista supervisor. Por todo ello, la relación fluida que debe existir entre el supervisor bancario y el auditor externo de los bancos debe basarse en un entendimiento común de las distintas responsabilidades de cada uno. En esta línea, el Comité de Basilea elaboró en 2014 unas directrices sobre «Auditoría externa de bancos». Además, en la práctica, el AEG mantiene una comunicación fluida con las grandes firmas internacionales de auditoría y hace un seguimiento de los desarrollos internacionales en este ámbito.

6.2 Foros europeos

6.2.1 AUTORIDAD BANCARIA EUROPEA (EBA)

Los trabajos relacionados con sistemas de pagos y *Fintech* están cobrando mayor relevancia

En 2016 la EBA ha continuado centrada en las áreas tradicionales en las que venía trabajando, relativas principalmente a la regulación prudencial, la convergencia supervisora y la resolución, así como la protección a la clientela. No obstante, en este año han cobrado especial importancia los temas más relacionados con la innovación tecnológica en el ámbito financiero. Así, la EBA ha puesto su foco de atención en los trabajos relacionados con los sistemas de pagos, intentando buscar un equilibrio adecuado entre la necesaria seguridad y protección de los clientes y el desarrollo de los mercados. Asimismo, la EBA ha comenzado a trabajar en la identificación de los riesgos y las oportunidades para el sector bancario derivados de las empresas denominadas *Fintech*, identificando cuatro áreas para sus trabajos: i) autorizaciones; ii) riesgos prudenciales; iii) impacto en el modelo de negocio, y iv) impacto en la conducta de mercado y en los consumidores.

Entre los numerosos trabajos de la EBA, destacamos los siguientes:

Convergencia en la aplicación de las revisiones supervisoras, evaluaciones y medidas de supervisión

En el área de convergencia supervisoras, los principales retos del Comité Supervisor, presidido por el Banco de España desde la creación de la EBA en 2011, han sido: i) afianzar la definición del orden de colocación (*stacking order*) de los distintos tipos de requerimientos de capital (por Pilar 1, Pilar 2 y colchones); ii) asegurar una aplicación consistente de las restricciones aplicables a la distribución de resultados (o importe máximo distribible, *MDA*), y iii) lograr una mayor convergencia en el uso del test de estrés para determinar la denominada «recomendación de Pilar 2».

La recomendación de capital es una nueva herramienta supervisoras en el marco del estrés test

El Banco de España ha trabajado activamente para lograr un consenso sobre las principales características que definen esa recomendación de capital, asegurando al mismo tiempo la necesaria flexibilidad que conlleva toda herramienta supervisoras. Esta guía, en principio, se determinará sobre la base de los resultados cuantitativos del test de estrés supervisoras adecuadamente ajustados, se cubrirá con instrumentos de capital ordinario de nivel 1 (CET-1) y no será pública. Por su parte, las entidades deberán incluirla en su planificación del capital y en su gestión de riesgos y planes de recuperación.

Regulación prudencial

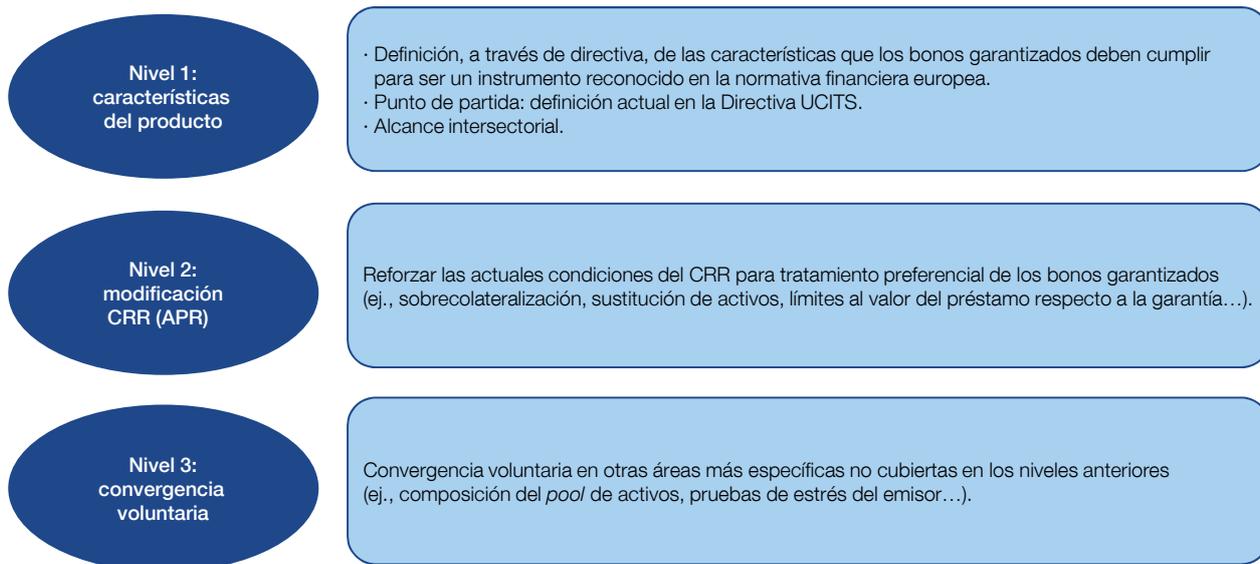
En el área de la regulación prudencial, uno de los trabajos más destacables desde la perspectiva del Banco de España ha sido la elaboración de un informe sobre bonos garantizados. Este informe analiza las características de los distintos mercados de bonos que coexisten en Europa, así como el grado de implementación de las mejores prácticas, ya recogidas en un trabajo de la EBA de 2014. Basándose en este análisis, la EBA propone una serie de medidas legislativas dirigidas a armonizar y reforzar los actuales marcos nacionales, recomendando a las instituciones europeas la adopción de un enfoque en tres niveles, tal y como se detalla en el esquema 6.3.

El informe sobre MREL contribuye al debate en curso sobre la propuesta de modificación de la BRRD

En el área de resolución, el trabajo más relevante ha sido un informe sobre el requerimiento mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL) aplicable a las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, para que cuenten con una estructura de pasivo que garantice la recapitalización de la entidad y su capacidad de absorción de las posibles pérdidas. Este informe se compone de un análisis cuantitativo (cuantificación

PROPUESTA DE LA EBA PARA ARMONIZAR LOS MARCOS DE BONOS GARANTIZADOS EN LA UE

ESQUEMA 6.3



FUENTE: Banco de España.

de las potenciales necesidades de financiación, así como de los posibles costes y beneficios a nivel macroeconómico), y de varias recomendaciones de política regulatoria (entre las que se pueden destacar el cambio propuesto en el denominador del requerimiento y la integración en el marco europeo de los estándares internacionales sobre TLAC).

Protección a la clientela
e innovación financiera

En el ámbito de la conducta de mercado de las entidades y de la protección al cliente bancario, la EBA ha elaborado unas directrices sobre políticas de remuneración de empleados de ventas, que persiguen preservar los intereses de los clientes; ha elaborado, asimismo, las normas para la estandarización de la denominación de los servicios que ofrecen las cuentas de pago y del formato de la información sobre ellas (previa sobre comisiones, y periódica del total de comisiones e intereses). Respecto a los trabajos de innovación financiera, cabe destacar la opinión sobre la propuesta de la Comisión Europea para incluir las monedas virtuales en el ámbito de la Directiva sobre el blanqueo de capitales, y la continuación del análisis del fenómeno de los usos innovadores de la información sobre la clientela y, en sentido amplio, del fenómeno *Fintech*, tal y como se ha indicado anteriormente. También se ha analizado la forma de cumplir el mandato de la EBA sobre educación financiera.

6.2.2 JUNTA EUROPEA DE
RIESGO SISTÉMICO
(ESRB)

En 2016, el ESRB ha finalizado dos trabajos importantes, que han contado con una activa colaboración del Banco de España, en los grupos de trabajo de expertos y en el Consejo General y el Comité de Dirección, de los que es miembro el gobernador.

El ESRB ha alertado sobre las vulnerabilidades del sector de la vivienda residencial en varios países, pero no en España

Por una parte, se emitió una serie de alertas sobre las vulnerabilidades en el medio plazo del sector de la vivienda residencial, dirigidas a las autoridades de Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia y el Reino Unido. Se estimó que las principales vulnerabilidades, consideradas como fuente de inestabilidad financiera en el largo plazo, estaban centradas en el creciente endeudamiento y capacidad de los hogares de reembolsar su deuda hipotecaria, y en la evolución de los precios de los inmuebles residenciales. España no figura en la lista de países con vulnerabilidades relacionadas con dicho sector.

También merece destacarse un informe elaborado conjuntamente por el ESRB y el Comité de Estabilidad Financiera del BCE, que examina aspectos macroprudenciales derivados de un período prolongado de tipos de interés bajos y cambios estructurales que afectan a los mercados financieros y a la economía real. Se han identificado tres áreas principales de riesgos relacionados con la estabilidad financiera: i) la sostenibilidad de los modelos de negocio de determinadas entidades financieras; ii) la asunción generalizada de riesgos, y iii) la tendencia hacia un sistema financiero basado en el mercado. Finalmente, se plantean unas recomendaciones a las autoridades macroprudenciales, como el seguimiento de los estándares de crédito, la revisión del tipo de interés libre de riesgo dentro del marco de Solvencia II, y el desarrollo de los procedimientos de resolución para las compañías de seguros.

6.3 Otros foros

El Banco de España es miembro del Consejo de Gobierno de FinCoNet «International Financial Consumer Protection Organisation». FinCoNet es un foro de ámbito global establecido en 2013 cuyo objetivo es promover la buena conducta de mercado y una protección adecuada de los consumidores financieros a través de una supervisión eficaz de la conducta de los agentes en los mercados financieros. En este foro, compuesto principalmente por autoridades supervisoras del sector financiero, se intercambian experiencias y prácticas en materia de supervisión de conducta de entidades.

FinCoNet es un foro de ámbito global cuyo objetivo es promover la buena conducta de mercado y una protección adecuada de los consumidores

Entre otros, destacan los trabajos acerca de cuestiones como, los pagos realizados a través de Internet y el móvil, así como los incentivos en las ventas y los préstamos responsables. De cara a los próximos años, FinCoNet centrará también su atención en el impacto del mundo digital en la defensa del consumidor financiero. En este ámbito, el Banco de España preside uno de los grupos de trabajo sobre prácticas y herramientas requeridas para apoyar la supervisión basada en riesgos en la era digital.

ASBA es un foro regional cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento de la regulación y supervisión bancarias, así como a la estabilidad del sistema financiero en el continente americano

La Asociación de Supervisores Bancarios de la Américas (ASBA) es un foro de alto nivel en el que se encuentran representadas las autoridades de supervisión bancaria de 33 países del continente americano. La misión de la ASBA es contribuir al fortalecimiento de la regulación y supervisión bancarias, así como a la estabilidad del sistema financiero en la región, promoviendo la implementación de prácticas en línea con los estándares internacionales y utilizando mecanismos de análisis, cooperación, capacitación y diálogo.

En 2016, la ASBA ha centrado su plan de trabajo en dos aspectos: revisar e implementar prácticas sólidas y transparentes de gobierno corporativo, y conseguir establecerse como una agencia de supervisión prudencial comprometida con la estabilidad financiera de la región.

El Banco de España, miembro colaborador desde 1999 y miembro asociado desde 2006, es la única autoridad asociada no regional y mantiene una activa participación en sus actividades. En 2016, además de asistir a las reuniones de los órganos de gobierno de la ASBA, ha continuado apoyando su Plan de Capacitación Continental por medio de seminarios en la región y en España.