

BANCO DE **ESPAÑA**

Centro cultural de Caixanova, Vigo, 11 de noviembre de 2004

Transparencia y Disciplina de Mercado: Gobierno Corporativo

Jornadas empresariales "Reflexiones sobre la problemática empresarial en el marco normativo y financiero del año 2005", APIE

Gonzalo Gil
Subgobernador

RESUMEN

El hilo conductor de mi conferencia es el efecto que los inminentes cambios regulatorios —NIC. Basilea— van a producir sobre todos los aspectos de la vida de las entidades. En efecto, ambos cambios regulatorios son de una magnitud y complejidad que afectarán desde la medición de riesgos hasta la forma de Gobierno de las entidades.

Como el territorio así definido es inabarcable, se hace necesaria una acotación drástica: centrar la atención en la parte de dichos cambios que van a afectar a la transparencia, a la disciplina de mercado y, en último extremo, al Gobierno de las entidades.

Por supuesto, el seguimiento de este hilo conductor se alterará en aquellas ocasiones en que parezca conveniente un desvío para aclarar algún punto concreto o comentar algún desarrollo específico o más detallado.

Todos los cambios afectarán, por supuesto, a todas las entidades que participan en los mercados financieros —y en algún caso incluso a empresas de diferentes sectores—, pero dado el programa de estas Jornadas, el punto central serán las Cajas de Ahorro.

Una primera parte señalaré la posición de las Cajas en nuestro sistema financiero, siguiendo dos líneas: la evolución de su negocio e importancia dentro del sistema y los aspectos cualitativos que marcan alguna diferencia con los otros participantes en el sistema.

La segunda parte centrará su atención en aquellos aspectos de las NIC y Basilea relacionados directamente con los aspectos de transparencia, Gobierno, etc. No se trata de describir el contenido de nuevas normas, sino tocar algunos aspectos de ellas: aquéllos, por otro lado, menos tratados hasta este momento. Los objetivos y características generales de la nueva 4/91 recibirán aquí alguna atención.

La tercera parte se centrará en Transparencia, Disciplina de Mercado y Gobierno Corporativo. En ella se reflexionará sobre la situación de las Cajas en este área y los efectos potenciales de las normas antes mencionadas, sobre transparencia y buen Gobierno.

(1^a PARTE)

RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS CAJAS Y ASPECTOS CUALITATIVOS

En el marco de la expansión de nuestro sistema financiero, las Cajas de ahorro han experimentado un desarrollo operativo y una adaptación de sus normas de gobierno corporativo que han facilitado, a pesar de su peculiar naturaleza, una más completa identificación con entidades privadas y les ha permitido actuar en los mercados siguiendo criterios de racionalidad económica.

Características operativas de las Cajas

El Informe de Estabilidad Financiera, de próxima publicación, al analizar la evolución del sistema señala los rasgos de la evolución de las Cajas en distintas áreas:

- En cuanto a su tamaño, las Cajas de ahorro han aumentado significativamente su número de oficinas y de empleados en los últimos años. El número de empleados supera ya al de los bancos. Por otro lado, su cuota de mercado se ha incrementado igualmente tanto en términos de crédito (49,6% del total) como de depósitos (61% del total).
- Su financiación al sector privado crece a tasas superiores al 15% desde 1997 (18% en junio '04). Dentro de ésta destaca el crédito con garantía hipotecaria, que supone ya más de un 60% de la financiación concedida por las Cajas.
- Por lo que se refiere a la eficiencia, los datos de márgenes (intermediación, ordinario y de explotación) muestran un aumento respecto al año precedente. La desaceleración de los gastos de explotación se refleja en mejoras en la ratio de eficiencia, que se sitúa en el 60% en julio '04.
- La rentabilidad tiene también una evolución favorable. El crecimiento de los márgenes, la contención de costes y las menores dotaciones a otros fondos específicos explica el incremento del resultado atribuido al grupo, y el ROA y ROE se han mantenido estables.
- Los coeficientes de solvencia (total y básico) mantienen la tendencia decreciente de los últimos años. A pesar del crecimiento de los recursos propios (12,2%), por aceleración del Tier 1 y en menor medida del Tier 2, los requerimientos han crecido a una mayor tasa (15%) debido al fuerte avance del crédito concedido.
- No obstante, los coeficientes de solvencia, total (aproximadamente 11%) y básico (mayor de 8%), están por encima de los mínimos regulatorios exigidos (8% y 4%) y son más altos que los mantenidos por la banca.

Nada hay, pues, en el desarrollo operativo de las Cajas que permita establecer distinción de ningún tipo con las restantes entidades financieras del sistema.

Aspectos cualitativos

Por lo que se refiere a estos aspectos, distintos de los anteriores, y relacionados con la propiedad y el gobierno, las Cajas tienen algunas peculiaridades que, como acabamos de ver, no han dificultado en ningún momento su actuación como entidades de mercado.

Estas características existen, y me gustaría hacer unas reflexiones iniciales sobre las mismas.

- Tienen algunas particularidades relacionadas con su origen y su historia: un significativo contenido social en su actuación y unas fuertes raíces regionales, que no les ha impedido desarrollar su operativa con gran éxito y en condiciones de competencia.
- En las entidades de depósito, las Cajas juegan un papel muy significativo, y su aportación es decisiva a la hora de mantener la competencia entre los mercados y en un sector en el que el punto fundamental [siendo más importante en las Cajas que en otras entidades financieras, pues no tienen accionistas] es la confianza de los depositantes; unas Cajas adecuadamente dirigidas refuerzan la estabilidad del sistema.
- Es precisamente a través del control de los riesgos, mantenimiento de un nivel alto de beneficios y un nivel de solvencia adecuado a su perfil de riesgos, como el modelo de las Cajas podrá prosperar. Sólo actuando con criterios de negocio y eficiencia, basando su dirección en criterios profesionales de racionalidad económica, es como esto podrá lograrse, creando valor para la sociedad en su conjunto y las regiones.
- Creo que existe un amplio consenso en preservar las características de las Cajas, y ello implica reafirmar su carácter de entidades de crédito por encima de otras consideraciones, que es lo que asegurará su supervivencia futura y por tanto los intereses de sus depositantes. Supone también un cierto grado de moderación en aquellas actividades y riesgos más alejados de su naturaleza. Como tales entidades de depósito privadas, su aportación al sistema financiero en su conjunto debe articularse en torno a los conceptos de generación de beneficios, solvencia y gestión con criterios económicos y financieros (adecuados).
- Las consideraciones anteriores que acabo de hacer, junto con su desarrollo operativo, deben servir de base a una evolución futura, que estará condicionada por las incertidumbres macroeconómicas y en la evolución global y por las consideraciones referentes al desarrollo del propio negocio basado en un entorno cada vez más competitivo y globalizado, tanto a nivel europeo como internacional.

Pero además de estas incertidumbres y posibilidades propias de la evolución cíclica de su economía, en los próximos años en entidades financieras, y desde luego las Cajas, se van a enfrentar con una serie de cambios regulatorios que van a redefinir no sólo las características de su negocio, sino también la propia naturaleza de su gestión.

Me estoy refiriendo al Acuerdo de Capitales de Basilea II y a las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), que entran en vigor en enero de 2005.

* * *

(2^a PARTE)

EL ACUERDO DE CAPITALES Y LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD

Antes de señalar los rasgos más destacados de esta regulación, por otro lado ya bien conocidos, me gustaría recalcar un hecho importante, cual es la naturaleza y alcance de estos cambios regulatorios. Se trata de subrayar una vez más que sus repercusiones no se limitan a un mero cambio instrumental o al cumplimiento de algunas regulaciones al uso tradicional; sus componentes cualitativos son esenciales y su implantación va a cambiar, la están cambiando ya, la naturaleza del negocio, la forma de afrontar los riesgos y su medición (y cobertura). Pero, al mismo tiempo, todos los mecanismos de funcionamiento interno de las entidades: la dirección, la labor de las comisiones, la forma de toma de decisiones, la información a suministrar, etc., van a tener que dar un paso más sobre lo ya alcanzado hasta ahora.

Basilea

¿Existía la necesidad de una nueva regulación de solvencia?

- Sí, a pesar de los elementos positivos de la regulación actual,
 - Por sus deficiencias después de más de 14 años de vigencia: no tiene en cuenta las mejoras producidas en las metodologías para medir y gestionar los riesgos; crea incentivos perversos, fomentando el arbitraje regulatorio.
 - Por la necesidad de incentivar adecuadamente y de reconocer las nuevas y más eficaces técnicas de gestión de riesgos.

¿Cuáles son los aspectos más novedosos de Basilea II?

- Los aspectos más novedosos de la Basilea II / Directiva son:
 - Se cubren todos los riesgos.
 - Se basa en los 3 pilares que se refuerzan mutuamente y que cada uno de ellos representa un enfoque de política supervisora.
 - Se ofrece un menú de opciones a las entidades, que tienen la opción de elegir en función de su grado de sofisticación.
 - La norma tiene un carácter evolutivo, no cerrado.

Creo que en los análisis de expertos, en la comunicación pública, etc. el predominio y la atención prestada a los elementos puramente cuantitativos y regulatorios ha oscurecido lo que probablemente sea la mayor virtud del Acuerdo: sus aspectos cualitativos.

- En efecto, junto al enfoque marcadamente integral, plasmado a través de una serie de elementos (acción conjunta de los 3 pilares, la consideración de un conjunto amplio de riesgos, la atención a la evolución, y creciente complejidad operativa, etc.), el Acuerdo introduce los incentivos necesarios para motivar un comportamiento adecuado por parte de los gestores.
- De todos ellos me gustaría centrarme en aquellos relacionados fundamentalmente con el Pilar 3, ya que el Acuerdo refuerza la necesaria implicación de la alta dirección de las entidades en la implementación de sólidos principios de buen gobierno corporativo. Se trata de un requisito necesario para alcanzar una verdadera mejora en los sistemas de gestión de riesgos. Desde ese reconocimiento, se introducen incentivos para fomentar el compromiso de la alta dirección en el terreno mencionado.
- Los supervisores bancarios desean incorporar la disciplina de mercado como un complemento necesario en la estructura de supervisión. La disciplina de mercado y la transparencia, necesaria para que aquélla pueda funcionar, colaboran al logro de unos mercados financieros estables y resistentes.

Esto es así porque permite un mejor acceso a la información que suministran las entidades financieras. Facilita la capacidad de análisis de las entidades de rating, de los inversores y de los depositantes, para valorar el perfil de riesgos de las entidades. La disciplina de mercado sólo puede funcionar si hay transparencia, y ésta es una tarea fundamental del Gobierno Corporativo de las entidades.

Así pues, el Acuerdo ha pretendido ser un compendio de reglas, supervisión y disciplina de mercado, tratando de compaginar las ventajas de todos.

- Reglas, discreción y disciplina de mercado.
 - Las reglas tienen la ventaja de que ofrecen gran claridad a las entidades sobre lo que los supervisores esperan. "Reglas sólo" tiene desventajas, ya que pueden producir rigidez y desanimar la innovación, impidiendo captar las peculiaridades de los diferentes tipos de riesgo y su desarrollo en el tiempo.
 - El complemento con el enfoque discrecional, que permite tener en cuenta las situaciones específicas, es necesario, y este papel lo cumple la revisión supervisora.

- No todo acaba con estos dos enfoques, ya que los participantes en los mercados pueden tener problemas en la comparabilidad entre instituciones. El predominio de información interna suministrado por los bancos para los requerimientos de capital —tanto más intenso cuanto más avanzado sea el enfoque elegido—, y la relación banco-supervisor, exige un enfoque adicional compensatorio: el Pilar 3.
- Para conseguirlo, el Pilar 3 contiene una serie de requerimientos de transparencia —es en cierto modo un refinamiento de las normas contables—. Las decisiones sobre la información que Basilea II pide a las entidades que suministren, se basan en los principios siguientes:
 - ✓ Los participantes en los mercados deben conocer y comprender cómo los requerimientos de capital se aplican en el consolidado;
 - ✓ deben conocer qué riesgos enfrentan las entidades; cómo y en qué medida los enfocan;
 - ✓ las características del capital y cuantía que mantienen. El capital es la última defensa de la institución, destinada a cubrir las pérdidas no esperadas.
- Además se refuerzan los aspectos formales de la política de transparencia.
 - ✓ Política de transparencia formalmente aprobada por el Consejo.
 - ✓ Que los instrumentos para propiciarlas sean creíbles (funcionamiento de Comisiones).
 - ✓ Utilización diaria de los mismos como parte integrada de la gestión.

* * *

Si antes mencionaba que los aspectos cuantitativos del Acuerdo de Basilea han recibido mucha mayor atención que los cualitativos, lo mismo ocurre con otro aspecto de la implantación del Acuerdo, que está recibiendo una escasa atención a pesar de lo avanzado del proceso.

Las normas del Acuerdo carecen de fuerza legal y su aplicación efectiva depende de las autoridades nacionales, que pueden darles fuerza legal. El caso de la Unión Europea es peculiar y el Acuerdo se aplicará mediante una Directiva que ya está muy desarrollada.

Me gustaría hacer algunos comentarios sobre esto, para que sirva de llamada de atención sobre un tema que la merece.

¿Por qué es peculiar el caso europeo?

- Por la existencia de un mercado único en la UE:
 - La Directiva es aplicable a todas las entidades de crédito y a las empresas de inversión, con independencia de su tamaño, naturaleza legal y nivel de sofisticación de sus sistemas internos y de su operativa.

Esto no sucede en Basilea (pensada para entidades grandes internacionalmente activas) y explica algunas de las diferencias entre la normativa de la UE y Basilea II.

- Además, en la UE, las tendencias a una mayor integración han derivado en una fuerte presión de los grupos bancarios paneuropeos para reducir las cargas administrativas derivadas de estar sujetos a distintas autoridades reguladoras y supervisoras. Esta presión, que ya existía, se ha acentuado con la excusa de la mayor discrecionalidad y campo para la divergencia de la nueva normativa.

Por ello, la Directiva contiene algunos elementos para la implantación que "fuerzan" una mayor coordinación e intercambio de información entre los supervisores. Va más allá de los principios sobre la actividad transfronteriza de Basilea.

¿Qué rasgos específicos tendrá la aplicación de la Directiva?

- La implementación de la Directiva es compleja, porque:
 - El marco es flexible: se ofrece a las entidades la posibilidad de elegir distintos métodos.
 - Los elementos cualitativos son muy importantes.
 - Existe una potencial aplicación desigual del Acuerdo, por la existencia de una gran cantidad de áreas de discrecionalidad nacional.
 - ✓ Se está trabajando para reducir estas áreas de discrecionalidad nacional por la vía, por ejemplo, de la convergencia en su aplicación en todos los países. No obstante, en algunos casos no es adecuada su eliminación porque reflejan la diversidad existente entre los distintos mercados domésticos.
 - Se han desarrollado de forma completa y sistemática los distintos niveles a los que se deben aplicar los distintos requerimientos contenidos en la Directiva. Se establecen las obligaciones de las entidades de crédito, distinguiendo entre las que deben cumplirse a nivel individual (todas las entidades individuales están sujetas a los requerimientos de capital, con algunas excepciones si se cumplen requisitos estrictos) y a nivel consolidado.

- Para tratar los grupos transfronterizos: se desarrolla el papel del supervisor en base consolidada y se establecen normas para el intercambio de información entre los supervisores (al margen de la ampliación a otras autoridades, en situación de emergencia).
- Se especifican los requisitos de información al mercado de las autoridades supervisores de la UE con el fin de facilitar la convergencia en la interpretación de la Directiva y mejorar la transparencia.

¿Qué ajustes s/ el texto de Basilea?

La Directiva contiene, además algunos ajustes derivados tanto del ámbito de aplicación como de las diferentes características de los mercados de la UE.

- Las derivadas del diferente ámbito de aplicación. Ajustes necesarios para que las normas sean proporcionadas a la realidad y complejidad de las entidades de pequeño tamaño:
 - En la Directiva se ha permitido que las entidades de crédito pequeñas puedan utilizar el método estándar de forma permanente para sus exposiciones soberanas e interbancarias, aunque se trate de exposiciones materiales, y utilicen el método IRB para el resto de sus exposiciones, siempre que cumplan 2 requisitos: que se trate de un número reducido de exposiciones materiales y que sea muy costoso para la entidad el desarrollo de un método interno de calificación para estas exposiciones.
 - Se desarrolla más ampliamente la posibilidad de que las entidades puedan estimar los factores de riesgo en el método IRB utilizando datos conjuntos de varias entidades (el llamado "pool de datos"):
 - ✓ Importante para entidades pequeñas similares que no podrían obtener estimaciones significativas de sus factores de riesgo por sus propios medios y que se pueden unir y juntar sus datos y medios para obtenerlas.
 - ✓ Ahorre de costes dado que el desarrollo de la metodología puede hacerse conjuntamente.
 - ✓ Deben demostrar que los sistemas y criterios de calificación del resto de entidades son similares a los suyos; el "pool" utilizado para las estimaciones es representativo de la cartera para la que se va a usar y se usa de forma consistente a lo largo del tiempo.
 - ✓ La entidad sigue siendo responsable de la integridad de su sistema de calificación y debe comprender suficientemente la metodología utilizada, siendo capaz de controlar y de auditar el proceso de calificación.

- Las empresas de inversión pequeñas tienen un tratamiento específico para la aplicación de los requerimientos por riesgo operacional.
- Las derivadas de las diferentes características de los mercados de la UE:
 - Para estimular la financiación de las PYMEs:
 - ✓ Se relajan algunos requisitos en el marco general de las técnicas de mitigación de riesgos (CRM): las operaciones garantizadas por SGRs, se permite el reaval.
 - ✓ Se mejora el tratamiento de las operaciones de capital riesgo cuando la cartera está suficientemente diversificada: se rebajan los requerimientos de capital de los fondos de capital riesgo.
 - Se relajan los requisitos para que los bonos bancarios puedan usarse como colateral.
 - Se mantiene el tratamiento favorable de los "covered bonds" (bonos garantizados con títulos hipotecarios o con riesgos con soberanos, como nuestras cédulas hipotecarias y territoriales).
 - Se prevé un reconocimiento más amplio de las hipotecas sobre locales comerciales.
 - Se reducen los requerimientos en algunos aspectos de la titulización, particularmente en el método estándar, al establecerse un techo a los requerimientos.

* * *

NORMAS CONTABLES INTERNACIONALES

- En la efectividad y control de los riesgos, también tienen una influencia decisiva las normas de contabilidad.

La interacción de éstas con los diferentes pilares del Acuerdo de Capitales es muy intensa y de hecho la transparencia comienza por la forma en la que los datos financieros son registrados y comunicados. En este sentido se ha tratado en todo momento de que los requerimientos del Pilar 3 no entraran en conflicto con las IAS.

- Este cambio en el ámbito regulatorio afectará prácticamente a todos los sectores, ya que las normas tienen carácter de generalidad. En efecto, la Unión Europea decidió que las cuentas anuales consolidadas de los grupos con valores cotizados en cualquier mercado regulado de la Unión, se elaboren, desde enero de 2005, de acuerdo con las normas aprobadas por la Comisión y elaboradas por el IASB.
- Dos objetivos persiguen las NIC que gozan de aprobación general:
 1. Fomentan la consolidación del mercado único europeo, el cual demanda para su constitución la garantía de que todos los participantes tengan acceso a una información financiera lo más homogeneizada posible.
 2. En un ámbito más amplio, las nuevas normas suponen un paso adelante en la convergencia con las normas angloamericanas.
- No obstante lo anterior, lo cierto es que la aplicación de las normas contables a las entidades financieras plantea algunos problemas específicos derivados de la peculiar naturaleza de estas últimas (no es la menor la posibilidad de producir riesgos sistémicos) y el elevado grado de regulación de las mismas —no comparable con la existente en otros sectores— a cargo de supervisores con mandatos legales explícitos.
- Por ello, los supervisores están legítimamente obligados a analizar los efectos que puedan derivarse de la normativa contable en determinadas áreas. Cabe esperar que las normas contables favorezcan la disciplina de mercado y el control de riesgos efectivos.
- En el aspecto de transparencia y disciplina de mercado, el Comité ha desarrollado esfuerzos —en colaboración con los autores de las normas contables— para evitar que las exigencias del Pilar 3 pudieran entrar en conflicto con las normas derivadas de la aplicación de NIC.

En relación con esto, es necesario subrayar que, de forma complementaria y coherente con el Pilar 3 de Basilea, las NIC suponen un refuerzo adicional de las obligaciones de las entidades en este terreno.

Esto se pone bien de manifiesto en nuestra propia Circular, que luego se mencionará, ya que en ella la transparencia es una de las mayores novedades, no sólo por la diferencia que presenta respecto del modelo de información actual (desgloses más o menos amplios de epígrafes del balance), sino además por la cantidad de información que se deberá suministrar (las normas de transparencia —59^a a 62^a— representan más del 17% de la Circular en número de páginas). La información a suministrar hace referencia, entre otras cuestiones, a:

- Descripción de los diferentes riesgos financieros (riesgo de crédito, interés, mercado y liquidez) y políticas de gestión y cobertura utilizadas por el grupo, así como de los importes que representan su exposición.
- Descripción de los métodos y modelos utilizados para estimar el valor razonable de instrumentos financieros que no coticen en mercados activos, así como de las asunciones más significativas que dichos modelos utilizan.
- Descripción y naturaleza de las operaciones realizadas con las partes vinculadas de la entidad (entidades dependientes, asociadas y multigrupo, así como con los miembros del consejo de administración y el personal clave de la gerencia), indicando la política seguida en la concesión de préstamos, etc. a menos que se hayan realizado en condiciones de mercado. También deberá informarse de las remuneraciones que reciben los miembros del Consejo (individualmente) y personal clave de la gerencia (globalmente).
- Existen otras áreas de interacción entre ambas normas que suscitan el interés, y en ocasiones preocupación, de los supervisores. El establecimiento de provisiones, los cambios de valoración en los instrumentos financieros, el potencial efecto de las normas contables sobre el coeficiente de solvencia y la definición de recursos propios, etc., aconsejan que los supervisores deban implantar determinados filtros supervisores que mantengan los cálculos del capital regulatorio y la adecuada dotación de provisiones. Asuntos que todavía están en discusión y que se prolongará en el futuro.

* * *

EL BANCO DE ESPAÑA Y LA NIC: LA NUEVA CIRCULAR 4/91

El Banco de España ya realizó un primer proceso de consulta pública de la nueva Circular 4/91, y en estos momentos, una vez analizados los comentarios recibidos y realizadas las modificaciones pertinentes, se ha enviado a consulta siguiendo el procedimiento formal establecido, y además se ha vuelto a colgar en la Web.

Algunos breves comentarios sobre la Circular:

1. Actuaciones del Banco de España

- Las actuaciones del Banco de España se enmarcan en unos procesos más amplios.

En primer lugar, la existencia de un Reglamento Comunitario, que implica una entrada en vigor inmediata. En segundo lugar, la futura existencia de un Plan General Contable, todavía sin elaborar, de acuerdo con las normas IAS.

El Libro Blanco establecía un procedimiento, de aprobación similar al europeo: El ICAC someterá la Circular a un doble contraste: 1º, el Comité de Contabilidad, y 2º, Comisión de Contabilidad.

- Los resultados del primer proceso consultivo: más de 600 comentarios que han permitido mejorar la calidad del nuevo texto. En cualquier caso, buena acogida general de la Circular y reconocimiento del esfuerzo realizado por el Banco de España.

2. Criterios para su elaboración

- El Banco de España ha pretendido ofrecer una guía que permita a las entidades un enfoque de la transición al nuevo sistema con un mayor grado de certeza.
- Reducir al mínimo las discrepancias de criterios entre las normas españolas (obligatorias en estados públicos individuales) y las IAS (obligatorias en los estados públicos consolidados de las entidades que coticen), y con ello la carga de trabajo.
- Compaginar las exigencias IAS con un mantenimiento de la actitud prudente del BE, evitando rupturas bruscas.
- Mantener como hasta ahora la consistencia de criterios entre los estados públicos y los reservados (por razones de supervisión bancaria y estadísticas de la UEM).
- En el asunto de provisiones, esta orientación se traduce en mantenimiento de niveles altos en las provisiones y en la preservación de la idea de que el deterioro de los créditos se produce antes de manifestarse.

- En los demás terrenos se busca una compatibilización con IAS, tratando de buscar un equilibrio entre las diferentes opciones que plantea el Reglamento.
- Igualación del terreno competitivo para las entidades.

3. Entrada en vigor

- La Circular entrará en vigor el 1 de enero de 2005; sin embargo, puesto que las cuentas anuales deben presentarse con información comparativa de dos años completos utilizando los mismos criterios contables, las entidades, al elaborar las cuentas anuales de 2005 (a presentar a primeros de 2006), deberán presentar la información comparativa del año 2004 con los criterios de la nueva Circular. Por ello, la fecha de ajuste de las diferencias entre los criterios de la Circular 4/91 y los de la nueva Circular deberán hacerse con fecha 1 de enero de 2004, y todos los ajustes, con ciertas excepciones, se realizarán directamente contra las reservas de las entidades.

4. Contenido general de la Circular

- Dos partes, con una exigibilidad legal equivalente. El texto principal trata de utilizar un lenguaje lo más compatible posible con NIC, y los Anejos, que pueden calificarse de "guías supervisoras", introducen elementos tradicionales en nuestra regulación, adaptados al nuevo entorno NIC.
- No será en ningún caso un texto "congelado" y será sometido a adaptaciones promovidas tanto por cambios en NIC, cambios derivados de la elaboración del Plan General Contable o cambios autogenerados por su aplicación. (Cobertura de *core deposits*, FV en pasivos)
- La Circular implica nuevas definiciones, y cambios importantes de formatos, con aparición de cuentas nuevas (variaciones en el patrimonio neto), nuevos estados de provisiones, etc.
- Extensión de los principios IAS a balances individuales y a subconsolidados reservados (con los menores costes que esto supone para las entidades), pero siempre escogiendo aquellas opciones dentro de las IAS más prudentes y ofreciendo en muchas ocasiones guías prácticas de referencia (provisiones, comisiones, etc.) o presunciones, en lenguaje técnico.
- Ámbito de consolidación: se amplía para aproximarnos a la definición IAS. Se incluyen, pues, empresas no financieras y compañías de seguro.
- Relacionada con la nueva 4/91, está la necesaria modificación, en estudio, de la Circular 5/93, de recursos propios. La definición o los elementos a incluir en RRPP o capital variarán necesariamente. Entre los cambios más importantes pueden mencionarse: los derivados de tratamiento de titulizaciones en Basilea II y el reconocimiento de excesos de provisiones

sobre el nivel de pérdida esperada, tanto en Basilea I (nosotros ahora no lo reconocemos) como en Basilea II.

5. Contenidos particulares

- No es este el momento de describir los cambios que contiene la Circular, que, por otro lado, está en la Web; sí merece la pena hacer algún comentario sobre un asunto que no estaba incluido en el primer proceso de consulta pública y que ha suscitado gran atención por parte de las entidades: las provisiones.
- Se mantiene la filosofía actual pero con niveles de exigencia algo más reducidos. En términos generales, las NIC sólo admitían originalmente el concepto de "pérdida incurrida". Posteriormente, la intervención con Comité de Basilea le llevó a flexibilizar un poco la posición:
 - Admite provisionar carteras aunque el crédito dañado no esté individualizado.
 - Hay que revisar todos los créditos, aunque aparentemente estén bien.
 - Concede un papel al supervisor en el tema de valoración de créditos.
- El nuevo esquema de provisiones incluirá:

Una provisión ESPECÍFICA con un enfoque matricial con calendarios. Basados en informaciones de la CIR.

- Tratamiento separado PF y PJ (incluye empresas indiv.), con consideración de las garantías reales y dentro de ellas las de vivienda (hasta el 80% de LTV).
- Se aplicarán a todo el importe de la operación, y no sólo al moroso, con anticipación de calendarios y efecto arrastre cliente, igual que antes.

Una provisión GENÉRICA

- Bajo esta denominación se fusionarán en un solo Fondo la antigua Genérica y la antigua Estadística, reformadas. El nuevo Fondo tendrá en cuenta la pérdida inherente, así como la evolución a lo largo del ciclo de los factores de riesgo.
- En general, el nuevo sistema supone una reducción sobre los niveles anteriores y su aplicación está condicionada al comienzo por el nivel que las entidades hubiesen alcanzado con el sistema anterior. En cualquier caso:

- ✓ Aunque no es conveniente mantener una discusión en términos de provisiones altas o bajas, sino en términos de entidades bien y mal provisionadas (o suficientes o insuficientemente provisionadas), puede decirse que, en términos medios, el sistema replicará un volumen de fondo y de flujo menores que los anteriores.
- ✓ La dispersión en el nuevo sistema será menor que en el anterior, y habrá entidades (las que tengan mayor dotación de estadística antigua) que liberarán más; y otras que liberarán menos.

* * *

(3^a PARTE)

TRANSPARENCIA Y DISCIPLINA DE MERCADO: GOBIERNO CORPORATIVO

Así pues, parece bastante claro que los inminentes cambios regulatorios que acaban de comentarse van a ejercer una poderosa influencia sobre las estructuras de la gestión de riesgos y, en términos más generales, sobre la gestión global de la propia entidad y su transparencia. Toda la corriente de reformas de los últimos años van a verse reforzadas y estimuladas por los cambios anunciados.

Ante este aspecto de los nuevos cambios que se avecinan, ¿cómo están de preparadas las Cajas?

- Si hace unos años nuestro Gobernador, en la Asamblea de la CECA, decía que: "*las estructuras de gobierno de las Cajas han despertado una cierta atención... y se ha repetido en ocasiones la necesidad de reforzar la profesionalidad, estabilidad y control de la gestión de las Cajas...*", lo cierto es que la situación ha mejorado notablemente, y las Cajas se han dotado de unas estructuras que, aunque perfeccionables, como es lógico, están a mucha distancia de la situación que se apuntaba en el párrafo anterior.
- No obstante lo anterior, el principio básico que en aquella ocasión se formulaba sigue siendo válido: como norma de actuación de todas las entidades, y, por supuesto, las Cajas. "*Un principio de partida es dejar claro que sólo una entidad solvente y eficiente puede garantizar, de manera sostenida, la protección del depositante y el cumplimiento de sus objetivos finales. La conclusión de este principio es que el Código de Buen Gobierno debe destacar la obligación de que los miembros de los órganos de administración deben poner, por encima de cualquier otro objetivo, la buena gestión de la entidad*".

¿Cuáles son los rasgos de la situación actual?

- Dos consideraciones previas: 1) El Gobierno de las Cajas es esencialmente una competencia autonómica, por lo tanto todas las observaciones se hacen desde el punto de vista supervisor; 2) Aun compitiendo en los mismos mercados, los órganos de gobierno de las Cajas tienen unas características distintas de los de los bancos, que son sociedades anónimas.
- Los años anteriores, especialmente 2002 y 2003, han sido fecundos en la aprobación de normas relativas a transparencia y buen gobierno de las Cajas de ahorro. Se han orientado en diversas direcciones:

- Acentuar el papel de la disciplina de mercado: transparencia de gobierno corporativo, cuotas participativas. [Informe anual de las Cajas, con valores admitidos a cotización: pendiente]
- Toda la abundante legislación de los dos últimos años en torno al buen gobierno de las Cajas ha insistido en una línea específica: reforzar el carácter de entidad financiera de las mismas, estableciendo los mecanismos y controles para que su política de inversión se rija por los criterios propios de las restantes entidades financieras con las que compiten.
- Se ha reforzado su independencia y profesionalidad: límite del 50% de representación pública, irrevocabilidad de cargos durante su mandato, límite de mandatos por edad, mayor proporcionalidad general. Comisión de Inversiones, Comisión de Auditoría, etc.

¿Qué decir desde la perspectiva del supervisor?

- Primero. Las orientaciones anteriores son razonables aunque falta completar los desarrollos legales ya aprobados. Por ello, parece conveniente que, además de adaptarse a los potenciales cambios que se produzcan en la Unión Europea, el esfuerzo se concentre en desarrollar y asimilar realmente todos los cambios aprobados.
- Segundo, que es necesario seguir insistiendo en el papel clave que tienen los directores generales, pero también en el de los órganos de administración y las distintas comisiones emanadas de los mismos. Conviene mencionar:
 1. La responsabilidad de los administradores en las decisiones de gestión que adoptan, que puede ser exigida legalmente.
 2. La creación de la Comisión de Inversiones (en el seno del Consejo de Administración), que tiene la responsabilidad de informar sobre las inversiones que realice la caja, su viabilidad financiera y su adecuación a los objetivos fundacionales. Importante, aunque todavía pendiente, es el informe anual que debe hacerse sobre estos extremos (que se incorporará al informe de gobierno corporativo).
 3. La Comisión de Control (o el Comité de Auditoría), con funciones amplísimas, que pueden llegar hasta la suspensión de la eficacia de los acuerdos del Consejo.
- Tercero, que los administradores, además de adoptar las medidas para que se produzca una auténtica consolidación de las estructuras de gobierno en el funcionamiento de la caja, deberían volcarse en reforzar la confianza de la sociedad en las Cajas como un elemento necesario para la preservación del modelo de Cajas.

Para ello, una decidida apuesta por los instrumentos que permitan el ejercicio de una efectiva disciplina de mercado es de suma importancia para todas las entidades y, por supuesto, las Cajas.

Parte importante en la preservación del mismo, desde el punto de vista supervisor, es un adecuado control de los riesgos en que la entidad incurre por su política de inversiones. Aunque no se trata solamente del riesgo de crédito, éste es fundamental, y en este sentido, el borrador de la nueva Circular 4/91, que está en el proceso final de consulta, refuerza en su anexo IX los requisitos para un "análisis y cobertura de los riesgos de crédito".

La evolución del crédito hipotecario ha sido objeto de análisis y valoración en diversas ocasiones por el Banco de España. La persistencia de su crecimiento en los últimos datos disponibles hace necesario, en un momento como este, en el cual estamos reflexionando sobre el buen gobierno, destacar que en el mismo sirve de base la adecuada valoración de los riesgos y su seguimiento.

La duración del periodo de mantenimiento de tasas elevadas de crecimiento del crédito hipotecario afecta a todas las variables relacionadas con el mismo: evolución de precios, riqueza y endeudamiento de las familias, características de los préstamos, predominio casi absoluto de los tipos variables, etc., aumentando los grados de vulnerabilidad.

Por ello, y al margen de las argumentaciones ya conocidas, es necesario llamar la atención de todas las entidades sobre la necesidad de poner más énfasis a factores que, como los mencionados, adquieren mayor significación con la duración del periodo alcista.

- Es necesario vigilar que la fijación del importe máximo del préstamo, en función de la garantía prestada, no exceda la medida prudente (fijada por la normativa contable) del 80%. Es fundamental para preservar el valor de la garantía, que puede ser alterado por las condiciones de mercado.
- Además, el diferimiento de los pagos de principal y el alargamiento de plazos de vencimiento, junto con el creciente volumen de la inversión crediticia a promoción, introduce riesgos que requieren una valoración cuidadosa ante la potencial materialización de circunstancias desfavorables.
- Las tasas de crecimiento tan fuertes y persistentes están obligando a una creciente apelación a la financiación en los mercados de deuda e interbancario, que pueden llegar a afectar al equilibrio estructural de las entidades. Es necesario instrumentar, por ello, políticas de diversificación, límites de endeudamiento en mercados mayoristas, vigilancia de las concentraciones, etc., y evitar la posible repercusión de estas políticas de pasivo sobre los ratios de solvencia.

* * *

En resumen, repetir una vez más la necesidad de que las entidades acentúen sus políticas activas para el reforzamiento de la calidad crediticia de las operaciones hipotecarias.

No se trata aquí de detallar los requisitos que la Circular establece como necesarios para un adecuado control de riesgos. Lo que en último extremo le preocupa a la Circular es que esta política sea adecuadamente implementada con un esquema claro de responsabilidades y comisiones que permitan valorar cada potencial inversión crediticia desde el punto de vista de garantizar la solvencia de la entidad.

Esta disciplina no puede ser ejercida con eficacia si la transparencia es deficiente, por ello una orientación, en este sentido, que vaya más allá de las normas prescriptivas, y que se adelante a ofrecer información relativa a aquellos aspectos en los que las Cajas se diferencian más de sus competidores, constituirá un elemento importante para el fortalecimiento de su carácter de institución privada de crédito, compartida con otras características básicas como la solvencia de la institución y la protección de sus depositantes.

Este enfoque activo del gobierno corporativo y de la política de transparencia es tanto más necesario ante la creciente complejidad de muchos de los productos financieros que distribuyen en sus redes. Una información adecuada y comprensible, probablemente no necesaria para un inversor profesional pero sí para las colocaciones en red, es crucial para la clientela característica de las Cajas, que deben tener claro —por su propio interés y el de la Caja— cuál es la naturaleza de su relación con la misma.