

4 NUEVOS DESARROLLOS EN LOS FOROS INTERNACIONALES DE REGULACIÓN
Y SUPERVISIÓN BANCARIA EN 2007

4 Nuevos desarrollos en los foros internacionales de regulación y supervisión bancaria en 2007

En 2007, los trabajos de implantación de la nueva normativa de solvencia contemplada en Basilea II continuaron teniendo un peso significativo en los comités internacionales. Por su parte, en la Unión Europea, este ha sido el año del debate sobre la revisión del modelo de Lamfalussy y del desarrollo de mecanismos de cooperación para la supervisión de los grupos transnacionales, lo que ha supuesto un intenso proceso de reflexión y trabajo en los comités supervisores y estratégicos de la UE. Además, a partir del verano, las turbulencias que afectaron a los mercados financieros provocaron un aumento notable de su actividad, afectando a sus planes de trabajo por la necesidad de abordar temas directamente relacionados con ellas y, más concretamente, de extraer las lecciones que la comunidad supervisora internacional debiera sacar de todo ello

Un año más, ha destacado el dinamismo del Comité Europeo de Supervisores Bancarios (CEBS), con la emisión de guías y recomendaciones para facilitar la convergencia en la implantación de Basilea II en el ámbito europeo y con un significativo aumento de los recursos destinados a las tareas de asesoramiento a la Comisión Europea, además de los trabajos mencionados para abordar la supervisión de los grupos transnacionales de una forma más eficiente y cooperativa. El Comité de Basilea, por su parte, también ha seguido trabajando en la implantación de Basilea II, en particular, en los trabajos relativos a la definición de capital, el riesgo de liquidez y su gestión, así como la intensificación del diálogo industria-reguladores.

Además, en la última parte del año, los supervisores comenzaron a intercambiar información sobre lo que estaba ocurriendo en los mercados financieros, con el fin de extraer lecciones y decidir la respuesta apropiada que la comunidad supervisora debía dar en relación con el riesgo de liquidez a la valoración de los productos financieros complejos y al tratamiento de las titulaciones y de la transferencia de riesgos en Basilea II. En el ámbito europeo, la reunión del Consejo de Ministros de la UE de octubre de 2007 estableció una hoja de ruta con los trabajos que debían desarrollarse en esta materia en 2008, incidiendo en estos mismos aspectos, entre otros.

En el marco del Comité de Supervisión Bancaria (BSC) del Banco Central Europeo, el BE mantuvo su participación en los trabajos para la elaboración de los informes anuales y semestrales de estabilidad financiera y de evolución de las estructuras bancarias en la UE.

En el último año, se ha intensificado la actividad de los temas intersectoriales, tratados conjuntamente por los 3 comités sectoriales de supervisores de nivel 3 («3L3»)¹ que existen en Europa, con un incremento considerable de trabajo conjunto, realizado por los «3L3» y el Comité Interino de Conglomerados Financieros (IWCF) para las instituciones europeas. Se ha elaborado la regulación de productos sustitutivos, valoración de instrumentos financieros, derivados sobre mercancías, adquisiciones transfronterizas y conglomerados. Además, se ha trabajado en el desarrollo de una plataforma de formación con desarrollo de un currículo común.

Por su parte, el Joint Forum² finalizó el trabajo sobre concentración de riesgos, la actualización del informe sobre transferencia de riesgos de crédito 2005-2007 y el informe sobre ido-

1. Los tres comités de nivel 3 son: CEBS (banca), CESR (valores) y CEIOPS (seguros). 2. El Joint Forum es un grupo de expertos que desarrolla su actividad bajo el paraguas de 3 comités internacionales de supervisores: bancario (Comité de Basilea), de valores (IOSCO) y de seguros (IAIS), y cuya actividad está relacionada con los conglomerados financieros y con el estudio de temas de interés para los 3 comités.

Número (a)

	GRUPOS	REUNIONES
Comité Europeo de Supervisores Bancarios (CEBS)	32	101
Grupo de Contacto	11	30
Grupo de Expertos sobre Requerimientos de Capital (EGCR)	9	25
Grupo de Expertos sobre Información Financiera (EGFI)	7	22
OTROS	5	19
Comité Interino de Conglomerados Financieros (IWCFC)	2	7
Comité de Supervisión Bancaria (BSC)	9	22
Grupo de Análisis Macropudencial (WGMA)	4	6
Grupo de Desarrollos Bancarios (WGBD)	1	6
OTROS	4	6
Comité de Basilea de Supervisores Bancarios (BCBS)	26	59
Grupo de Desarrollo de Políticas Supervisoras (PDG)	12	27
Grupo de Relaciones con Otros Supervisores (ILG)	3	3
Grupo de Implantación de Basilea II (AIG)	3	13
Grupo de Contabilidad (ATF)	8	12
JOINT FORUM	2	8
Grupo de Valoración y Capital (WGRAC)	1	3
Grupo de Conglomerados Financieros (WGCP)	1	2
TOTAL	73	197

FUENTE: Banco de España.

a. Los números de cada comité incluyen tanto los de los grupos que de él dependen como los del propio comité.

neidad de la clientela. Los tres han sido enviados a los tres *Comités padres* (Basilea, IOSCO e IAIS), para su publicación en el primer semestre de 2008.

El cuadro 4.1 recoge información sobre el número de grupos y subgrupos, más de 70, que dependen de los diferentes comités, con casi doscientas reuniones celebradas en 2007, en su gran mayoría con participación activa directa, como miembros, de representantes del BE. Por otra parte, en el ejercicio 2007, el BE ostentó la presidencia de cuatro grupos³.

Asimismo, hay que mencionar el aumento de la actividad desarrollada por el BE en su colaboración con la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA).

Por último, aunque no menos importante, dentro de la actividad hay que destacar un aumento sustancial de las tareas de apoyo a la cooperación técnica internacional en materia supervisora, tanto las de atención y recepción de delegaciones de supervisores extranjeros, como aquellas en las que se requiere la participación de miembros del BE como ponentes en seminarios nacionales e internacionales dirigidos a supervisores de otros países.

4.1 Los trabajos del Comité de Supervisores Bancarios Europeos⁴

En el transcurso de 2007, el CEBS afrontó un significativo aumento de su actividad, siguiendo el plan previsto en el programa para 2007, centrado en tres áreas principales: la implantación

3. El Grupo de Implantación del Acuerdo (AIG) de Basilea; Grupo de Grandes Riesgos y la *task force* de Delegación, en el marco del CEBS; y el Grupo de Conglomerados, en el seno del Joint Forum. Todos continuarán desarrollando su trabajo en 2008. 4. En el anejo 6 que figura en la versión de esta Memoria publicada en la página del Banco de España en Internet, se relacionan los documentos sobre temas de asesoramiento y los estándares y guías publicados por el CEBS en 2007.

de Basilea II, incluyendo el asesoramiento técnico a la Comisión Europea, la revisión del funcionamiento del marco de Lamfalussy, y el desarrollo de mecanismos de cooperación y convergencia en las prácticas de supervisión de los grupos transnacionales.

Las *tareas de asesoramiento a la CE* han absorbido una gran parte de los recursos del CEBS. En este sentido, se plantearon 5 temas concretos:

Fondos propios. Se terminó la elaboración de un informe sobre el análisis cuantitativo de los tipos de recursos propios de las entidades de crédito en la UE, con especial hincapié en el análisis del impacto de las diferencias en la implantación nacional de las normas de la UE respecto a los elementos híbridos que se basan en la conocida como «Nota de prensa de Sydney». El propósito de este estudio es servir de apoyo a una posible revisión de la definición de fondos propios, que también se está revisando en el Comité de Basilea.

Grandes riesgos. El grupo de expertos, presidido por el BE, ha terminado la primera parte del trabajo encargado por la Comisión para la elaboración de una propuesta acerca de cómo debería adaptarse la regulación de los límites a los grandes riesgos a la nueva normativa de solvencia. Se concluyó que mantener los límites tiene sentido para fortalecer la estabilidad financiera, pero que, no obstante, algunos de sus aspectos técnicos deberían modificarse para tener en cuenta el nuevo marco regulatorio. En particular, se logra una mayor convergencia supervisora con una reducción decidida del gran número de áreas de discrecionalidad nacional incluidas en la normativa actual.

Liquidez. El CEBS ha continuado trabajando en el análisis del riesgo de liquidez como consecuencia de las turbulencias del verano.

Los otros dos temas que completaron las tareas de asesoramiento fueron: la finalización del documento sobre *prácticas supervisoras para el negocio de materias primas (commodities) y empresas especializadas en dicho negocio* y, en colaboración con el IWCFC, la realización del *ejercicio de equivalencia supervisora entre la UE y Suiza y Estados Unidos*.

Respecto a los trabajos relacionados con el *proceso de revisión del marco de Lamfalussy*, el CEBS finalizó la implantación de las recomendaciones del ECOFIN basadas en el informe del Comité de Servicios Financieros (FSC), conocido como el *Informe Franq* (diseño de un mecanismo de mediación, desarrollo de instrumentos para estimular una cultura común supervisora, etc.), y ha participado activamente aportando su experiencia y opinión en el proceso de reflexión sobre el funcionamiento del esquema Lamfalussy, en general, y sobre su propio papel (como CEBS) y medios, en particular.

Por último, en el área de *cooperación y convergencia de las prácticas supervisoras*, el CEBS ha tratado de conseguir la convergencia real de prácticas y el reforzamiento de las relaciones de los supervisores nacionales. Es de destacar el activo papel en la organización y el trabajo de los colegios de supervisores para lograr una supervisión más eficaz de los grandes grupos bancarios. En esta línea, se encuentran, por ejemplo, la redacción de una plantilla de acuerdo o *memorando* entre los supervisores implicados en la supervisión de las distintas entidades de un grupo, centrados en el funcionamiento de los colegios, así como el estudio de las posibilidades de la delegación de tareas entre supervisores. Asimismo, el CEBS sigue trabajando muy activamente para conseguir estados prudenciales armonizados de información financiera (FINREP) y de requerimientos de capital (COREP). Finalmente, un importante mecanismo de convergencia serán las evaluaciones entre supervisores (*peer reviews*): El CEBS ha finalizado ya el protocolo y la metodología para tales evaluaciones y ha creado un grupo, el *Panel de Revisión*, que realizará la primera en 2008.

En diciembre de 2002, el ECOFIN decidió extender el enfoque Lamfalussy a la regulación y supervisión financiera de los sectores bancario y de seguros, con el objetivo de lograr que el marco regulatorio y supervisor de la UE estuviera en línea con un mercado financiero europeo cada vez más integrado y sometido a rápidos cambios¹.

Según se estableció en la Directiva 2005/1/EC, de 9 de marzo de 2005, a finales de 2007 se debía llevar a cabo la primera revisión completa del funcionamiento del enfoque Lamfalussy en los sectores financieros. Para ello, se estableció en 2005 el Inter Institutional Monitoring Group (IIMG, originariamente creado para el sector de valores), con la finalidad de que, antes de finales de 2007, emitiera un informe evaluando los progresos en la implantación del enfoque Lamfalussy e identificando posibles cuellos de botella.

El Consejo del ECOFIN de 4 de diciembre de 2007 adoptó las conclusiones finales de la revisión del enfoque Lamfalussy. La conclusión ha sido que, trascurridos estos primeros años, el balance es positivo, con un significativo incremento de la eficiencia y la efectividad del marco regulatorio y supervisor de la UE, así como de la calidad del proceso legislativo.

Aún así, considera que existen una serie de mejoras que es necesario llevar a cabo, y las ha dividido en función de los distintos niveles².

Para los niveles 1 y 2 (principios marco y desarrollo técnico, respectivamente), las mejoras recomendadas son:

- Los plazos para la transposición e implantación deben ser más realistas.
- Aplauda la reciente práctica de la Comisión consistente en explicar las desviaciones de sus decisiones respecto al asesoramiento técnico del nivel 3, en caso de haberlo solicitado.
- Concesión de una mayor importancia a la comunicación con los consumidores de servicios financieros.
- Subraya la importancia de los estudios económicos de impacto.
- Necesidad de realizar un esfuerzo en la reducción al mínimo imprescindible de las opciones y discrecionalidades nacionales en las Directivas; invita al Parlamento a que se una a dicho esfuerzo.
- Invita a los países miembros a que lleven a cabo una revisión de las opciones y discrecionalidades aplicadas en la implantación de las Directivas, que las limiten y que informen a la Comisión. Además, propone la inclusión de «cláusulas de revisión» cuando la legislación incluya algún tipo de opciones o discrecionalidades.
- Invita a la Comisión a realizar exámenes de consistencia intersectorial.

Para el nivel 3 (homogeneidad en la transposición, asesoramiento, y cooperación y convergencia entre supervisores), las recomendaciones son las siguientes:

- Se invita a que la Comisión, con la cooperación de los comités de nivel 3, estudie las diferencias en los poderes supervisores entre países. Asimismo, también se pide que realicen estudios intersectoriales de la coherencia, equivalencia y uso de los poderes por parte de los distintos Estados miembros, así como de las diferencias en los regímenes y poderes sancionadores.
- Invita a la Comisión para que, antes de abril de 2008, aclare el papel de los comités de nivel 3, así como el fortalecimiento de su trabajo, sin modificar el equilibrio de la actual estructura institucional.
- Invita a los comités de nivel 3 a que remitan los borradores de sus programas de trabajo al Consejo, a la Comisión y al Parlamento, y anualmente informen del grado de cumplimiento de sus objetivos.
- Subraya la importancia de que, en los mandatos de los distintos supervisores nacionales, se incluya la obligación de cooperar con la UE, así como de trabajar en aras de la convergencia supervisora en Europa, teniendo en cuenta la estabilidad financiera de todos los Estados miembros.
- Invita a que los comités de nivel 3 investiguen distintas maneras de fortalecer la aplicación de sus guías por parte de los Estados miembros, sin cambiar su estatus de «no vinculantes».
- Solicita a los comités de nivel 3 que introduzcan la posibilidad de uso del sistema de votación por mayoría cualificada (en lugar del consenso) para determinados casos, así como la obligación para los países que no cumplan con los acuerdos adoptados de explicar la razón por la que no lo han hecho.
- Dada la elevada carga de trabajo de estos comités, debida a la legislación comunitaria, se invita a la Comisión a que les apoye financieramente mediante una partida presupuestaria específica para los proyectos solicitados por la UE a los comités de nivel 3. También pide la realización de un análisis coste-beneficio individualizado, de manera previa a la solicitud a estos comités de trabajos que vayan a requerir una inversión significativa.
- Aplauda la iniciativa de los comités de desarrollar instrumentos destinados a lograr una cultura supervisora común (programas conjuntos de formación...) e invita a la Comisión para que los apoye con fondos procedentes del presupuesto de la UE.

Dentro de las recomendaciones a los comités de nivel 3, el ECOFIN ha introducido un apartado específico destinado a la *supervisión eficiente y efectiva de los grupos transnacionales*, en el que:

- Invita a que la Comisión revise la Directiva de Servicios Financieros, para permitir la delegación voluntaria de tareas. Asimismo,

1. Véanse las Memorias de la Supervisión Bancaria en España, 2003 y 2004. 2. Véase recuadro A.1.1 de la *Memoria de la Supervisión Bancaria en España, 2003*.

mo, invita tanto a la Comisión como a los comités de nivel 3, a que analicen posibles opciones para la delegación voluntaria de competencias supervisoras.

- Considera que el funcionamiento de los colegios de supervisores puede ser mejorado mediante la introducción de un conjunto de guías operativas comunes, con referencias a los derechos y responsabilidades de los diferentes miembros. Además, se invita a los comités de nivel 3 a que sean ellos quienes las realicen (centrándose en los procedimientos de trabajo y en los procesos de toma de decisión), y posteriormente supervisen su funcionamiento.
- Invita a la Comisión a que, con el apoyo de los comités de nivel 3, revise la Directiva de Servicios Financieros en materia de coordinación supervisora e intercambio de información entre autoridades competentes.
- Por último, invita a los comités a que los estados que deben remitir las entidades tengan un formato común a nivel de la

UE; además, también invita, tanto a la Comisión como a los comités, a que, a mediados de 2008, presenten un calendario común de remisión de dichos estados.

Para el nivel 4 (cumplimiento de las reglas de la UE), las recomendaciones son:

- Recuerda a los Estados miembros que deben cumplir con los plazos para las FSAP (*Financial Services Action Plan*) y demás medidas.
- Invita a los Estados miembros a que, con la ayuda de los comités de nivel 3 cuando sea necesario, adopten formatos comunes para informar de la transposición e implantación de la legislación de la UE.
- Subraya la importancia de que la Comisión destine los medios necesarios al seguimiento de la adecuada transposición, así como de las posibles infracciones.

4.2 Los trabajos del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea⁵

El trabajo del Comité en 2007 giró en torno a la implantación de Basilea II y, a partir del verano, en torno a las turbulencias en los mercados financieros. En este ámbito, destaca el trabajo desarrollado en dos de sus grupos principales: el Grupo de Implantación del Acuerdo (AIG) y el Grupo de Desarrollo de Políticas Supervisoras (PDG)⁶. A estos trabajos, se añadieron otros no previstos inicialmente, que, como en el caso del CEBS, derivaron de las turbulencias de los mercados financieros.

El Grupo de Implantación, presidido por el BE, contaba a finales de 2007 con tres subgrupos, especializados en la validación de modelos de riesgo de crédito, en el tratamiento del riesgo operacional y en la cartera de negociación⁷. Estos subgrupos continuaron sus trabajos de intercambio de experiencias en la implantación del Acuerdo, promoviendo la convergencia entre las distintas jurisdicciones. En la segunda mitad de 2007, el Grupo centró su atención en la revisión de los principios de supervisión bancaria (Pilar 2), y empezó a trabajar en el Pilar 3 (disciplina de mercado).

Durante el año, se ha progresado de forma sustancial en la implantación de las medidas de coordinación entre supervisores de origen y de acogida (*home-host*). Si bien muchos de los temas relacionados con la supervisión *home/host* no son nuevos y ha sido la creciente globalización de las entidades bancarias la que los ha puesto de nuevo sobre la mesa, lo cierto es que Basilea II ha sido el catalizador que está impulsando una mayor cooperación y comunicación, no solo entre supervisores, sino también entre estos y la industria, siendo destacable la positiva contribución que este intercambio de información ha tenido sobre el trabajo de los «colegios de supervisores». En este sentido, hay que destacar que las aportaciones recibidas, tanto de entidades individuales como de asociaciones, han sido de enorme ayuda.

5. En el anexo 6 de la versión en Internet de esta Memoria, se relacionan los documentos publicados por el BCBS en 2007. 6. Subcomité que ha empezado a funcionar en 2007, sustituyendo a la antigua «Capital Task Force». 7. El grupo especializado en la cartera de negociación ha pasado a depender del PDG, porque su trabajo ha evolucionado hacia la elaboración de normas relativas al tratamiento en solvencia de los instrumentos incluidos en la cartera de negociación y, en particular, del llamado «riesgo de crédito incremental».

Por su parte, los trabajos más destacables desarrollados por el Grupo de Desarrollo de Políticas Supervisoras son: el trabajo sobre riesgo de liquidez, en paralelo con el desarrollado por el CEBS; el trabajo sobre definición de capital regulatorio (analizando las características de los elementos considerados como de primera categoría y las diferencias entre países); la revisión de los modelos de capital económico usados internamente por las entidades, y los trabajos relacionados con la valoración de activos. También se ha trabajado sobre la cuantificación del efecto que tiene la entrada en vigor de Basilea II sobre los requerimientos de capital de las entidades y sobre el riesgo de impago incremental en la cartera de negociación. Además, el grupo ha sido el foro donde han empezado las discusiones acerca de cuáles han sido las lecciones que se han ido extrayendo de las turbulencias de los mercados financieros y las respuestas que podrían darse.

Durante 2007, la *Task Force de Contabilidad* (ATF) ha continuado trabajando para asegurar que las normas internacionales de contabilidad y auditoría contribuyan a promover una gestión adecuada del riesgo de las entidades financieras, para apoyar la disciplina de mercado a través de la transparencia y para reforzar la solvencia del sistema crediticio. Para ello, ha mantenido reuniones de alto nivel con representantes de los reguladores contables y de auditoría, de la industria y de otros organismos internacionales, y ha enviado comentarios por escrito a las propuestas de normas más relevantes para las entidades financieras.

Por último, es de gran importancia la labor de extensión de los debates del Comité a los supervisores no G10, llevado a cabo a través del Grupo de Coordinación Internacional (ILG).

En los temas intersectoriales, en el Joint Forum, además de la finalización de los tres informes mencionados con anterioridad⁸, hay que destacar el trabajo que está desarrollando el Grupo de Conglomerados Financieros, copresidido por el BE, sobre el grado de implantación de los principios de 1999 sobre supervisión de los conglomerados financieros.

4.3 Trabajos de estabilidad financiera dentro del BCE⁹

Como en años anteriores, el BE, como miembro del Comité de Supervisión Bancaria (BSC) del Sistema Europeo de Bancos Centrales, mantuvo su colaboración en los trabajos desarrollados por los grupos y subgrupos dependientes. Las áreas principales de trabajo siguen siendo: el seguimiento de la evolución de las estructuras bancarias en la UE, el análisis del impacto de la regulación en la estabilidad financiera, la promoción de la cooperación entre bancos centrales y autoridades supervisoras, y el apoyo a las actividades de la UE en foros internacionales.

En relación con las dos primeras, el BE ha contribuido a la elaboración de los informes anuales que regularmente confeccionan los respectivos grupos: Informe anual sobre la evolución de las estructuras bancarias e Informe anual sobre la estabilidad del sector bancario en la UE, así como en los dos informes semestrales de estabilidad financiera publicados en 2007.

El Informe anual sobre estructuras bancarias incluye dos estudios (cortos) especiales. Uno, sobre gestión de riesgo de liquidez, y otro, sobre canales de distribución de productos bancarios al por menor. En el de estabilidad financiera, se ha incluido un capítulo especial sobre exposiciones de los bancos en el mercado hipotecario.

4.4 Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA)

En el año 2007, se ha intensificado la colaboración del BE con la ASBA, a la que pertenecen las instituciones de supervisión bancaria del continente americano. El BE, como miembro

⁸. Concentración de riesgos, actualización del Informe sobre transferencia de riesgo de crédito 2005-2007 y el Informe sobre idoneidad de la clientela. ⁹. En el anejo 6, se relacionan los documentos publicados por el BCE en el marco de la estabilidad financiera en 2007.

asociado desde octubre de 2006¹⁰, participa en los órganos de gobierno de la Asociación, en los órganos de gestión, en los planes de capacitación y en los grupos de trabajo de la misma.

En el área de capacitación, se celebraron dos seminarios (México DF, en mayo, y Lima, en octubre), sobre los aspectos más relevantes y controvertidos de los enfoques estándar y avanzados de riesgo de crédito del Pilar 1 de Basilea II. Además, con la coparticipación de CEMLA, en marzo se impartió el *Seminario sobre las Aplicaciones Prácticas del Estándar XBRL en los Bancos Centrales y Supervisores Bancarios*, también en México DF.

En el marco de colaboración con ASBA en materia de formación, se han ofrecido, por primera vez, a los países latinoamericanos 5 plazas en cada curso del programa de formación continuada de la Dirección General de Supervisión del BE. Bajo este programa, se ha contado con la asistencia de supervisores de varios países americanos.

Durante el año 2007, el BE ha participado en el grupo de trabajo de ASBA dedicado a la Supervisión Consolidada. Su objetivo es la elaboración de un documento que recoja los aspectos que obstaculizan una supervisión consolidada efectiva en América, así como la identificación de las mejores prácticas y retos que, a este respecto, existen en los distintos países. Su trabajo concluirá previsiblemente el próximo julio, con la publicación del informe ASBA.

10. En la Asamblea del 2 de octubre, se aprobó el cambio de condición del Banco de España, que pasó de ser miembro colaborador a asociado.

