

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El Informe De Larosière»
(Dictamen de iniciativa)**

(2009/C 318/11)

Ponente: **NYBERG**

El 23 de marzo de 2009, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un Dictamen de iniciativa sobre

«El Informe De Larosière».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de septiembre de 2009 (ponente: Lars NYBERG).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre - 1 de octubre de 2009 (sesión del 30 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 152 votos a favor, 37 en contra y 15 abstenciones el presente Dictamen:

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La actual crisis financiera y económica no tiene precedentes en tiempos de paz desde los años treinta del siglo pasado. Sin embargo, el presente Dictamen se centra únicamente en la crisis financiera y en las posibilidades de evitar que se repita lo que ahora ha sucedido. Esta fue la tarea encargada al Grupo De Larosière, cuyo informe examina el CESE en el presente Dictamen. La importancia de estos temas se manifiesta, entre otras cosas, en el hecho de que la Comisión ya haya presentado varias propuestas, como las relativas a las agencias de calificación crediticia, algunos tipos de actividad financiera y la supervisión financiera, que es el tema principal tratado por el Grupo De Larosière.

1.2 La principal causa de la crisis ha sido el exceso de liquidez que, según el Grupo De Larosière, se debió, en parte, a la política monetaria expansionista de Estados Unidos y la falta de equilibrio en la economía mundial, algo especialmente evidente en la relación entre Estados Unidos y China. De acuerdo con el CESE, otra posible explicación es que las rentas se han desplazado del trabajo al capital. La distribución de las rentas se ha vuelto más desigual. Los más adinerados necesitaban invertir sus crecientes beneficios. Los precios de los títulos y valores subieron debido a que las opciones reales de inversión de los beneficios no crecieron al mismo ritmo. El Informe De Larosière lleva a cabo un estudio pormenorizado de la «burbuja» financiera, pero se necesitaría un análisis posterior para determinar qué medidas políticas conviene adoptar.

1.3 El CESE apoya las 31 recomendaciones que propone el Grupo, pero desea ampliar la perspectiva y aportar una serie de comentarios y observaciones complementarias.

1.3.1 El Grupo De Larosière propone aplicar, con respecto a las reservas de capital de los bancos, requisitos más estrictos en los periodos de expansión y menos estrictos en los de contracción. La dificultad que encierran los pronósticos económicos, debido a las fluctuaciones de la coyuntura económica, hace que

esta propuesta pueda resultar arriesgada. Al mismo tiempo, España constituye un ejemplo de que un sistema de requisitos variables en materia de reservas de capital puede funcionar. Por lo tanto, el CESE considera que, antes de su puesta en práctica, esta medida debe analizarse en lo referente a los periodos de aplicación.

1.3.2 El CESE considera que es absolutamente necesario incrementar los requisitos relativos a las reservas de capital y la transparencia de las operaciones fuera de balance. Las autoridades españolas tienen la normativa más estricta con respecto a las operaciones fuera de balance y los bancos españoles han sido los menos afectados por la crisis.

1.3.3 A veces se ha abusado de las operaciones «fuera de balance» y las sociedades instrumentales (*special purpose vehicles*). Los activos de riesgo se mantienen fuera del balance del banco para evitar tener que aumentar las reservas de capital y, en ocasiones, para eludir impuestos. Ante esta situación, el CESE considera que es necesario establecer una normativa más estricta.

1.3.4 Según el CESE, una de las principales medidas que se derivan del informe debería ser la obligación de los bancos de declarar más claramente los elementos de riesgo incluidos en sus activos. El CESE considera, al igual que el Informe, que los bancos y las entidades financieras deben asumir siempre una parte del riesgo cuando venden activos de riesgo. Deben declarar claramente los riesgos de los productos financieros. La transparencia de los productos financieros es esencial para devolver la confianza a los mercados financieros. En este contexto, el CESE vuelve a referirse a España. No deben poder utilizarse nuevos instrumentos en el sector financiero hasta que no hayan sido supervisados por las autoridades monetarias. La aplicación de este tipo de supervisión debe ser tema de debate. Hay que decidir si se aplica a escala nacional o si es necesario un sistema de control común para toda la Unión Europea. Dado el carácter transfronterizo de la actividad financiera, la mayoría se inclina por un sistema común.

1.3.5 El llamado «sistema bancario paralelo» está formado por diferentes formas de préstamo que no están reguladas. Estas nuevas formas de actividad financiera se han podido desarrollar sin ninguna clase de normativa y sin la obligación ni siquiera de mantener reservas. El CESE está de acuerdo en que es necesario regular también este tipo de actividad. Para los fondos de inversión, el Informe propone también una normativa común, definiciones de los diferentes tipos de activos y un control más estricto. Es fácil estar de acuerdo también con esto último.

1.3.6 Se necesitan también requisitos más estrictos en cuanto a la dirección de los bancos y las auditorías. El CESE considera que las soluciones del Grupo De Larosière no subrayan suficientemente el papel de los auditores. Con auditorías eficaces se habría podido reducir la propagación de los activos de riesgo. La dirección de una entidad financiera debe poder confiar en la valoración de los activos a través de auditorías. El papel de los auditores y los métodos de contabilidad deberían formar parte de la revisión del Acuerdo de Basilea II.

1.3.7 El Informe formula recomendaciones interesantes acerca del sistema de bonificaciones, que deberán abarcar varios años, basarse en resultados reales y no estar garantizadas de antemano. El CESE considera que es necesario pasar de un planteamiento a corto plazo a un enfoque a largo plazo, en el que las bonificaciones no se basen en la especulación. En este sentido, el CESE apoya la idea de una imposición sobre las transacciones financieras cuyo producto podría destinarse a la ayuda al desarrollo. Asimismo, una exigencia adicional debería ser que no estuvieran basadas en la evolución general, sino en si se ha conseguido un margen positivo con respecto a la tendencia general. Además, sería conveniente fijar límites máximos a las bonificaciones, a fin de evitar las exageraciones y la asunción de riesgos de manera irreflexiva. Una estrategia para la salida de la crisis financiera (la denominada *Exit Strategy*) debe incluir el reembolso de las enormes sumas procedentes del erario público que fueron transferidas a las entidades financieras, en vez de su utilización para volver a niveles elevados de ganancias y bonificaciones.

1.4 La principal tarea del Grupo De Larosière fue la supervisión del mercado financiero. Según el CESE, la supervisión es también fundamental para evitar futuras crisis financieras, pero la supervisión requiere una normativa. Por ello pueden considerarse igualmente importantes las propuestas de modificación y refuerzo de la normativa, que aparecen en la primera parte del Informe.

1.4.1 El Grupo De Larosière considera necesario crear un órgano europeo de supervisión del sistema financiero en general, que pueda advertir de posibles riesgos financieros. Se propone que sea responsabilidad del BCE/SEBC (Banco Central Europeo/Sistema Europeo de Bancos Centrales). Se asignará esta tarea a un consejo especial. Que el mencionado consejo esté administrativamente vinculado al BCE es adecuado, pero formalmente y a efectos de gestión de la supervisión, debe pertenecer al SEBC. La supervisión debe aplicarse a los sistemas financieros de todos los Estados miembros y los directivos de este nuevo consejo/junta directiva deben ser nombrados por el SEBC.

1.4.2 En el Informe se propone un nuevo sistema de supervisión microprudencial en dos fases, con autoridades especiales encargadas, respectivamente, de la supervisión de los bancos, los fondos de inversión y los mercados de valores. En la segunda fase se desarrollará la normativa básica común para la supervisión y se eliminarán las diferencias en su aplicación en los distintos Estados. En esta fase también se armonizarán las posibles sanciones. El CESE no ve ningún motivo para retrasar todo este proceso y, por lo tanto, acoge con satisfacción que la Comisión proponga ahora en su Comunicación que habría que preparar inmediatamente todo el sistema de supervisión microprudencial.

1.4.3 En opinión del CESE, los órganos colegiados formados por las autoridades nacionales de supervisión bancaria con actividades transfronterizas pueden tener problemas de funcionamiento si al mismo tiempo no se pone en marcha la necesaria armonización. De no ser así, las diferencias entre las normativas de los órganos de supervisión nacionales llevarían en la práctica a que las tres autoridades supervisoras asumieran una parte de la vigilancia.

1.4.4 Las juntas directivas de estas nuevas autoridades no deberían estar formadas sólo por representantes de los bancos. Los sindicatos, los consumidores de servicios bancarios e incluso el CESE, como representante de la sociedad civil, también deberían formar parte de dichas juntas directivas.

1.5 A escala mundial, el Informe señala la necesidad de reforzar el Acuerdo de Basilea II, de una normativa de contabilidad internacional, de una regulación global de las agencias de calificación crediticia y el mercado de derivados, de una reforma de las modalidades de gestión del sector financiero y de un papel más destacado para el FMI (Fondo Monetario Internacional). Se pretende eliminar la posibilidad de atraer actividad mediante una normativa laxa en el sector financiero. Varias de las propuestas del Grupo ya se adoptaron en la reunión del G-20 celebrada en Londres. El Foro sobre Estabilidad Financiera, creado en 1999 para contribuir a la estabilidad financiera mundial, se ha transformado en el Consejo de Estabilidad Financiera. El CESE espera que este cambio permita un mayor control de las actividades del nuevo órgano, y le brinde recursos, información y autoridad suficientes para poder desempeñar su tarea. El CESE acoge con satisfacción que el FMI reciba más recursos, pero critica las exigencias que plantea, ya que ponen en tela de juicio aspectos importantes del modelo social europeo. Por este motivo, entre otros, es fundamental que la Unión Europea actúe unida en el FMI.

1.5.1 En los debates sobre los mercados financieros se utiliza hoy en día el concepto de «prueba de tensión»: un análisis de cómo el sistema bancario de un país superaría una crisis del mercado financiero. Ante la crisis económica actual, resulta fácil entender lo importante que podrían ser este tipo de pruebas. Al mismo tiempo se plantea la cuestión de si el resultado debería hacerse público. Si el FMI realiza una prueba y publica que el sistema bancario de un país no superaría una crisis, la crisis puede entonces convertirse en un hecho.

2. Introducción

2.1 La actual crisis financiera y económica no tiene precedentes en tiempos de paz. La depresión de los años treinta del siglo pasado ocurrió en un momento en que la economía mundial no estaba tan interrelacionada como en la actualidad. Entonces fueron sobre todo los Estados Unidos y Europa los que la sufrieron. Ahora se trata en gran medida de una crisis mundial.

2.2 Lo que comenzó como una crisis financiera ha evolucionado hacia una crisis económica con recesión en gran parte del mundo. La consecuencia previsible es una crisis social con un alto índice de desempleo. La extensión de la crisis dependerá del tipo de política que se aplique para hacerle frente. Simultáneamente ha surgido una crisis política, con la caída de gobiernos.

2.3 Sin embargo, el presente Dictamen se centra únicamente en la crisis financiera y en las posibilidades de evitar que se repita lo que ahora ha sucedido. En esta situación de crisis mundial, el tema es bastante restringido. No trata de la crisis económica. No trata de las medidas para hacer frente a la crisis financiera actual, ni de la aportación de fondos públicos al sector financiero. Sólo trata del futuro y especialmente de la supervisión del sector financiero.

2.4 Esa fue precisamente la tarea encargada al Grupo De Larosière, cuyo informe examina el CESE en el presente Dictamen. El Grupo De Larosière tuvo que ampliar su mandato para poder ofrecer una imagen completa que permitiera elaborar propuestas más adecuadas.

2.5 La crisis actual empezó en el sector financiero. Antes de que el Grupo De Larosière ultimase su informe, la crisis había evolucionado en una dirección tan peligrosa que la Comisión Europea presentó ya varias propuestas de cambio de la legislación. Probablemente la más importante sea la relativa a las agencias de calificación crediticia. Se ha presentado una propuesta de Directiva sobre ciertas formas de actividad financiera. En una Comunicación del 27 de mayo se aborda la parte del Informe De Larosière dedicada a la supervisión del sector financiero. Sólo existen cinco diferencias entre la Comunicación y el Informe De Larosière, según el anexo 1 al documento de trabajo asociado a la comunicación. Dichas diferencias se comentan en los puntos 6.2.4, 6.3.1 y 6.3.5. El CESE emitirá un dictamen especial acerca de las próximas propuestas concretas referentes a la normativa vigente. Aunque la Comisión no aborda en su Comunicación el resto del Informe De Larosière, el CESE considera que estas partes son muy importantes para el futuro del sector financiero.

2.6 El Informe De Larosière está escrito por banqueros y dirigido a banqueros, y quienes han de adoptar sus propuestas son principalmente expertos en banca de la Comisión y Ministros de Hacienda de los Estados miembros. El CESE quiere expresar su apoyo a las 31 recomendaciones del Informe, pero considera que es preciso ampliar su perspectiva. Quienes causaron en la práctica la crisis financiera no pueden ser ahora los únicos encargados de resolver el problema. Los consumidores de los servicios del mercado financiero son particulares y empresas que ingresan sus ahorros y que piden préstamos para

sus inversiones. La misión del mercado financiero es atender a estos consumidores, es decir, a la sociedad civil, de la mejor manera posible. Por este motivo, al margen de nuestro apoyo global al Informe, queremos formular una serie de comentarios y proponer algunas cuestiones complementarias.

3. Causas de la crisis financiera

3.1 El exceso de liquidez en el sector financiero no hizo que los bancos centrales tomaran ninguna medida, pues únicamente prestaban atención al nivel de los precios, que no justificaba un aumento de los tipos de interés. Los activos líquidos baratos provocaron una subida de los precios de los valores. No hay duda de que la liquidez era demasiado alta cuando estalló la crisis, como tampoco la hay de que, debido a la crisis, ha descendido a niveles demasiado bajos. Resulta, por lo tanto, difícil determinar cuál es el nivel adecuado de liquidez y de dinero en circulación en circunstancias normales. El CESE quiere señalar, asimismo, el dilema que supone utilizar al mismo tiempo la inflación y algún tipo de medida relacionada con el dinero en circulación como indicadores de la política monetaria. Una cantidad excesiva de dinero en circulación llevará a que el banco central suba los tipos de interés. En cambio, si al mismo tiempo la inflación es baja, es aconsejable rebajar los tipos de interés. Por lo tanto, el CESE considera que si se utiliza como indicador el dinero en circulación, incluso en tales situaciones complicadas, hay que tener en cuenta las posibles consecuencias sobre la economía real.

3.2 Las decisiones políticas encaminadas a respaldar la propiedad de la vivienda independientemente de la capacidad de los propietarios para pagar, el bajo coste de los créditos y las nuevas combinaciones de diferentes valores creadas por las agencias crediticias, llevaron a que las hipotecas de alto riesgo (*subprimes*) permanecieran ocultas. Estos valores se propagaron por los mercados financieros mundiales, ya que en 2005-2006 el ahorro privado en los Estados Unidos era incluso negativo. El CESE comentó este hecho en julio de 2008 ⁽¹⁾: «La reciente crisis americana de las denominadas hipotecas *subprime* o de alto riesgo ha puesto de manifiesto cómo la volatilidad de los precios inmobiliarios, unida a unas prácticas poco rigurosas en la evaluación riesgo-cliente por impago de unas cuotas sobredimensionadas respecto del valor de los propios inmuebles ofrecidos en garantía, puede generar crisis financieras de tales dimensiones que llegan a desestabilizar todo el sistema. Por consiguiente, toda intervención de ámbito comunitario deberá tener presente esta experiencia [...]»

3.3 Simultáneamente los desequilibrios en la balanza comercial mundial provocaron un elevado superávit en algunos países (sobre todo en China), que se utilizó para comprar deuda pública estadounidense. Las nuevas combinaciones complejas de valores (con hipotecas de alto riesgo) proporcionaron altos dividendos, y todo el mercado financiero se lanzó a la búsqueda de beneficios cada vez más altos. La presencia de más valores sirvió de base para conceder nuevos créditos, lo que hizo que aumentara el volumen de negocios en un mercado financiero basado cada vez más en valores de riesgo. Sin embargo, se consideraba que una de las finalidades de los nuevos valores complejos era la dispersión del riesgo. El creciente volumen de negocios en el mercado financiero generaba en apariencia beneficios cada vez mayores.

⁽¹⁾ DO C 27 de 3.2.2009, p. 18.

3.4 Una cédula hipotecaria arriesgada que difícilmente se podría seguir vendiendo en el sistema bancario se incluía en un nuevo valor (titulización) y así podía seguir vendiéndose. Lo que puso freno a todo esto y desató la crisis fue el hecho de que los Estados Unidos entraran en recesión en 2008, con el consiguiente aumento del desempleo. Muchos propietarios no podían pagar las cuotas hipotecarias. Los bancos se vieron obligados a reevaluar sus activos a la baja y venderlos. El valor de éstos continuó bajando y la caída se fue acelerando. Se perdió la confianza.

3.5 El Informe De Larosière señala diferentes aspectos que explican que esto pudiera suceder:

- Cuando todo esto comenzó, la normativa internacional sobre la actividad bancaria se enmarcaba en el Acuerdo de Basilea I, que en la práctica fomentaba el método de no incluir los activos de riesgo en el balance. Esto se ha corregido en parte con el Acuerdo de Basilea II.
- La explosión de los nuevos valores complejos, que se negociaban «fuera de ventanilla» para ocultar así los riesgos.
- La regulación de la actividad de las instituciones financieras se basa en las evaluaciones de riesgos emitidas por las agencias de calificación crediticia.
- Las agencias de calificación crediticia atribuyeron a los activos que apenas tenían valor la misma solvencia que a la deuda pública. ¡Estas agencias están financiadas por la institución financiera propietaria de los valores que evalúan!
- Las direcciones y los consejos de administración de las instituciones financieras no percibieron el riesgo de estos nuevos productos financieros complejos.
- La falta de regulación y la falta de supervisión y coordinación combinadas con una gran competencia entre diferentes centros financieros.

3.6 En el Informe De Larosière hay una crítica subyacente a los bancos centrales por no tomar medidas para atajar el fuerte aumento de la liquidez.

3.7 Sin embargo, el CESE quiere ir más allá en su análisis. El aumento de la liquidez se produjo, en parte, por el desequilibrio de la economía mundial. Resulta especialmente evidente en relación con los Estados Unidos de América y China: el superávit comercial de China y la propensión de sus habitantes a ahorrar del 30 al 40 por ciento de los ingresos, a modo de provisión para casos de enfermedad y jubilación, por un lado, y el déficit comercial de los Estados Unidos, combinado con la ausencia de ahorro, por otro. Otra posible explicación, que no contempla el Grupo De Larosière, es que las rentas se han desplazado del trabajo al capital. La distribución de la renta se

ha vuelto más desigual. No sólo la OIT, sino incluso la OCDE, han declarado que hay que romper esta tendencia.

3.8 Los más adinerados necesitaban invertir sus crecientes beneficios. Los precios de los títulos y valores subieron debido a que las opciones reales de inversión no crecieron al mismo ritmo. Estas causas del problema actual no pueden solucionarse mediante una regulación del mercado financiero, ya que es necesario tomar medidas políticas. El Informe De Larosière lleva a cabo un estudio pormenorizado de la «burbuja» financiera, pero para determinar qué medidas políticas conviene adoptar se necesitaría un análisis más amplio.

3.9 En definitiva, el escenario financiero descrito alentó la proliferación de operaciones especulativas que apenas hallaban correspondencia con la evolución de las cifras de la economía real, sin contar como contrapartida con instrumentos internacionales de política fiscal y monetaria que pudieran poner freno a su expansión. A este respecto, los foros financieros y los organismos internacionales no han tomado en consideración la voz de numerosos movimientos sociales que han venido reivindicando repetidamente la adopción de medidas reguladoras, como la Tasa Tobin.

4. Política y regulación

4.1 Según el Informe, la crisis se ha producido por fallos del mercado, desequilibrios globales, una regulación deficiente y una supervisión laxa. No todos estos problemas pueden resolverse a través de la regulación, pero la existencia de una regulación adecuada es una condición necesaria. El Informe establece que es preciso afrontar todos los problemas, pero cabe preguntarse hasta qué punto la regulación que se propone es suficiente. Además, se expresa el temor de que un refuerzo de la regulación pueda mermar la capacidad de innovación financiera. Sobre este punto, el CESE quiere recordar que las hipotecas de alto riesgo y la llamada titulización son precisamente innovaciones financieras, y el abuso de algunas de estas innovaciones está en la raíz del problema financiero actual. En ocasiones, la regulación puede también contribuir a la innovación financiera, como es el caso de la Zona Única de Pagos para el Euro, SEPA.

4.2 En el Informe se propone una mejor coordinación entre los bancos centrales y los órganos políticos que regulan el mercado financiero. Los bancos centrales deben dedicarse más a consideraciones macroeconómicas en forma de una mejora de la vigilancia del mercado financiero. En opinión del CESE, este punto y que también el FMI se dedique en mayor medida a tareas de vigilancia son propuestas necesarias.

4.3 El Informe habla de que la regulación pública y la autorregulación del sector financiero deben complementarse mutuamente. Se dice que, dado que los controles internos no han funcionado, es preciso supervisar la autorregulación. Con ello, en realidad, se suprimen los límites entre la regulación política y la autorregulación.

4.4 En la práctica tampoco existe ningún límite. En virtud de los Acuerdos de Basilea I y Basilea II, son los propios bancos los que en la práctica establecen las normas para el sector financiero. Su cumplimiento depende luego de los mismos bancos y demás entidades financieras, o del Estado en los casos en los que se introduzcan en la legislación (Basilea II entró en vigor en la Unión Europea el 1 de enero de 2008, mientras que Estados Unidos lo hará el 1 de abril de 2010.) El Informe no aborda con suficiente seriedad las carencias organizativas y democráticas del mercado financiero que encierra la autorregulación. En un mercado globalizado, una de las cuestiones centrales debería ser si los órganos políticos tienen influencia suficiente.

5. Recomendaciones del Grupo De Larosière

5.1 *Las exigencias relativas a las reservas de capital de los bancos deberían aumentar progresivamente. Dado que la crisis bancaria se encuentra ahora en una situación de escasez crediticia, dicho aumento debe aplazarse. El CESE considera que ésta es una exigencia necesaria para evitar en el futuro que la sociedad tenga que aportar capital cuando un banco tenga problemas de liquidez. El CESE está de acuerdo en que la UE debería definir las exigencias relativas a las reservas de capital.*

5.2 *Exigencias relativas a las reservas de capital variables según la coyuntura. El Informe considera que los bancos centrales no sólo deben controlar la inflación, sino también la evolución del mercado monetario y crediticio en general. Si aumentan demasiado los créditos, estarán preparados para ajustar también la política monetaria en consecuencia. Como método se propone fijar requisitos más estrictos en materia de reservas de capital de los bancos en periodos de expansión y menos estrictos en los de contracción. La dificultad que encierran los pronósticos económicos hace que esta propuesta pueda resultar arriesgada. Si se elevan las exigencias tras un periodo favorable y de expansión del crédito, ello puede agravar una posible recesión económica si el periodo favorable está a punto de terminar. Al mismo tiempo, España constituye un ejemplo de que un sistema de requisitos variables en materia de reservas de capital puede funcionar. El CESE considera que los riesgos que comportan los periodos de aplicación deben analizarse antes de la puesta en práctica.*

5.3 *Normas más estrictas para las operaciones fuera de balance en forma de requisitos más estrictos en materia de reservas de capital y mayor transparencia. Las autoridades españolas tienen la normativa más estricta con respecto a las operaciones fuera de balance y los bancos españoles han sido los menos afectados por la crisis.*

5.3.1 Cuando los bancos llevan a cabo operaciones fuera de balance, normalmente las vinculan a una de las innovaciones del mercado financiero, las sociedades instrumentales (*special purpose vehicles*). Normalmente se trata de retirar activos de riesgo del balance del banco para no poner en peligro al propio banco. Eludir impuestos puede ser otro motivo. Teniendo en

cuenta la manera en que se ha abusado de esta maniobra, el CESE considera que es necesario establecer una normativa más estricta para las operaciones «fuera de balance» y las sociedades instrumentales. La cuestión fundamental de la regulación debe ser que nadie pueda ocultar ningún aspecto de su actividad valiéndose de esos métodos.

5.4 *Los bancos deben declarar más claramente los elementos de riesgo de sus activos. El CESE considera que esto debería ser una de las principales exigencias para que la Comisión, en su seguimiento del Informe, consiga asegurar la transparencia efectiva de los activos bancarios.*

5.4.1 El Informe examina la titulización, el mercado de derivados, los fondos de inversión y el «sistema bancario paralelo». El CESE aspira a una solución de conjunto en que los problemas que encierran estos valores de riesgo no se aborden en distintas propuestas. El sistema bancario paralelo está formado por diferentes modalidades de préstamo que no están reguladas. El Informe propone ampliar el Acuerdo de Basilea II a dichas modalidades, a los fondos de cobertura, a los bancos de inversiones, etc. Esto es obvio y debería decidirse inmediatamente. Estas nuevas formas de actividad financiera se han podido desarrollar, normalmente en paralelo al propio sistema bancario, sin ninguna clase de normativa y sin ni siquiera la obligación de mantener reservas. Para los fondos de inversión, el Informe propone también una normativa común, definiciones de los diferentes tipos de activos y un control más estricto. Es fácil estar de acuerdo también con todo ello. Se aspira a que los bancos y las entidades crediticias asuman siempre una parte del riesgo cuando venden activos de riesgo.

5.5 El 13 de mayo, la Comisión presentó una propuesta relativa a varios de estos nuevos instrumentos, bajo la denominación «gestores de fondos de inversión alternativos». El CESE expresará su opinión sobre esta propuesta de Directiva más adelante. Ya en 2006 el CESE expresó, no obstante, su opinión acerca del Libro Verde sobre los fondos de inversión ⁽¹⁾.

5.6 En cuanto a las reglas de contabilidad, entre otras cosas se propone que el órgano internacional responsable (CNCI) establezca normas para los nuevos activos complejos. El método de contabilidad de valoración a precios de mercado (*mark-to market*) ha contribuido sobremedida a agravar la crisis. Cuando se hundió el valor de los activos, se contabilizaron al valor en curso. Como consecuencia de la difícil situación, el valor de los activos incluso cayó muy por debajo de su valor material. El método alternativo, que consiste en valorar los activos en función del precio de compra, tampoco puede funcionar en una situación de este tipo. Según el CESE, en este terreno existe sin duda espacio para la innovación.

⁽¹⁾ DO C 110 de 9.5.2006, p. 19.

5.7 Cabe preguntarse para qué sirve la venta de activos con riesgos ocultos en el sistema bancario. Tal vez resulte necesaria una purga de instrumentos. Con frecuencia, los banqueros hablan de la importancia de las innovaciones en el mercado financiero, pero ¿no se ha ido demasiado lejos? El CESE insta a la Comisión a analizar los instrumentos existentes, su valor y los riesgos que encierran y a formular propuestas sobre las posibles purgas o definir los instrumentos que queden. Esta responsabilidad no puede recaer únicamente en el sector bancario. La Comisión debe sentar las bases para la adopción de una decisión en el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros. No se puede permitir que los productos financieros sean innecesariamente complejos. Sus elementos de riesgo deben quedar claros. La transparencia de los productos financieros quizá sea el factor más importante para devolver la confianza a los mercados financieros.

5.7.1 En este contexto, el CESE vuelve a referirse a España. No deben poder utilizarse nuevos instrumentos en el sector financiero hasta que no hayan sido supervisados por una autoridad monetaria. En el estudio de la Comisión es necesario fijarse en las diferencias entre los instrumentos que se emplean en España y en otros Estados de la Unión Europea. Al mismo tiempo, debería discutirse la aplicación de este tipo de controles y decidirse si deben realizarse a nivel nacional o si se necesita un sistema común europeo de supervisión. Dado el carácter transfronterizo de la actividad financiera, la mayoría de los argumentos hablan a favor de un sistema común.

5.8 El CESE está de acuerdo con la propuesta del Informe sobre la gestión de riesgos en los bancos: que debe ser una función independiente, que se le dará gran importancia y que no se apoyará tanto en valoraciones externas de los riesgos (agencias de calificación crediticia). Por supuesto, cabe apoyar la propuesta de desarrollar métodos de gestión de crisis en las entidades financieras. La cuestión decisiva es si las recomendaciones para las distintas áreas pueden ser algo más que recomendaciones. ¿Hasta qué punto se puede regular la organización interna de las empresas financieras? A lo más que se puede aspirar en este sentido es a que los órganos de supervisión puedan ejercer su vigilancia sobre las organizaciones y a que puedan expresar sus críticas públicamente.

5.9 Cuando se agudizó la crisis, muchos Estados miembros reforzaron las exigencias de la Unión Europea con respecto a las garantías bancarias de los fondos depositados. El Informe propone que la normativa se armonice de modo que la protección de todos los clientes de los bancos sea igual y suficientemente sólida. Es preciso resolver el problema de las filiales de los bancos en otros países, pero ¿de dónde vendrán los fondos para cubrir esas garantías? El CESE está de acuerdo e insta a la Comisión a presentar con urgencia propuestas de nuevas normas comunitarias sobre las garantías bancarias.

5.10 *Mayores exigencias sobre la dirección de los bancos y las auditorías. Con los antecedentes de lo que ha sucedido, esto constituye*

un requisito indispensable. También en las entidades financieras han existido códigos éticos, pero en muchos casos parece que no han influido en absoluto en la actuación real. Por lo que se refiere a las capacidades personales, es difícil formular propuestas concretas. Gracias a una nueva regulación y con la posible futura retirada del mercado de ciertos instrumentos, la dirección de los bancos resultaría más sencilla. Los instrumentos cuyo objetivo es ocultar riesgos complican la dirección de los bancos. Además, el CESE considera que las soluciones del Grupo De Larosière no subrayan suficientemente el papel de los auditores. Con auditorías eficaces se habría podido reducir la propagación de los activos de riesgo. La dirección de las entidades financieras debe poder confiar en las auditorías internas para valorar los activos. El papel de los auditores y los métodos de contabilidad deberían formar parte de la revisión del Acuerdo de Basilea II. También resultaría muy positivo dar entrada a algunos agentes interesados (stakeholders) en la valoración de las políticas y de los instrumentos de las entidades financieras, a través de la creación de comités ad hoc.

5.10.1 El sistema de bonificación que premia las inversiones de riesgo a corto plazo es una causa fundamental de la conducta de los directivos de los bancos. El Informe formula recomendaciones adecuadas acerca del sistema de bonificaciones: que debe abarcar varios años, estar basado en resultados reales y no estar garantizado de antemano. El CESE considera que es necesario pasar de un planteamiento a corto plazo a un enfoque a largo plazo, en el que las bonificaciones no se basen en la especulación. En este sentido, el CESE apoya la idea de una imposición sobre las transacciones financieras cuyo producto podría destinarse a la ayuda al desarrollo. Asimismo, una exigencia adicional debería ser aquellas no se basen en la evolución general, sino en si se ha conseguido un margen positivo con respecto a la tendencia general. Además, sería conveniente fijar límites máximos a las bonificaciones, a fin de evitar las exageraciones y la asunción de riesgos de manera irreflexiva.

5.11 En cuanto a las *agencias de calificación crediticia*, se propone que el Comité de Responsables Europeos de Reglamentación de Valores (CERV) asuma la tarea de concederles licencias. La Comisión ya ha presentado una propuesta de reglamento sobre las agencias de calificación crediticia. El CESE ya ha expresado su opinión sobre la propuesta de la Comisión y la apoya ⁽¹⁾. El Informe afirma que es preciso revisar la financiación de las agencias. El CESE considera que ya se puede indicar claramente que la financiación no provenga de aquellos establecimientos cuyos instrumentos de crédito se valoran.

6. Supervisión

6.1 La principal tarea del Grupo De Larosière era la supervisión del mercado financiero. En opinión del CESE, la supervisión es también fundamental para evitar futuras crisis financieras, pero la supervisión requiere una normativa. Por ello se pueden considerar igual de importantes las propuestas de modificación y refuerzo de las normas, que aparecen en la primera parte del Informe.

⁽¹⁾ DO C 227 de 17.11.2009 (ECO/243 – Agencias de calificación crediticia).

6.2 Un sistema europeo de supervisión macroprudencial

6.2.1 En el Informe se critica la supervisión actual por estar concentrada en las entidades financieras individuales y se propone que, en lugar de ello, se incremente la supervisión de todo el sistema financiero. Se propone que el BCE/SEBC (Sistema Europeo de Bancos Centrales) asuma esta responsabilidad. Dado que la supervisión deberá ser transfronteriza (para las entidades financieras con filiales en otros países), se espera poder recurrir a la mediación vinculante.

6.2.2 El Grupo De Larosière constata que resulta necesario un mandato formal para constituir un órgano europeo de supervisión del sistema financiero en general, capaz de advertir de sus eventuales riesgos. Dentro del BCE/SEBC se debería crear un consejo/junta directiva independiente (Junta Europea de Riesgos Sistémicos) para esta tarea. Formarán parte de ella, además de los bancos centrales, las tres autoridades que se proponen para la supervisión microprudencial. El CESE puede constatar que los conocimientos que se requieren para la supervisión macroprudencial difícilmente se hallan recogidos todavía en un solo lugar. Por tanto, resulta necesario agrupar estos conocimientos como base de apoyo a dicha junta. Asimismo, el Informe De Larosière señala la necesidad de que la Comisión intervenga si aparecen riesgos de carácter global en el sistema financiero.

6.2.3 El CESE muestra su acuerdo con los elementos añadidos por el ECOFIN y el Consejo Europeo a la propuesta de la Comisión formulada en su Comunicación del 27 de mayo, en el sentido de que el Consejo General del BCE forme parte de la JERS (Junta Europea de Riesgos Sistémicos), con los órganos de supervisión nacionales como observadores, que cada país tenga un voto y que las futuras recomendaciones se hagan a través del ECOFIN. El Consejo Europeo también ha propuesto que el Consejo General del BCE elija al presidente de la JERS. El CESE considera que esto es conveniente, ya que los 27 Estados miembros forman parte de este Consejo. El Consejo Europeo recomienda, asimismo, que las nuevas Comisiones Europeas de Supervisión posean facultades de supervisión respecto de las agencias de calificación crediticia. El CESE apoya esta propuesta, que es una consecuencia del debate sobre la propuesta de Directiva relativa a los órganos de calificación crediticia, pero desea señalar que esta responsabilidad sólo puede recaer sobre una de estas tres Comisiones.

6.3 Un sistema europeo de supervisión microprudencial

6.3.1 Para la supervisión del día a día se pretende reforzar los tres comités actuales que se dedican a la supervisión de los bancos, las compañías de seguros y los mercados de valores, respectivamente, convirtiéndolos en autoridades. La regulación varía mucho entre estas tres áreas y su fusión en una sola autoridad no es conveniente.

6.3.2 Se propone que en estas nuevas autoridades sólo esté representado el sector financiero. Como ya se ha señalado, el CESE considera que la actividad financiera es una cuestión que

no debe estar reservada a quienes participan directamente en ella. Existen razones poderosas para que participen las organizaciones de los empleados. Existen igualmente motivos sólidos para que los consumidores de servicios bancarios, de compañías de seguros y de valores también puedan formar parte de estas autoridades. En este punto cabe hacer una comparación con las propuestas del Gobierno Obama en Estados Unidos, donde se creará un consejo especial para los clientes de los bancos, que hará un seguimiento de la actividad. El CESE, como representante de la sociedad civil, también debería ser invitado a participar.

6.3.3 Se propone que estas nuevas autoridades tengan la tarea, entre otras cosas, de determinar *las diferencias en la aplicación por parte de los Estados miembros* de la normativa comunitaria vigente. Una consecuencia lógica debería ser, por tanto, a juicio del CESE, que la Comisión propusiera reajustar las normas para eliminar estas diferencias.

6.3.4 En el Informe se afirma que los Estados miembros deberán disponer de *autoridades de supervisión competentes* que puedan imponer sanciones disuasorias. El CESE no puede sino estar de acuerdo, e incluso subraya la importancia de que estas autoridades sean independientes de los bancos y las entidades financieras. Se insta a la Comisión a que presente una normativa comunitaria con este fin.

6.3.5 El Grupo De Larosière desea que los órganos de supervisión nacionales lleven a cabo la supervisión del día a día, pero que las tres nuevas autoridades establezcan las referencias y coordinen la actividad. Es preciso controlar que las autoridades nacionales sean realmente independientes. Cuando una entidad financiera desarrolle actividades en varios países se establecerán órganos colegiados formados por los organismos de supervisión nacionales afectados. A la vista de las experiencias pasadas, ha sido incluso necesario proponer la obligatoriedad de que los órganos nacionales intercambien información.

6.3.6 El Informe propone que se desarrolle un nuevo sistema de supervisión microprudencial en dos fases. En la segunda fase se desarrollará la normativa básica común para la supervisión y se eliminarán las diferencias en su aplicación en los distintos Estados. En esta fase también se armonizarán las posibles sanciones. El CESE no ve ningún motivo para retrasar todo este proceso y, por lo tanto, acoge con satisfacción que la Comisión proponga ahora en su Comunicación que habría que preparar inmediatamente todo el sistema de supervisión microprudencial.

6.3.6.1 Según el CESE, los órganos colegiados formados por las autoridades de supervisión nacionales afectadas en cada caso pueden tener problemas de funcionamiento si no se desarrolla simultáneamente la necesaria armonización. Ciertas diferencias decisivas en la normativa de los órganos de supervisión nacionales llevarían en la práctica a que las tres autoridades tuvieran que asumir una parte de la supervisión de las instituciones con actividades en varios países.

6.3.6.2 El CESE respalda plenamente la invitación del Consejo Europeo a la Comisión a que especifique cómo el Sistema Europeo de Supervisores Financieros podría desempeñar un sólido papel de coordinador entre los supervisores en situaciones de crisis, respetando al mismo tiempo plenamente las competencias de las autoridades nacionales en cuanto las posibles consecuencias presupuestarias y las competencias de los bancos centrales, en particular en lo que atañe a la prestación de ayuda de urgencia en caso de crisis de liquidez.

7. Nivel mundial

7.1 El Grupo De Larosière señala que también a nivel mundial se necesita abordar la regulación del sector financiero, la supervisión y la gestión de la crisis, y que falta un marco que lo haga posible. El Grupo desea el fortalecimiento del Acuerdo de Basilea II y de las normas internacionales de contabilidad, la regulación mundial de las agencias de calificación crediticia, la reforma de los métodos de gestión en el sector financiero y un papel más destacado para el FMI. Se pretende eliminar la posibilidad de atraer actividad mediante una normativa laxa en el sector financiero. Los órganos colegiados de supervisión bancaria son especialmente importantes para los bancos que trabajan a escala mundial.

7.2 Sin duda será difícil poner en marcha reformas a escala mundial. No obstante, varias de las propuestas del Grupo ya se plantearon en la reunión del G-20 celebrada en Londres. El Foro sobre Estabilidad Financiera, que se constituyó en 1999 y que se ha convertido en el Consejo de Estabilidad Financiera y acoge una representación más amplia, que incluye a todos los países del G-20 más España y la Comisión Europea, ha asumido responsabilidades sobre más áreas y está más vinculado al FMI.

Estas reformas están totalmente en la línea de las recomendaciones del Grupo De Larosière. El Foro no fue capaz de avisar a tiempo de los riesgos del sistema financiero al comienzo de la presente crisis. El CESE espera que las reformas permitan un mayor control de las actividades de este órgano, y le ofrezcan más recursos, información y autoridad para poder desempeñar su tarea. Es necesario señalar también que queda todavía por poner en práctica la mayoría de las decisiones adoptadas en Londres.

7.3 En los debates sobre los mercados financieros se utiliza el concepto de «prueba de tensión»: un análisis de cómo el sistema bancario de un país superaría una crisis del mercado financiero. Ante la crisis económica actual, resulta fácil entender lo importante que podrían ser este tipo de pruebas. Al mismo tiempo, se plantea la cuestión de si el resultado debería hacerse público. Si el FMI realiza una prueba y publica que el sistema bancario de un país no superaría una crisis, la crisis podría ser entonces un hecho. No obstante, estas pruebas de tensión deberían ser lo más transparentes posible y pueden convertirse en un importante instrumento de supervisión de los sistemas financieros de los diferentes países.

7.4 La propuesta de aportar más recursos al FMI para que ayude a países con problemas graves también se aprobó en Londres. El CESE la acoge positivamente, pero critica las exigencias que plantea el FMI, que ponen en tela de juicio cuestiones sociales de importancia, así como ciertos aspectos fundamentales del modelo social europeo. Por este motivo, entre otros, es fundamental que la Unión Europea actúe unida en el FMI.

Bruselas, 30 de septiembre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Apéndice

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso del debate (artículo 54.3 del RI):

Punto 1.2

Suprímase:

~~«La principal causa de la crisis ha sido el exceso de liquidez, que según el Grupo De Larosière se debió en parte a la falta de equilibrio en la economía mundial, algo especialmente evidente en la relación entre los Estados Unidos de América y China. De acuerdo con el CESE, otra posible explicación es que las rentas se han desplazado del trabajo al capital. La distribución de las rentas se ha vuelto más desigual. Los más adinerados necesitaban invertir sus crecientes beneficios. Los precios de los títulos y valores subieron debido a que las opciones reales de inversión de los beneficios no crecieron al mismo ritmo. El Informe De Larosière lleva a cabo un estudio pormenorizado de la "burbuja" financiera, pero se necesitaría un análisis posterior para determinar qué medidas políticas conviene adoptar.»~~

Exposición de motivos

Como menciona el ponente en otros puntos del dictamen y que coincide con lo señalado por el Informe De Larosière, son varias las causas que provocaron la crisis, pero no existe ninguna evidencia de que un cambio en la distribución de rentas sea una de ellas. Ningún estudio sobre las causas de la crisis lo señala.

Resultado de la votación:

A favor: 68 En contra: 121 Abstenciones: 15

Punto 1.3.3

2 frase. Suprímase «y en ocasiones para eludir impuestos»:

~~«A veces se ha abusado de las operaciones "fuera de balance" y las sociedades instrumentales (special purpose vehicles). Los activos de riesgo se mantienen fuera del balance del banco para evitar tener que aumentar las reservas de capital y en ocasiones para eludir impuestos. Ante esta situación, el CESE considera que es necesario establecer una normativa más estricta.»~~

Exposición de motivos

El principal motivo para las operaciones fuera de balance, como correctamente señala el ponente, es el no consumir recursos propios. No existe ninguna evidencia de que se haga para eludir impuestos, lo cual, por otro lado, sería muy difícil aunque estén fuera de balance.

Resultado de la votación:

A favor: 65 En contra: 125 Abstenciones: 12

Punto 1.4.4

Suprímase:

~~«Las juntas directivas de estas nuevas autoridades no deberían estar formadas sólo por representantes de los bancos. Los sindicatos, los consumidores de servicios bancarios e incluso el CESE, como representante de la sociedad civil, también deberían formar parte de dichas juntas directivas.»~~

Exposición de motivos

Las juntas directivas no están compuestas sólo por representantes de los bancos, sino por representantes de las autoridades monetarias. Tampoco se justifica la incorporación de nuevos integrantes que dificultarían el funcionamiento de las nuevas autoridades. La recomendación 12 del Informe De Larosière señala claramente el carácter independiente y profesional que deben tener los directivos de las nuevas autoridades.

Resultado de la votación:

A favor: 60 En contra: 132 Abstenciones: 8