

26.11.2015

Nuevos retos para una nueva era

VIII Conferencia Internacional de Banca de Banco Santander

Luis M. Linde
Gobernador

1 Introducción

Buenos días. En primer lugar, me gustaría agradecer al Banco Santander su invitación para participar en esta nueva edición de su Conferencia Internacional de Banca.

La primera edición se celebró en otoño de 2008, justo después de la caída de Lehman Brothers y poco antes de que los líderes del G-20 acordaran poner en marcha la reforma de la regulación financiera en una actuación sin precedentes, coordinada a escala mundial. El objetivo era claro, como también lo era el mandato otorgado al Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) y al Comité de Supervisión Bancaria de Basilea: construir un sistema financiero más fuerte y más resistente.

Desde entonces se han establecido los principales pilares de la reforma. La lista de medidas nuevas implantadas es extensa y, en mi opinión, impresionante. No voy a repararla entera, pues se explica de forma muy clara y adecuada en los últimos informes de situación publicados por el Consejo de Estabilidad Financiera y el Comité de Basilea.

Centraré mis comentarios en tres aspectos diferentes de la reforma que se ha llevado a cabo a escala mundial después de la crisis y que considero que son especialmente apropiados al tema de esta conferencia:

- En primer lugar, la finalización, el próximo año, del marco de Basilea III.
- En segundo lugar, el nuevo requerimiento sobre la capacidad total de absorción de pérdidas (TLAC), desarrollado por el Consejo de Estabilidad Financiera y refrendado recientemente por los líderes del G-20.
- Y por último, aludiré brevemente a una línea de trabajo que el Consejo de Estabilidad Financiera está coordinando para hacer frente a los riesgos sistémicos asociados a las malas prácticas en las entidades y en los mercados financieros.

2 La finalización de Basilea III

Cuando empezó la crisis, el sistema bancario mundial había acumulado múltiples vulnerabilidades:

- Muchas entidades de crédito tenían un alto apalancamiento.
- El nivel de capital resultó ser insuficiente y su calidad escasa.
- La exposición al riesgo de liquidez era excesiva.
- La valoración del riesgo tenía importantes deficiencias.
- Y había una falta de concienciación de los peligros asociados al riesgo sistémico derivado de la complejidad, la opacidad y la alta interconexión de los mercados financieros internacionales.

Basilea III es la respuesta regulatoria para hacer frente a estas vulnerabilidades y, como tal, es uno de los elementos principales de la reforma prudencial de la banca a nivel mundial. Con Basilea III, el Comité de Basilea:

- Ha aumentado el nivel y la calidad del capital, especialmente del capital de nivel 1 ordinario (CET1).
- Ha introducido requerimientos adicionales para reducir el riesgo sistémico, como los impuestos a las entidades bancarias de importancia sistémica, o los colchones de capital anticíclicos.
- Ha introducido dos nuevas ratios de liquidez para mitigar el riesgo de liquidez.
- Ha introducido una nueva ratio de apalancamiento para limitar el endeudamiento y reforzar las exigencias basadas en el riesgo.
- Ha desarrollado un marco de grandes riesgos para limitar la pérdida máxima en caso de quiebra de la contraparte.
- Y por último, aunque no por ello menos importante, el Comité de Basilea ha mejorado la eficacia de la supervisión mejorando sus Principios Básicos y reforzando la supervisión de las entidades de importancia sistémica.

Muchas de estas nuevas normas ya están implantadas y puede afirmarse que los bancos son más resistentes ahora que en 2009. No obstante, sigue habiendo debilidades. Por ello, el Comité de Basilea está llevando a cabo una revisión del marco de capital, que terminará antes de finales de 2016. En concreto, se están revisando las metodologías utilizadas para medir los riesgos de los bancos basadas tanto en métodos estándar como en modelos internos.

Los métodos estándar están siendo objeto de revisión para incorporar las lecciones extraídas de la crisis, de forma que se aumente su sensibilidad al riesgo sin incrementar en exceso su complejidad.

En relación con los modelos internos, estos se han criticado por su falta de comparabilidad, la variabilidad de los activos ponderados por riesgo resultantes, y su complejidad y falta de transparencia. Estos, llamémosles, «fallos» han mermado la credibilidad de las ratios de capital. Por tanto, el Comité de Basilea está considerando incluir diversas limitaciones a los modelos internos con el fin de alcanzar un mejor equilibrio entre simplicidad, comparabilidad y sensibilidad al riesgo.

Otro reto pendiente importante es la calibración. Basilea III ha cambiado el marco prudencial de forma bastante significativa. Aquellos días en los que había un único parámetro (la ratio de capital ponderado por riesgo) han quedado atrás. Ahora tenemos diversas medidas prudenciales que con toda probabilidad interactuarán entre sí de diferentes maneras. Las entidades de crédito tendrán que cumplir una ratio de capital ponderado por riesgo (incluidos los colchones de capital adicionales), una ratio de apalancamiento, dos ratios de liquidez y los límites a los grandes riesgos. Además, las

entidades que apliquen modelos internos muy probablemente tendrán suelos de capital basados en los métodos estándar. Por último, algunas entidades sistémicas tendrán que mantener capital adicional para cumplir el colchón para entidades de importancia sistémica global (S-GIB) y las exigencias de capacidad total de absorción de pérdidas (TLAC).

La aplicación de diferentes medidas dotará al marco de una mayor resistencia, ya que unos parámetros evitarán las limitaciones de otros. Por ejemplo, los suelos basados en métodos estándar tienen por objeto ser un tipo de control o salvaguarda en los cálculos del riesgo basados en modelos internos.

Por tanto, durante 2016, el Comité de Basilea estará bastante ocupado decidiendo cuáles serán las limitaciones a los modelos internos, calibrando los activos ponderados por riesgo con arreglo a métodos estándar (así como los suelos que se basarán en dichos métodos) y revisando la calibración de la ratio de apalancamiento.

Me gustaría subrayar que este proceso de calibración se basará en la información facilitada por las entidades de crédito en el marco del próximo estudio cuantitativo de impacto (QIS) que llevará a cabo el Comité. Como siempre que intervienen aspectos cuantitativos, la calidad de los datos será el principal factor de éxito en el proceso de calibración. Por tanto, es muy importante que las entidades proporcionen datos precisos en dichos estudios de impacto. No cabe duda que cualquier comentario constructivo sobre los documentos consultivos del Comité será también de gran ayuda para mejorar la calidad del ejercicio en su conjunto.

3 El nuevo marco sobre TLAC

El acuerdo sobre capacidad total de absorción de pérdidas, publicado el 9 de noviembre y refrendado por los líderes del G-20, constituye un ejemplo de cooperación a escala mundial para resolver el problema de las entidades «demasiado grandes para caer» (*too-big-to-fail*).

Este nuevo requerimiento de TLAC garantiza que los bancos de importancia sistémica global (G-SIB) tengan una capacidad de absorción de pérdidas suficiente (y adecuadamente distribuida) para asegurar la continuidad de sus funciones críticas en caso de resolución, evitando el uso de fondos públicos. De esta forma, contribuirá a la credibilidad de la asunción de pérdidas (*bail-in*) como un instrumento de resolución eficaz.

El requerimiento de TLAC establece que los grupos bancarios tendrán que emitir (y mantener) un importe mínimo de capital y de instrumentos de deuda para absorber pérdidas en primer lugar en caso de resolución. El requerimiento mínimo de TLAC externa se impondrá a cada «entidad en resolución» del grupo (esto es, la entidad jurídica a la que se aplicarán las medidas de resolución).

Los G-SIB deben cumplir el requerimiento mínimo de TLAC a partir del 1 de enero de 2019 y se introducirá progresivamente. Este requerimiento mínimo se calculará como el importe más elevado entre el 16 % de los activos ponderados por riesgo asociados al balance consolidado del grupo en resolución y el 6 % del denominador de la ratio de apalancamiento de Basilea III. A partir del 1 de enero de 2022, estos requerimientos mínimos se incrementarán hasta el 18 % y el 6,75 %, respectivamente. La TLAC se exigirá junto con los requerimientos mínimos de capital de Basilea III, y los colchones de capital adicionales (sistémicos, de conservación de capital y anticíclico) se añadirán a la medida de la TLAC ponderada por riesgo. Además, para asegurar que las entidades dispongan de suficiente capacidad de recapitalización en caso de resolución, está previsto que una tercera parte del requerimiento mínimo de TLAC se cubra con instrumentos que no sean de capital CET1 (es decir, deuda).

Es importante tener presente que la TLAC establece un requerimiento mínimo común global y que las autoridades nacionales pueden imponer requerimientos más estrictos en sus jurisdicciones en cualquier momento.

La TLAC es un nuevo requerimiento prudencial que persigue objetivos diferentes a la ratio de capital. El capital regulatorio pretende principalmente absorber pérdidas cuando la entidad está en funcionamiento, mientras que la TLAC trata de garantizar la absorción de pérdidas en situaciones de resolución (es decir, tras alcanzar el punto de no viabilidad).

Yo añadiría que, en una resolución, la localización de los recursos destinados a absorber pérdidas adquiere gran importancia y, por este motivo, las normas de TLAC proporcionan orientación sobre cómo deben distribuirse los recursos dentro del grupo bancario. Esto pone de manifiesto otra diferencia relevante entre el marco de capital y la TLAC: la localización de los recursos. Mientras que el primero se exige en base consolidada para el grupo en su conjunto, la TLAC se exige donde se produce la resolución y se realizan las funciones críticas.

Uno de los aspectos más complejos del diseño de la TLAC fue la necesidad de asegurar la coherencia entre las dos estrategias de resolución bancaria más importantes: la resolución con punto único de entrada y la resolución con puntos múltiples de entrada.

Con arreglo a la estrategia de punto único de entrada, las medidas de resolución se adoptarán en una única entidad jurídica que generalmente es la entidad matriz del grupo, que deberá contar con suficiente TLAC externa. Adicionalmente, todas las filiales significativas deberán disponer de antemano de cierta capacidad de absorción de pérdidas. De este modo se garantizaría que las pérdidas se canalicen hacia la entidad en resolución, evitando que la filial significativa sea objeto de resolución.

En cambio, la estrategia de puntos múltiples de entrada permite la aplicación de instrumentos de resolución a distintas partes del grupo bajo el supuesto de que las interconexiones entre ellas son limitadas. Por lo tanto, en este modelo, la capacidad de absorción de pérdidas se localiza fundamentalmente en cada una de las entidades en resolución (filiales y entidad matriz). Este es el modelo de resolución por el que han optado los bancos españoles globales porque se ajusta mejor a su modelo de negocio.

Como he señalado, uno de los aspectos más complejos del diseño del requerimiento de TLAC fue alcanzar un equilibrio adecuado entre la necesidad de tener en cuenta las particularidades de cada estrategia de resolución y asegurar un tratamiento coherente entre ellas. A este respecto, el Banco de España valora positivamente la inclusión de determinados elementos que van en la dirección adecuada para conseguir la coherencia regulatoria entre las estrategias de resolución. En relación a la coherencia, permítanme recalcar la importancia de que las distintas jurisdicciones traten asimismo de lograr este objetivo cuando introduzcan el requerimiento de TLAC en su normativa.

Los Grupos de Gestión de Crisis (CMG) también desempeñarán un papel fundamental para garantizar la coherencia. Por ello, la coordinación entre las distintas autoridades nacionales que participan en estos grupos será importante para la aplicación del requerimiento de TLAC. Algunos ejemplos de estas decisiones clave son: 1) determinación de los ajustes para los grupos que sigan una estrategia de puntos múltiples de entrada en lo que respecta a la localización de las deducciones y los requerimientos; 2) identificación de las filiales significativas y de las entidades en resolución, y 3) análisis a fin de determinar si la TLAC mínima es suficiente para asegurar una resolución ordenada o si son necesarios requerimientos adicionales para entidades concretas.

La TLAC es un nuevo requerimiento muy exigente. El aumento estimado de las emisiones de deuda a efectos de la TLAC no es desdeñable si se considera la evaluación de impacto llevada a cabo por el Consejo de Estabilidad Financiera y el Comité de Basilea: el déficit agregado para los G-SIB en la calibración baja representa el 16,9 % de los 4,5 billones de euros del mercado de renta fija sin garantías de los G-SIB.

El cumplimiento del requerimiento se verá facilitado por la introducción progresiva de la TLAC y la sustitución de los pasivos no garantizados que vencerán en los próximos años y que serán una fuente importante de instrumentos admisibles a efectos de la TLAC. Sin embargo, el éxito de la renovación y de la emisión de nuevos instrumentos admisibles a efectos de la TLAC dependerá de la capacidad de absorción de los mercados financieros. En cualquier caso, deberíamos vigilar el cumplimiento de los requerimientos y cualquier posible impacto no pretendido durante el período de transición.

4 Plan para afrontar los riesgos de malas prácticas

Con la publicación de la hoja de términos y condiciones (*term sheet*) sobre TLAC, el Consejo de Estabilidad Financiera prácticamente ha concluido sus trabajos encaminados a abordar el problema de las entidades que son «demasiado grandes para caer» en el sector bancario. No obstante, el FSB también está trabajando en otras áreas importantes para cumplir el mandato del G-20.

En concreto, el Consejo de Estabilidad Financiera sostiene que los problemas de malas prácticas en algunas entidades financieras podrían generar riesgos sistémicos, habida cuenta de la envergadura de las multas y sanciones asociadas, que podrían alcanzar importes millonarios, así como del impacto negativo sobre la confianza. Se trata de una

grave amenaza que debe afrontarse adecuadamente. El negocio bancario se basa en la confianza, y si se pierde la confianza en las instituciones y mercados financieros, el sector financiero verá mermado su potencial para apoyar a la economía real y favorecer el crecimiento.

En respuesta a esta amenaza se ha establecido una nueva área de trabajo coordinada por el FSB. Se ha puesto en marcha un plan de actuación que, entre otras medidas, analiza el papel esencial que desempeñan las estructuras de remuneración y, con carácter más general, los marcos de gobierno corporativo, en la prevención y mitigación de malas prácticas. El FSB está examinando si las reformas ya vigentes, principalmente como consecuencia de los principios y normas emitidos por la OCDE, el Comité de Basilea y el propio FSB, han resultado ser efectivas o si, por el contrario, se requieren medidas preventivas adicionales.

5 Consideraciones finales

Voy a resumir mi intervención en los siguientes puntos. En 2009, el FSB y otros organismos regulatorios (como el Comité de Basilea) recibieron del G-20 el mandato de restablecer la fortaleza de los mercados financieros y de tratar de reducir la frecuencia y el coste de futuras crisis financieras. La mayoría de las medidas acordadas después de la crisis están ya implantadas y han comenzado a dar frutos en términos de resistencia bancaria y de estabilidad financiera.

El Comité de Basilea tiene previsto finalizar el marco de Basilea III en 2016. A este respecto, los dos retos principales son: i) encontrar una solución para medir los riesgos de forma sensible, sencilla y comparable; y ii) proporcionar la calibración de los suelos de capital y de la ratio de apalancamiento. Un factor de éxito esencial en este ejercicio de calibración será tener acceso a datos precisos.

He perfilado los principales aspectos estratégicos del nuevo requerimiento de TLAC, diseñado como primera línea de defensa en situaciones de resolución. El cumplimiento de los requerimientos de TLAC y de Basilea III planteará un reto a las entidades de crédito.

Uno de estos retos está relacionado con el posible impacto sistémico de los riesgos de malas prácticas, que pueden minar la confianza. La mejor manera de abordar este desafío es establecer estructuras de remuneración adecuadas y marcos de gobierno corporativo sólidos.

El Consejo de Estabilidad Financiera dirige los trabajos encaminados a determinar si serían necesarias –y en qué momento– medidas adicionales para garantizar una cultura fuerte en el sector financiero, de modo que se mantenga la confianza y los mercados financieros puedan seguir apoyando a la economía real.

Les agradezco su atención, y espero que el debate durante el resto de la Conferencia sea fructífero e interesante.