

04.10.2016

La finalización de Basilea III

VII Encuentro Financiero Expansión-KPMG “Transformación del modelo de negocio bancario”

Luis M. Linde
Gobernador

Permítanme que comience agradeciendo la invitación para abrir esta VII edición del Encuentro Financiero Expansión-KPMG.

El año pasado nos reunimos, más o menos por estas fechas, para analizar el paso de la “reestructuración” a la “transformación” del sector bancario. Hoy, el tema de debate se centra en la “transformación”; y esto es positivo, porque refleja que las entidades están ya inmersas en un proceso de cambio que les debe permitir afrontar la nueva realidad surgida tras la crisis.

El programa de esta jornada identifica tres temas que son clave en el complejo contexto en el que la banca desarrolla, hoy, su actividad.

En primer lugar, la búsqueda de rentabilidad, que, en una coyuntura de muy bajos tipos de interés, es un reto fundamental para los bancos europeos, incluidos los españoles.

En segundo lugar, el modo de afrontar los retos y las oportunidades que se derivan de la creciente innovación tecnológica, cuestión a la que el sector bancario no puede permanecer ajeno.

En tercer lugar, la adaptación a los cambios regulatorios que han surgido como respuesta a las debilidades identificadas a raíz de la crisis internacional iniciada en 2008.

Dentro de esta última área, dedicaré mi intervención a las modificaciones en el marco global de solvencia, no solo por su relevancia, sino también por una cuestión de oportunidad.

El pasado 11 de septiembre nos reunimos los Gobernadores y Jefes de Supervisión que constituimos el órgano de vigilancia del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. En esa reunión revalidamos el objetivo de concluir a finales de este año las reformas que quedan pendientes y culminar así el nuevo marco de capital denominado Basilea III.

Basilea III: lecciones de la crisis y respuesta regulatoria

El objetivo fundamental del marco de Basilea es ofrecer, a nivel global, unas reglas mínimas de capital regulatorio que garanticen la solvencia de los bancos internacionalmente activos. Ello es esencial para preservar la estabilidad financiera y ofrecer, a inversores y depositantes, seguridad acerca de la capacidad de las entidades para afrontar riesgos, como, por ejemplo, los derivados de escenarios económicos adversos, de decisiones inadecuadas de gestión o, en general, de circunstancias inesperadas.

La crisis financiera internacional de 2008 evidenció que estos objetivos no habían sido alcanzados, o no lo habían sido en la medida necesaria. Aunque las causas de la crisis fueron diversas, en el sector bancario se manifestaron una serie de debilidades graves. Entre ellas destacan el excesivo apalancamiento y crecimiento del crédito; la elevada exposición de las entidades a riesgos sistémicos; y la ausencia de herramientas suficientes para afrontar adecuadamente problemas de liquidez y de financiación.

La respuesta del Comité de Basilea a estas vulnerabilidades fue la aprobación, en 2010, del nuevo marco conocido como Basilea III, que, centrándose inicialmente en el numerador de

la ratio de solvencia y en su valor, aumentó sustancialmente los niveles de capital mínimos exigidos y la calidad de éste.

Pero Basilea III ha supuesto más que eso: se ha pasado de un marco que giraba en torno a una única métrica, la ratio de capital basada en riesgo, a otro que comprende un conjunto de requerimientos que deben actuar de forma complementaria entre sí. De este modo, se ha introducido una ratio de apalancamiento, que no solo limita el endeudamiento, sino que constituye igualmente un requerimiento de capital no basado en riesgo; se han incorporado dos ratios de liquidez (una de corto plazo y otra que busca garantizar una estructura de financiación más estable); se han introducido límites para grandes exposiciones al riesgo; y se han incluido, finalmente, recargos de capital macroprudenciales, para prevenir y mitigar tanto los riesgos derivados de las entidades globalmente sistémicas, como los asociados al crecimiento excesivo del crédito a nivel agregado.

Sensibilidad al riesgo, complejidad y comparabilidad

Con todo este conjunto de cambios y novedades regulatorias, ¿quedaba algo por hacer?

La respuesta es que sí, porque a raíz de la crisis financiera global, iniciada en 2008, se puso en cuestión la solidez del marco de Basilea, y, más concretamente, su metodología de medición del riesgo.

Ya desde su origen, hace casi treinta años, en 1988, la regulación de Basilea introdujo el concepto de sensibilidad al riesgo, en la medida en que se asignaba un mayor consumo de capital a aquellas exposiciones que se consideraban más arriesgadas. En Basilea I, esta medición del riesgo era muy simple, de tal modo que muy pocas categorías de activos (aquellas consideradas de menor riesgo) tenían ponderaciones inferiores al 100%.

En 2004, el nuevo acuerdo de Basilea II estableció un nuevo marco de capital orientado a mejorar la medición del riesgo, permitiendo a las entidades usar sus propios modelos a la vez que se proporcionaba un método estándar más detallado y sensible al riesgo que el de Basilea I. Los modelos de medición internos, se suponía que más avanzados, quedaban bajo autorización supervisora, a disposición de las entidades con mayor capacidad de gestión interna de los riesgos. Se consideraba que esos modelos reflejaban las mejores prácticas de mercado y el objetivo compartido era fomentar su uso. La búsqueda de sensibilidad al riesgo primó sobre otras consideraciones de simplicidad y comparabilidad.

Pues bien, a raíz de la crisis financiera internacional iniciada en 2008 y de las lecciones extraídas de la misma, se han identificado deficiencias en el marco de Basilea II relacionadas con la capacidad de los modelos para medir correctamente los riesgos. Además, se han abierto interrogantes sobre la actuación de las entidades, que habrían podido gozar de incentivos para desarrollar nuevos modelos que tendían a reducir el riesgo calculado y, por lo tanto, los consumos de capital. Y, por qué no mencionarlo, también se han planteado igualmente dudas acerca de la capacidad de los supervisores para validar modelos cada vez más complejos. En definitiva, se ha cuestionado la validez, en algunos casos, de las ratios de capital ajustado al riesgo como medida de la solvencia de las entidades, y la utilidad de esta métrica para comparar la posición relativa de cada una de ellas.

Como ilustración de este problema, cabe citar algún análisis, publicado ya en 2012, que concluía que en torno a la mitad de los inversores no creían las cifras de APRs de las entidades, mientras que el 80% consideraba que el marco de medición de riesgos debía simplificarse para ser más creíble.

El Comité de Basilea realizó diferentes estudios para tratar de arrojar algo de luz sobre esta cuestión. Se hicieron trabajos en las áreas de riesgo de crédito y de riesgo de mercado. Aunque hay que tomar este tipo de estudios con las debidas cautelas, es interesante recordar algunas de sus conclusiones.

Por ejemplo, de acuerdo con un estudio del Comité publicado en julio de 2013, cuando distintos bancos aplicaban sus propios modelos internos a una misma cartera seleccionada para ser objeto del estudio, se observó que existía una elevada variabilidad entre los APRs resultantes. Solo una parte de dicha variabilidad respondía a factores genuinos, es decir, a factores de riesgo, así como a diferencias metodológicas permitidas por los supervisores y, por lo tanto, en principio, aceptadas o pertinentes. El hecho más interesante, o preocupante, según se mire, era que un 25% de la variabilidad no podía ser explicada por ninguno de los factores que acabo de mencionar.

Las críticas y las dudas de los mercados, unidas a los hallazgos de estos estudios, llevaron al Comité de Basilea a un profundo debate interno.

A riesgo de simplificar en exceso, cabría decir que en un extremo están aquellos que han perdido la confianza en la capacidad de las entidades para usar de forma adecuada sus propios modelos, así como en la habilidad de los supervisores para validar y supervisar modelos de una creciente complejidad. En el otro extremo, se situarían quienes consideran que la evidencia disponible no es lo suficientemente concluyente como para prescindir de los modelos internos, ya que, desde su perspectiva, las diferencias en los APRs responderían esencialmente a los diferentes niveles de riesgo asumidos en los diversos modelos de negocio.

A nuestro juicio, a juicio del Banco de España, la sensibilidad al riesgo debe seguir situándose en el centro del marco de capital: a un banco que asume más riesgo, se le debe exigir más capital regulatorio. Si desapareciera este vínculo, se crearía una desconexión entre la gestión interna del riesgo por parte de la entidad y las exigencias regulatorias; y surgirían incentivos perversos que posiblemente llevarían a las entidades a asumir mayores riesgos de los que podrían gestionar adecuadamente.

Ahora bien, no cabe duda de que los modelos internos de medición del riesgo plantean problemas que deben ser analizados y solventados.

Primero, su creciente complejidad hace que se corra el peligro de que acaben convirtiéndose en cajas negras a las que solo unos pocos expertos tengan acceso. Segundo, los elementos que integran los modelos (como la probabilidad de incumplimiento o la pérdida en caso de impago) son difíciles de estimar, especialmente en algunos casos caracterizados, por ejemplo, por la ausencia de datos suficientes. Y finalmente, dado que la exigencia de capital es mayor cuanto mayor es el riesgo que calcula el modelo, las entidades podrían estar tentadas a infra-estimar sus riesgos con el fin de ahorrar capital.

En resumen, creemos que es necesario preservar el uso de los modelos internos, en la medida en la que estos permitan una medición del riesgo creíble y consistente. Pero creemos también que reforzaría la calidad y la credibilidad de la regulación la posibilidad de incluir ciertos límites, como los que está considerando actualmente el Comité de Basilea, para superar las deficiencias y dudas señaladas.

Se podría argumentar que el mejor modo de lograr este objetivo es a través de la convergencia en las metodologías de estimación empleadas por las entidades y en las prácticas supervisoras de validación de modelos. Sin embargo, en el marco de Basilea, con realidades nacionales muy diferentes, esta es una tarea muy difícil. Por ello, nosotros creemos que establecer algunas limitaciones explícitas, comprobables y homogéneas a los modelos, sin que ello derive en una estandarización excesiva, parece un objetivo realista y deseable.

Lograr un buen equilibrio entre sensibilidad al riesgo, por una parte, y simplicidad y comparabilidad por otra, es el objetivo de la negociación y del acercamiento de las posiciones que está teniendo lugar en el Comité de Basilea para configurar el diseño final con el que se cierre la reforma de Basilea III.

Áreas pendientes para concluir la reforma del marco de capital

El Comité de Gobernadores y Jefes de Supervisión de Basilea formuló en enero de este año, 2016, los dos objetivos de la reforma: corregir la variabilidad no justificada de los activos ponderados por riesgo, evitando un incremento significativo y generalizado de los requerimientos de capital.

El Comité ha realizado ya una primera propuesta, sometida a consulta pública, sobre la no aplicación de modelos internos para el cálculo del riesgo operacional, que ya solo sería medible a través de un método estándar.

El Comité también ha realizado una consulta sobre su propuesta para el establecimiento de restricciones adicionales a los modelos internos para la medición del riesgo de crédito. Estas restricciones consistirían en limitar la modelización de las llamadas ‘carteras con pocos incumplimientos’, para las que no se dispone de suficiente experiencia de impagos como para poder desarrollar modelos avanzados. Se trataría, por ejemplo, de las carteras de bancos, de financiación especializada, o de las empresas de mayor tamaño.

Asimismo, en las carteras que se juzguen aptas para la modelización, se establecerían unos niveles mínimos de los parámetros (por ejemplo, probabilidad de incumplimiento y pérdida en caso de impago), para así evitar valores estimados anormalmente bajos.

Finalmente, el Comité de Basilea también ha publicado una consulta sobre la posibilidad de establecer un suelo o valores mínimos a los APRs resultantes de los modelos internos. Se está discutiendo no solo su conveniencia, sino también, en caso de incluirse, su diseño y calibración. En esencia, se trataría de limitar, en un determinado porcentaje, el ahorro máximo de capital que una entidad podría obtener modelizando por su cuenta el riesgo, en lugar de medirlo usando el método estándar.

Conceptualmente, y sujeto a su correcto diseño y calibración, un suelo de este tipo puede ser un complemento útil para lograr el objetivo de reducción de la variabilidad no justificada ni deseada en los APRs. Esto es así porque definiría para todas las entidades un mismo nivel máximo de ahorro que podrían obtener usando modelos, al tiempo que ayudaría a asegurar un nivel mínimo deseado de capital para un determinado nivel de riesgo, y ello sin renunciar a la sensibilidad al riesgo.

En el proceso de finalización de Basilea III, el Comité también ha manifestado su intención de mejorar los métodos estándar de riesgo de crédito y operacional. La intención general es también dotarlos de una mayor sensibilidad al riesgo.

Los métodos estandarizados son importantes en sí mismos, ya que son usados por un gran número de bancos en todo el mundo. Pero en la medida en la que se introduzcan restricciones al uso de modelos internos, los métodos estándar cobran aún mayor relevancia.

Así, el abandono del modelo interno de medición de riesgo operacional significaría que las entidades, cualquiera que sea su tamaño, su modelo de negocio, o su tipo de actividad habrían de usar el mismo método estándar para medir este riesgo. Medir de una forma estandarizada un riesgo tan heterogéneo como lo es el operacional presenta, sin duda, una gran dificultad. La propuesta sometida a consulta pública por el Comité de Basilea adolece de una serie de limitaciones que deberán subsanarse antes de su aprobación.

En lo relativo al método estándar de riesgo de crédito, el Comité está haciendo un esfuerzo por tratar de dotarlo de mayor sensibilidad al riesgo, y al mismo tiempo, reducir su dependencia, excesivamente mecánica, de los ratings externos. Esta tampoco es una tarea fácil, y quizá el resultado final no llegue a ser todo lo ambicioso que se pretendía en un inicio. Sin embargo, es importante que el método sea robusto y esté correctamente calibrado. Los estudios de impacto que está llevando a cabo el Comité de Basilea ayudarán a informar sobre esta cuestión.

De acuerdo con las directrices que todos compartimos, como ya señalé antes, este conjunto de reformas no debería generar un aumento significativo de los requerimientos de capital de forma generalizada.

Ahora bien, con objeto de reducir la parte no deseada de la variabilidad de los activos ponderados por riesgo, cabría esperar que los bancos que estén aplicando la técnica de los modelos internos de una forma más agresiva o inapropiada, sí podrán verse afectados por un incremento en sus requerimientos de capital.

Dicho de otro modo, dado el objetivo de la reforma, cabe esperar que cualquier aumento del requerimiento de capital que pueda surgir quede localizado en la propia revisión de los modelos internos de riesgo de crédito o, eventualmente, en las posibles limitaciones al ahorro derivadas de su uso. En general no se deberían esperar aumentos de capital de la revisión de los modelos estándar, ni en el de riesgo de crédito, ni en el de riesgo operacional.

Conclusión

Y ya termino. Los Bancos Centrales y los Supervisores que nos reunimos en Basilea tenemos por delante el reto de alcanzar un acuerdo sobre un nuevo marco de capital que mantenga un equilibrio entre la sensibilidad al riesgo, simplicidad y comparabilidad.

Llegar a este acuerdo de aquí a final de año no será sencillo, y exigirá cesiones en los planteamientos que podamos tener unos y otros. Pero no nos podemos permitir un escenario de no acuerdo. Basilea es una construcción muy valiosa que debemos preservar a fin de mantener un sistema bancario global.

Un retraso en el acuerdo tampoco es deseable. No se trata de cerrar en falso Basilea III, pero creo que los bancos y los supervisores nos beneficiaríamos de finalizar el nuevo marco, y concedernos un período de pausa regulatoria.

Muchas gracias por su atención.