
09.02.2024

Regulación bancaria internacional: Desarrollo, evaluación y desafíos

Acto de presentación del libro “Regulación y Crisis Bancarias Recientes.
Reflexiones y Retos Futuros / Universidad Complutense

Madrid

Ángel Estrada

Director General, Estabilidad Financiera, Regulación y Resolución

Permítanme comenzar dando las gracias a la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid por su invitación a participar en este acto de presentación del libro de Francisco Uría “Regulación y crisis bancarias recientes. Reflexiones y retos futuros”. Como bien indica el título del libro, los acontecimientos que observamos el año pasado merecen que nos detengamos a reflexionar sobre el funcionamiento de nuestro marco regulatorio y los retos futuros que estos y otros desarrollos nos plantean.

De hecho, esta forma de proceder resulta natural, ya que es cómo se organiza habitualmente el ciclo regulatorio. En general, consta de tres fases: i) el desarrollo de la regulación –incluido el análisis de impacto ex ante– y su implementación; ii) la evaluación ex post de su funcionamiento –considerando potenciales efectos no deseados–; y, iii) la identificación de posibles áreas de mejora, tomando en cuenta los resultados de dicha evaluación y de otros eventos que puedan producirse.

En mi intervención recorreré, precisamente, el ciclo regulatorio que se inició hace tres lustros. Así, en primer lugar, describiré qué aprendimos tras la Crisis Financiera Global y como ese aprendizaje se plasmó en el marco regulatorio bancario internacional que rige en la actualidad. En segundo lugar, mencionaré los resultados de la evaluación de su funcionamiento llevada a cabo en los últimos años. Por último, finalizaré enumerando algunos desafíos que nos ocuparán en los próximos años.

1 ¿Qué aprendimos de la Crisis Financiera Global?

En efecto, a pesar de que el marco regulatorio bancario internacional había progresado significativamente desde el primer Acuerdo de Basilea I en 1980, la Crisis Financiera Global puso de manifiesto la necesidad de asegurar una mejor gestión del riesgo por parte de las entidades y de intensificar la labor supervisora del sector bancario. Al mismo tiempo, se evidenció la urgencia de acometer una revisión general del diseño del marco regulatorio, actuando en tres ámbitos: la regulación microprudencial, las reformas para abordar el problema de las denominadas entidades demasiado grandes para caer (*Too-Big-To-Fail*) y la introducción de la dimensión macroprudencial.

Regulación microprudencial

Desde la perspectiva microprudencial, las reformas acometidas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea fueron de tal calado que se llevaron a cabo en dos fases.

La **primera fase** se centró en el aumento tanto de los requerimientos de solvencia mínimos exigidos a las entidades bancarias, es decir, del capital mínimo exigible en relación a sus activos ponderados por riesgo, como de la capacidad de ese capital para absorber pérdidas mientras la entidad es viable. Además, se acordó la introducción de una serie de requerimientos adicionales, complementarios entre sí, incluyendo:

- Una ratio de apalancamiento máxima insensible al riesgo, que funcionaría como *backstop* a los requerimientos de solvencia (sensibles al riesgo).
- Dos estándares de liquidez para asegurar, en primer lugar, que las entidades tienen suficientes activos líquidos para afrontar un episodio de

estrés, y, en segundo lugar, que las entidades cuentan con una financiación estable en el horizonte de un año.

- Límites para grandes riesgos, para evitar una concentración excesiva de las exposiciones a la misma contraparte.
- Medidas para limitar la prociclicidad y la acumulación de riesgo sistémico, a las que referiré al abordar la nueva dimensión macroprudencial de la regulación.

1. Desarrollo – regulación microprudencial BANCO DE ESPAÑA
Eurosisistema

Primera fase (mejora de la capacidad de absorción de perturbaciones)

- Aumento de la cantidad y calidad del capital
- Otros requerimientos adicionales y complementarios entre sí, entre ellos:
 - *Ratio de apalancamiento*
 - *Estándares de liquidez*

Figure 1: Summary of CET1 capital requirements under Basel III compared to Basel II

	Basel III: G-SIB	Basel III: Non-G-SIB	Basel II
Buffer requirements	Countercyclical capital buffer: 0-2.5% G-SIB surcharge: 1-3.5% Capital conservation buffer: 2.5%	Countercyclical capital buffer: 0-2.5% Capital conservation buffer: 2.5%	
Minimum requirements	CET1: 4.5%	CET1: 4.5%	CET1: 2% ^(a)

Source: BCBS.
(a) Assuming that the predominant part of Tier 1 capital comprised CET1 capital.

Group 1 banks, balanced data set

CET1, Tier 1 and total capital ratios¹

LCR and change in its determinants³

NSFR and change in its determinants³

Fuente: BCBS

La **segunda fase**, acordada en 2017, y en proceso de implementación en la actualidad, acometió la revisión del cálculo del denominador de la ratio de solvencia, los activos ponderados por riesgo.

1. Desarrollo – regulación microprudencial BANCO DE ESPAÑA
Eurosisistema

Segunda fase (reducción de la variabilidad injustificada de los activos ponderados por riesgo)

- Restricciones y límites a la modelización para algunos riesgos y carteras.
- Aumento de la sensibilidad al riesgo de los métodos estándar.
- Refuerzo de la calibración de algunos estándares por la infracapitalización del riesgo, como riesgo operacional o riesgo de mercado.
- Introducción de un suelo a los activos ponderados por riesgo estimados por las entidades (*suelo al output*).

Chart 1: Impact of Risk Weight variation on capital ratios

Change from 10% capital ratio if individual bank risk weights from the HPE are adjusted to the median from the sample. Each bar represents one bank. The chart is based on the assumption that variations observed at each bank for the hypothetical portfolios are representative for the entire sovereign, bank, and corporate portfolios of the bank and are adjusted accordingly. No other adjustments are made to RWA or capital.

Fuente: BCBS.

Significant operational risk losses during crisis

Fines (€ bn) (LHS) / Number of fines (RHS)

Sources: La Monnaie, Basel Committee Secretariat calculations.
Conduct-related fines for a sample of 111 banks. Fines converted to euros based on relevant exchange rate as at 20 May 2016.

De forma simplificada, hay dos formas que las entidades pueden usar para calcular los activos ponderados por riesgo. Así, usando como ejemplo el caso del riesgo de crédito, las

entidades podrían usar las ponderaciones contempladas en el propio marco, este es el denominado método estándar, o, bajo ciertas condiciones, podrían emplear sus propios modelos internos (o método IRB, por sus siglas en inglés) para estimar esas ponderaciones.

Pues bien, la segunda fase reforma de la regulación microprudencial a la que he aludido, tenía por objetivo mejorar la comparabilidad y simplicidad del marco, ya que los análisis que realizó el Comité de Basilea durante la Crisis Financiera Global mostraron cómo la variabilidad entre entidades de los activos ponderados por riesgo no estaba justificada en todos los casos. Y ello debido a la discrecionalidad disponible a la hora de la estimación del riesgo usando sus modelos internos. En consecuencia, se acordaron los siguientes cambios:

- Restricciones y límites a la utilización de modelos internos. Incluía, por ejemplo, límites al uso del método IRB para algunas carteras de riesgo de crédito o la eliminación del uso de modelos internos para riesgo operacional.
- Aumento de la sensibilidad al riesgo del método estándar, introduciendo, por ejemplo, mayor granularidad en las ponderaciones aplicables al riesgo de crédito.
- Refuerzo de la calibración de algunos estándares, al haberse identificado una infracapitalización del riesgo, como sucedió en riesgo operacional o de mercado.
- La introducción del denominado suelo al *output*, que impide que los activos ponderados por riesgo obtenidos del uso de modelos internos se desvíen en más de un 72,5% de los que resultarían aplicando los métodos estándar.
- También algunos ajustes técnicos en la ratio de apalancamiento, que es mayor para entidades sistémicas.

El marco de resolución bancaria

1. Desarrollo – el marco de resolución bancaria

- Conocidas como reformas *Too Big to Fail* – Riesgo moral, percepción del mercado sobre el posible rescate de estas entidades que deriva en un subsidio implícito en términos de costes de financiación de mercado.

BANCO DE ESPAÑA
Eurosistema

Funding cost advantage of SIBs in the global portfolio, factor pricing approach Figure 11

Portfolio returns (%)

Sources: Federal Reserve Bank of St Louis (FRED); Eikon; Kenneth R. French website (data for Developed Market Factors); TBTF evaluation

- Key Attributes for Effective Resolution Regimes for Financial Institutions y TLAC (term sheet y principios) - calibrado para cubrir pérdidas y necesidades de recapitalización.

Figure 1 Losses and recapitalisation (total assets)
TCI (with regulatory adj.) and total recapitalisation, percentage of total assets

Note: total assets are based on the first year a bank had losses. If TCI with regulatory adjustments is not available, unadjusted TCI is used.

Figure 2 Losses and recapitalisation (risk-weighted assets)
TCI (with regulatory adj.) and total recapitalisation, percentage of RWA

Notes: risk-weighted assets are based on the first year a bank had losses. If TCI with regulatory adjustments is not available, unadjusted TCI is used.

Fuente: FSB "Historical losses and recapitalization needs. Findings report"

Parte de las medidas internacionales adoptadas tras la crisis también se focalizaron en desarrollar mecanismos de resolución efectivos. Los avances en resolución, junto con el incremento de los requerimientos para los bancos sistémicos, intentan resolver el problema conocido como “entidades demasiado grandes para caer” o, en inglés, “*Too-Big-To-Fail*”. Este problema se hizo patente durante la crisis, cuando las autoridades se vieron forzadas a rescatar a determinadas entidades debido a los efectos disruptivos que sus quiebras hubiesen podido tener sobre la estabilidad financiera. Estos acontecimientos pusieron de relieve los problemas de riesgo moral que puede generar el que los inversores tengan una expectativa de rescate público de estas entidades. Las implicaciones, más allá del coste para las arcas públicas, son evidentes: falta de adecuación de las condiciones de financiación respecto a los riesgos asumidos, ventajosas respecto al resto de entidades, y, por tanto, falta de efectividad de la disciplina de mercado.

El Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) lideró el trabajo internacional en materia de resolución. Así, en 2011 desarrolló una serie de principios para garantizar una resolución ordenada de los bancos¹. Estos principios incluían el desarrollo de una herramienta de *bail-in*, que tiene por objeto asegurar que sean los acreedores de las entidades los que absorban pérdidas en resolución a fin de evitar los rescates públicos. Para ello, el FSB desarrolló el nuevo estándar regulatorio denominado TLAC, *Total Loss-Absorbing Capacity*², cuyo objetivo es garantizar la capacidad de los bancos para absorber pérdidas y recapitalizarse. Su calibración, basada en la evidencia histórica de pérdidas y necesidades de recapitalización, casi dobla los requerimientos de solvencia, si bien se puede cubrir con deuda subordinada.

Estos elementos deberían permitir la implementación de un proceso de resolución ordenada que minimice el impacto en la estabilidad financiera, asegurando la continuidad de las funciones críticas que desarrollan esas entidades y evitando el uso de fondos públicos.

Dimensión macroprudencial

Para concluir este breve repaso de los cambios en el ámbito de la regulación bancaria tras la Crisis Financiera Global, me referiré a la introducción de la dimensión macroprudencial, ausente hasta ese momento. Y es que la crisis demostró que la solvencia individual de cada uno de los participantes en los mercados financieros no es suficiente para garantizar la estabilidad financiera. No tener en cuenta que el ciclo financiero podía llevar a la acumulación de riesgo sistémico en el conjunto del sector o que las intensas interconexiones entre los distintos participantes del sistema financiero podían llevar a una rápida transmisión de los riesgos entre ellos fueron algunos de los motivos que explican la gravedad de esa crisis. Las herramientas macroprudenciales que hemos desarrollado e incorporado a la regulación son varias, pero me referiré, en particular, al colchón de capital anti-cíclico y a los colchones de capital para entidades globalmente sistémicas. Estos colchones, y otros aplicables a nivel europeo que no trataré aquí, son requerimientos adicionales a los requisitos microprudenciales de capital y están diseñados para absorber

¹ FSB (2011, 2014) “[Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions](#)”.

² FSB (2015) “[Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution. Total Loss-absorbing Capacity \(TLAC\) Term Sheet](#)”.

las pérdidas que generarían en el caso de la materialización de estas dimensiones del riesgo sistémico.

1. Desarrollo – dimensión macroprudencial

BANCODE ESPAÑA
Eurosisistema

- CCyB (guías del BCBS) limitar la prociclicidad y suavizar el ciclo financiero
- GSIBs (listado y recargos de capital) reducir la PD de las entidades sistémicas a nivel global

Basel Committee member jurisdictions

Jurisdiction	CCyB regulations	Current CCyB			Future CCyB		
		Policy announcement	Effective date	Add-on (per cent of RWA)	Policy announcement	Effective date	Add-on (per cent of RWA)
Argentina	link	link	01.04.2016	0%	n/a	n/a	n/a
Australia	link	link	01.01.2023	1%	n/a	n/a	n/a
Belgium	link	link	01.04.2020	0%	link	01.04.2024 (0.5%)	1% (1%)
Brazil	link	link	29.10.2015	0%	n/a	n/a	n/a

Fuente: BCBS.

G-SIBs as of November 2023¹⁰ allocated to buckets corresponding to required levels of additional capital buffers

Bucket ¹¹	G-SIBs in alphabetical order within each bucket
5 (3.5%)	(Empty)
4 (2.5%)	JP Morgan Chase
3 (2.0%)	Bank of America Citigroup HSBC
2 (1.5%)	Agricultural Bank of China Bank of China Barclays BNP Paribas China Construction Bank Deutsche Bank Goldman Sachs Industrial and Commercial Bank of China Mitsubishi UFJ FG UBS
1 (1.0%)	Bank of Communications (BoCom) Bank of New York Mellon Groupe BPCE Groupe Crédit Agricole ING Mizuho FG Morgan Stanley Royal Bank of Canada Santander Société Générale Standard Chartered State Street Sumitomo Mitsui FG Toronto Dominion Wells Fargo

Fuente: FSB.

En primer lugar, el colchón de capital anticíclico, o CCyB por sus siglas en inglés, que aborda la dimensión temporal. Su objetivo principal es acumular un colchón de capital adicional en períodos de crecimiento excesivo del crédito que las autoridades pueden liberar cuando el riesgo se materializa. De esta forma, se suaviza el ciclo financiero, ya que incentivaría una menor concesión de crédito en la fase expansiva y, más importante, un menor recorte en la fase recesiva.

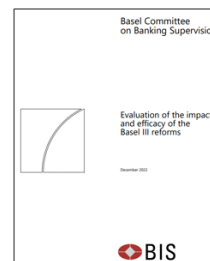
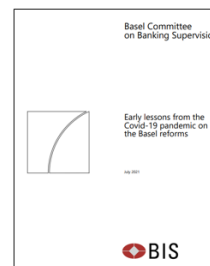
En segundo lugar, se estableció un marco de identificación de entidades globalmente sistémicas, o G-SIBs por sus siglas en inglés para abordar la dimensión transversal del riesgo sistémico. Se trata de exigir mayores requerimientos de capital a las entidades que se estima que contribuyen en mayor medida al riesgo sistémico. Esta medida es complementaria a la introducción de los estándares de resolución y el requerimiento de TLAC, en la medida en que un colchón de capital adicional tiene como fin contener la asunción de riesgos de estas entidades y así minimizar su probabilidad de caída y entrada en resolución.

2 Evaluación

Informes de evaluación (incluyendo COVID19)

Una vez repasados los elementos centrales del marco regulatorio actual, pasaré ahora a la etapa de la evaluación ex post. Este es un punto de especial importancia dentro del ciclo regulatorio. La evaluación nos permite identificar si las reformas están alcanzando los objetivos perseguidos y si existen, o no, consecuencias no deseadas.

1. Los resultados de las evaluaciones llevadas a cabo por el Comité de Basilea mostraron cómo el aumento en el nivel y calidad del capital, así como de los recursos líquidos, ayudaron al sector bancario a afrontar las consecuencias derivadas del **Covid-19**. Es importante notar, en todo caso, el papel crucial que las medidas de apoyo público por parte de la política monetaria y fiscal que ayudaron a mitigar las consecuencias de esta perturbación exógena al sistema financiero
2. Los análisis más generales, que se centraron en el **análisis holístico** del impacto y eficacia de las reformas de Basilea III mostraron cómo el marco de Basilea ha aumentado la resiliencia del sector bancario, sin suponer un aumento en el coste del capital

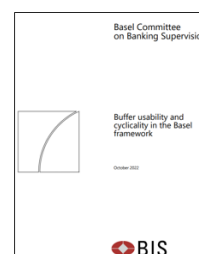


Los resultados de los análisis que ha llevado a cabo el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea han reflejado cómo el aumento en el nivel y calidad del capital, así como de la liquidez, ayudaron al sector bancario a afrontar las consecuencias derivadas del Covid-19³. Es importante notar, en cualquier caso, el papel crucial que jugaron las medidas de apoyo público por parte de otras autoridades en un ejercicio de coordinación sin precedentes. Es por ello que los análisis más generales, que se centraron en el estudio holístico del impacto y eficacia de las reformas de Basilea III, adquieren una especial importancia⁴. Estos trabajos mostraron cómo el marco de Basilea ha aumentado la resiliencia del sector bancario sin suponer un aumento en el coste del capital. Asimismo, dichos estudios muestran que las medidas de riesgo sistémico derivadas de información de los mercados mejoraron tras la implementación de Basilea III.

3. Foco en la **usabilidad de los colchones de capital y liquidez**. Los resultados llevaron al Comité de Basilea a subrayar la importancia de la acumulación y uso prudentes de los colchones para mitigar y suavizar el impacto de shocks internos y externos

La evidencia identificó cómo reducciones temporales en los requerimientos de capital durante la pandemia sirvieron para apoyar la concesión de crédito

Cabe destacar que no se identificó una evidencia clara entre la falta de incentivos de las entidades a usar sus colchones de liquidez y su apetito en relación a la concesión de crédito o participar en el mercado



³ Comité de Basilea (2021) "[Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms](#)".

⁴ Comité de Basilea (2022) "[Evaluation of the impact and efficacy of the Basel III reforms](#)".

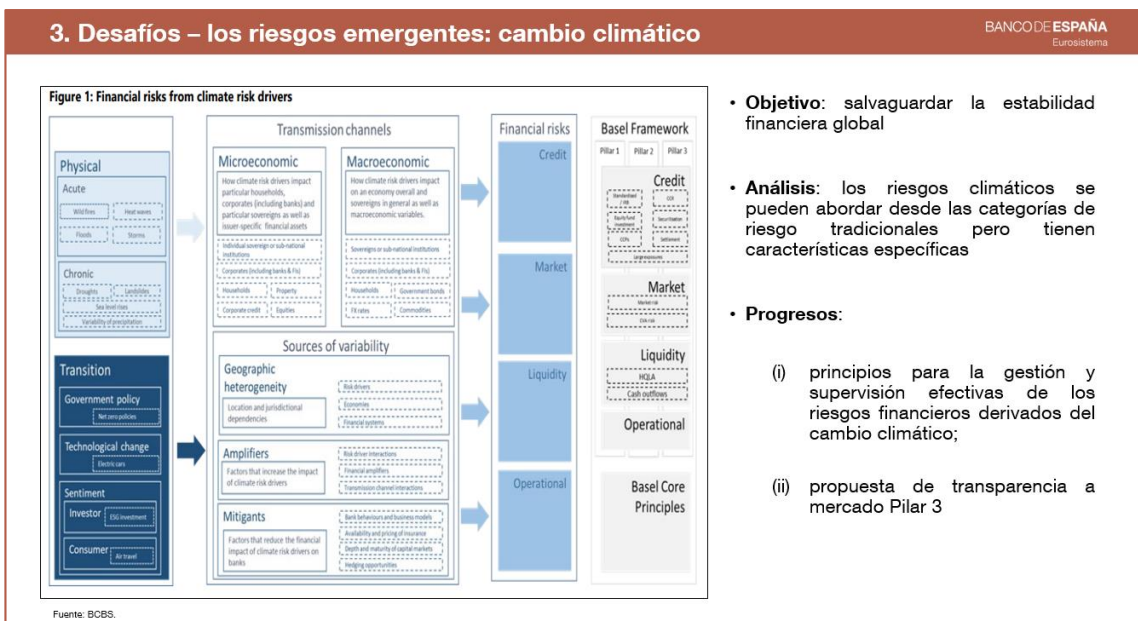
Por último, un área que atrajo especial atención fue la usabilidad de los colchones de capital y liquidez. Los resultados llevaron al Comité de Basilea a subrayar la importancia de la acumulación y uso prudentes de los colchones para mitigar y suavizar el impacto de perturbaciones endógenas y exógenas al sistema. De hecho, la evidencia mostró cómo reducciones temporales en los requerimientos de capital sirvieron para apoyar la concesión de crédito durante la pandemia. En cambio, la relación entre el uso de los colchones de liquidez y concesión de crédito parece ser más difusa.

3 Desafíos a futuro: riesgos emergentes de carácter estructural y posibles lecciones de la crisis financiera de marzo de 2023

El sector financiero y la economía en general están en constante evolución. Y esto supone que los reguladores tenemos que adoptar mirada prospectiva, que identifique riesgos emergentes y anticipe su potencial impacto sobre el sector bancario. Asimismo, es preciso seguir evaluando si algún elemento del marco no ha funcionado como esperábamos, en particular cuando el sistema es sometido a episodios de estrés, como serían las crisis bancarias recientes⁵.

Los riesgos emergentes de carácter estructural

Comenzando por los riesgos emergentes, destacaré dos que a mi juicio merecen particular atención: los riesgos asociados al cambio climático y a la digitalización.



El **cambio climático** implica riesgos, tanto físicos – en caso de materializarse – como de transición – al intentar evitar su materialización –, que pueden tener un impacto significativo en la estabilidad financiera. Lógicamente también supone oportunidades, ya que para

⁵ Comité de Basilea (2023) “[Report on the 2023 banking turmoil](#)”.

combatirlo habrá que financiar una transformación económica sin precedentes. Además, es un tipo de riesgo que no distingue fronteras, por lo que la coordinación a nivel internacional, que siempre es necesaria en el sector financiero, resulta imprescindible en este caso.

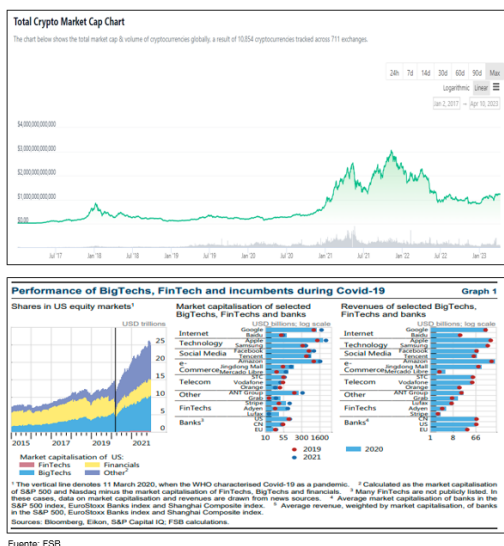
Es importante recordar que la contribución de los supervisores y reguladores financieros debe atenerse a sus mandatos de salvaguardar la estabilidad financiera, asegurando que los intermediarios identifican, miden, gestionan y publican la información necesaria sobre los riesgos financieros derivados del cambio climático⁶. Esto, sin duda, también favorecerá la transición energética, pero no puede ni debe sustituir las acciones de los gobiernos, que son los que cuentan con la legitimidad democrática y los instrumentos adecuados para ello.

Desde esta perspectiva, el Comité de Basilea comenzó a trabajar hace varios años en un análisis conceptual de la medición de estos riesgos y sus canales de transmisión. La principal conclusión que se alcanzó es que las categorías tradicionales de riesgo del marco bancario prudencial mantenían su vigencia para capturar los riesgos financieros derivados del cambio climático. Sin embargo, también presentaban unas características distintivas (como su largo horizonte de materialización o la necesidad de utilizar escenarios por la falta de experiencias previas sobre su materialización), que dieron lugar al desarrollo de unos principios para su gestión y supervisión efectivas.

Más recientemente, el Comité de Basilea ha desarrollado una propuesta de requerimientos de transparencia a través del Pilar 3, que está actualmente bajo consulta pública. Este trabajo tiene como objetivo facilitar la información a inversores a fin de fomentar la disciplina de mercado.

En el ámbito de tratamiento de los riesgos financieros derivados del cambio climático merece la pena destacar que la Unión Europea está liderando este proceso tanto en ambición como en profundidad. Pero en todo caso, dada la novedad y complejidad del tema se puede afirmar que las autoridades reguladoras y supervisoras han adoptado un enfoque secuencial para abordar este riesgo emergente. Así, han centrado inicialmente sus esfuerzos en la mejora de la información disponible y de la supervisión, pasando a considerar posibles medidas regulatorias, en su caso, en un momento posterior.

⁶ Pablo Hernández de Cos (2022) "[Sostenibilidad y cambio climático: los retos de medición y gestión](#)".



- El análisis coste-beneficio es necesario.
- El modesto conocimiento aconseja un enfoque prudente.
- Concepto multidimensional: nuevos productos (criptoactivos), nuevos competidores (Fintechs y Bigtechs), nuevos proveedores (dependencia de terceros); nuevas herramientas (AI y ML).
- Múltiples implicaciones para el sector bancario: riesgos para el modelo de negocio (aumento de la competencia en servicios financieros y concentración de proveedores); riesgos derivados del uso de la tecnología (ciber-riesgo, velocidad de movilización de los depósitos,...); riesgos de conducta (sesgos, alucinación,...).

En segundo lugar, destacaría como riesgo emergente de especial importancia el derivado de la **digitalización** y su impacto en la actividad financiera y en el sector bancario⁷. Es evidente que el uso de la tecnología tiene el potencial de generar grandes ganancias de eficiencia para el sistema financiero, la población y también para reguladores y supervisores. Ahora bien, al mismo tiempo, es importante tener en cuenta que los riesgos pueden ser elevados si estos desarrollos no se gestionan de forma apropiada. En la historia abundan los ejemplos de innovaciones tecnológicas y financieras que derivaron en crisis por no haber adoptado un enfoque prudente a la hora de afrontar los riesgos inherentes a su implantación y desarrollo.

Cuando hablo de digitalización estoy pensando en un concepto amplio, incluyendo tanto la aplicación de la tecnología a los procesos habituales, que pueden suponer un cambio en los patrones de comportamiento de los agentes, como la emergencia de nuevas actividades como los criptoactivos o el aumento de las interconexiones debido a la mayor dependencia de terceros proveedores de servicios tecnológicos. Incluye también la aparición de nuevos actores en el ecosistema financiero (Fintechs y BigTechs)⁸. Y, por último, el uso de nuevas herramientas que facilitan el procesamiento y monetización de la información individual a efectos financieros, como la Inteligencia Artificial o los modelos de Machine Learning, pero que también suponen elevados riesgos como son la perpetuación de sesgos, la falta de capacidad explicativa, la lentitud en la adaptación a los cambios o el crear “alucinaciones”.

Las implicaciones para el sistema bancario son múltiples. Sin ánimo de ser exhaustivo, se puede destacar un aumento de la competencia en el mercado en lo relativo a la oferta de distintos servicios, como, por ejemplo, el uso de *wallets* y plataformas de intercambio digital en lo relativo a la actividad de pagos y liquidación. También pueden tener efectos disruptivos en los patrones de comportamiento de los clientes cuando se combinan con la actividad de las redes sociales, como reflejó la velocidad e intensidad con que produjeron las salidas de depósitos en los bancos afectados por las turbulencias de marzo del año pasado. Además, las implicaciones desde la perspectiva de los posibles ciber-riesgos son

⁷ Ángel Estrada. “[Technology and finance: new risks plus new challenges or traditional risks in new suits?](#)”. Abril 2024.

⁸ FSB (2022) “[FinTech and Market Structure in the Covid-19 Pandemic: Implications for financial stability](#)”.

muy relevantes, máxime teniendo en cuenta que las entidades bancarias pueden atraer posibles ciberdelincuentes que maximizarían la rentabilidad de sus intrusiones.

En este contexto en el que el uso de la tecnología se extiende a una gran velocidad por todo el sistema financiero es importante afrontar los posibles riesgos desde todos los posibles frentes. Por ejemplo, la regulación de las actividades con criptoactivos, tanto emisión como inversión, por parte de las entidades bancarias es clave. También asegurar tanto la resiliencia operacional como la capacidad de afrontar riesgos operacionales materializados por parte de las entidades, donde se han logrado avances importantes en el Comité de Basilea con los Principios de Resiliencia Operacional y los Principios para la Gestión Adecuada del Riesgo Operacional. Y tampoco cabe descartar ajustes en la regulación en vigor para adaptarse a la velocidad y coordinación de las decisiones de los agentes que proporcionan estas tecnologías.

En cualquier caso, la labor supervisora, así como la gestión de riesgos de las propias entidades, será clave para extraer el máximo beneficio de estas innovaciones.

Evaluación y mejora (o no) continuada – lecciones aprendidas, complejidad y usabilidad de los colchones de capital

3. Desafíos – evaluación y mejora continuada
BANCO DE ESPAÑA
Eurosisistema

- Banking turmoil 2023: primer gran prueba de inestabilidad endógena para el sistema financiero global tras la Gran Crisis Financiera
- Lecciones previas: ¿complejidad (indebida) del marco prudencial bancario?
- Efectos sobre el funcionamiento de los colchones de capital identificados en algunas jurisdicciones (ESRB, 2021)

Chart 1
CBR usability – baseline scenario
(in percent)

■ 2024: Final MREL applies
■ 2021: Leverage ratio applies

a) Estimated average CBR usability

Year	Estimated average CBR usability (%)
2021	~65
2024	~35

b) Distribution of estimated CBR usability

Usability of CBR Range	Fraction of banks (%)
0-20	~45
21-40	~5
41-60	~10
61-80	~5
81-100	~35

Notes: In Panel A the usability of the CBR is weighted according to banks' nominal CBR. The baseline scenario assumes closed shortfalls and a minimum management buffer of at least 1% of risk-weighted assets in 2024 when the final MREL rules apply. Funding needs are assumed to be closed with the cheapest available funding source. Panel B shows the distribution of CBR

Fuente: ESRB, 2021.

Me referiré ahora a la necesidad de evaluar de forma continuada la regulación, y, en particular, analizar las posibles lecciones de eventos de crisis bancarias para determinar si el marco ha funcionado o no como cabría esperar. Como bien nos recuerda el libro de Francisco Uría y hemos discutido en este evento con detalle, las turbulencias de 2023 suponen un evento importante para paramos a reflexionar. Es fundamental que la evaluación de la regulación se sustente sobre la base de la evidencia que proporciona la implementación y puesta en funcionamiento del marco. Esta evaluación debe realizarse de forma agnóstica, sin prejuzgar el resultado de los análisis. En este sentido, es importante ser consciente de que la conclusión de la evaluación bien puede ser no realizar cambios adicionales en el marco.

De hecho, querría aprovechar esta oportunidad para centrarme en un aspecto que ha sido analizado en el pasado por parte del Comité de Basilea como es el trabajo sobre la

complejidad del marco⁹ y, más en concreto, sobre el funcionamiento de los colchones de capital¹⁰.

¿Qué queremos decir con complejidad del marco? Es necesario tener en cuenta que un marco complejo no es necesariamente un problema. En primer lugar, la intención del marco actual es encontrar un equilibrio entre sensibilidad al riesgo, simplicidad y comparabilidad, buscando limitar las posibilidades de arbitraje y adoptando el enfoque más eficiente. En segundo lugar, el marco pretende incluir múltiples objetivos, al haber pasado de una regulación centrada en solvencia a otra que trata de capturar además la perspectiva macroprudencial y riesgos adicionales como liquidez o apalancamiento. Por último, la realidad del sector financiero y bancario tiene un grado de complejidad cada vez mayor. Pero podría ser un problema si limita la capacidad de abordar los riesgos identificados y resulta en un mal funcionamiento de los instrumentos existentes.

Una de las áreas de análisis sobre la complejidad del marco se refiere a la existencia de múltiples requerimientos mínimos que funcionan de forma paralela. En el marco actual existen los requerimientos de capital (que combinan ratios de solvencia y de apalancamiento), de resolución y de liquidez. Además, es necesario tener en cuenta también la interacción con el Pilar 2, que se implementa de forma heterogénea entre jurisdicciones. La interacción entre todos ellos puede resultar en una complejidad indebida siempre que implique una falta de transparencia a mercado, impedimentos para la planificación de capital de las entidades o limite las funcionalidades de los instrumentos disponibles.

Algunos estudios han apuntado a la posible relación de la complejidad con la disponibilidad de los colchones de capital para su uso¹¹. Sin embargo, no existen evidencias concluyentes de que los posibles problemas de usabilidad de los colchones de capital puedan ser resueltos rediseñando los requerimientos mínimos que funcionan de forma paralela. Por poner un ejemplo, los posibles efectos de estigma de mercado por la reducción en el capital disponible es algo que no se solventaría por la vía de la reforma regulatoria.

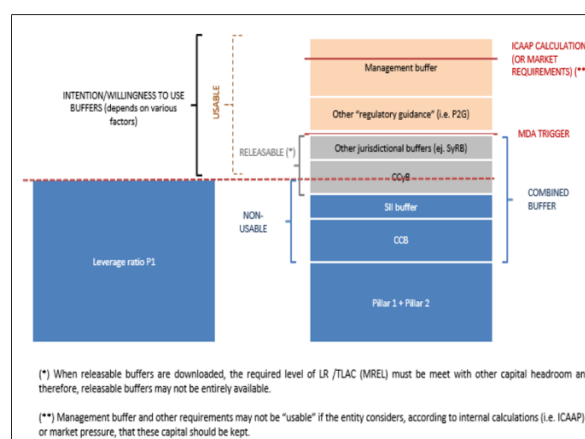
Me gustaría centrarme, por tanto, en qué áreas se puede seguir trabajando, en base a la evidencia empírica encontrada, y sin que ello implique introducir cambios drásticos en el marco que podrían generar incertidumbre regulatoria. En concreto, en el establecimiento de un **nivel positivo neutral del colchón de capital anticíclico**. Esta herramienta implica tener activado el colchón de capital anticíclico no solo cuando se acumulan riesgos sistémicos, como fue concebido inicialmente, si no también cuando esto no ocurre y la situación económica lo permite, para poder liberarlo cuando el sistema bancario se ve golpeado por cualquier tipo de perturbación con potencial para impactar en su solvencia.

⁹ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2022) "[Evaluation of the impact and efficacy of the Basel III reforms](#)".

¹⁰ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2022) "[Buffer usability and cyclicity in the Basel framework](#)".

¹¹ ESRB (2021) "[Report of the Analytical Task Force on the overlap between capital buffers and minimum requirements](#)".

- “*Releasability*” espacio liberable por parte de las autoridades. Pre-condición necesaria: activación a tiempo
- “*Usability*” capacidad de las entidades de usar el capital destinado a los colchones regulatorios o de gestión
- “*Intention/Willigness to use*” incentivos de las entidades para usar el capital disponible por encima de requerimientos mínimos. Condicionado por múltiples factores



Fuente: Banco de España, elaboración propia.

Como he explicado previamente al referirme a los análisis de evaluación del Comité de Basilea, la pandemia evidenció la utilidad de tener suficiente espacio macroprudencial para mitigar el posible impacto negativo de eventos adversos sobre la solvencia del sistema bancario y, en consecuencia, la provisión de crédito a la economía. De hecho, en aquellos países que disponían de esos colchones y los liberaron, la evidencia empírica muestra que contribuyeron a evitar (junto con las medidas implementadas por otras autoridades) un desapalancamiento excesivo derivado de la falta de incentivos de las entidades para usar el capital disponible, lo cual habría agravado la crisis afectando a la solvencia de las entidades¹². Al tiempo, es importante tener en cuenta que, para poder liberar estos colchones, es necesario construirlos antes, y ese aumento de los colchones puede tener un efecto sobre la capacidad de provisión de crédito, por lo que es necesario asegurar una calibración apropiada que asegure el beneficio neto del uso de este instrumento.

El uso de los colchones depende de múltiples factores, incluyendo posibles reticencias de los gestores para evitar una percepción negativa de los mercados y las implicaciones regulatorias que tiene (como las restricciones a la distribución de dividendos). Es importante, por tanto, diferenciar debidamente los conceptos a usar cuando analizamos el funcionamiento del marco de colchones, en concreto:

- “*Releasability*” o espacio liberable, se refiere al capital que las autoridades pueden liberar a través de la desactivación del colchón aplicable.
- “*Usability*” o capacidad de las entidades de usar el capital destinado a colchones regulatorios o de gestión.
- “*Intention/Willigness to use*” incentivos de las entidades para usar el capital disponible por encima de requerimientos mínimos. Estos incentivos, como explicaba, están condicionados por múltiples factores.

La parte liberable del marco de colchones debería estar sujeta a unos menores efectos estigma de mercado en comparación con el uso de los colchones regulatorios o del margen de gestión de las entidades y no tendría implicaciones regulatorias. Por tanto, el aumento del margen liberable podría ser una forma efectiva de mejorar la usabilidad y,

¹² Banco de Inglaterra (2020) “Financial Stability Report”.

potencialmente, los incentivos de las entidades para usar el capital disponible por encima de los requerimientos mínimos.

Cabe destacar que el Comité de Basilea se pronunció ya a finales de 2022, señalando que apoya y ve beneficios en la capacidad de las autoridades de establecer un nivel positivo neutral del colchón anticíclico de forma voluntaria¹³. Además, reconoce que las circunstancias pueden ser distintas entre jurisdicciones, motivo por el que no todas las autoridades apoyan necesariamente el uso de esta herramienta.

Conclusión

ConclusiónBANCODE ESPAÑA
Eurosistema

- Una conclusión fundamental sobre ello es que todas y cada una de las partes son necesarias: desarrollo, implementación, evaluación e introducción de mejoras en caso necesario

- La implementación de los acuerdos finales de Basilea III es la mayor prioridad que debemos abordar desde el punto de vista regulatorio

- Para asegurar todos los beneficios para la estabilidad financiera de un marco regulatorio sólido, en la medida en la que contribuye a mejorar la capacidad de resistencia del sector bancario, es imprescindible implementar en las diferentes legislaciones los acuerdos alcanzados en el ámbito global

- Valoración general positiva: resiliencia a pesar de perturbaciones sin precedentes (exógenas y endógenas) y en un entorno de gran incertidumbre

Termino ya recordando que los acontecimientos y desarrollos descritos nos han conducido por el ciclo regulatorio habitual. Una conclusión fundamental sobre ello es que todas y cada una de las partes son necesarias: desarrollo, implementación, evaluación e introducción de mejoras en caso necesario. En el punto en el que nos encontramos es clave centrarnos en la segunda parte, implementación. Para asegurar todos los beneficios para la estabilidad financiera de un marco regulatorio sólido, en la medida en la que contribuye a mejorar la capacidad de resistencia del sector bancario, es imprescindible implementar en las diferentes legislaciones los acuerdos alcanzados en el ámbito global. Dicho de otro modo: la implementación de los acuerdos finales de Basilea III es la mayor prioridad que debemos abordar desde el punto de vista regulatorio. Sin ello, no habrá evaluación empírica posible que nos permita mejorar el marco para salvaguardar la estabilidad financiera.

Muchas gracias por su atención.

¹³ Basel Committee on Banking Supervision (2022) "[Newsletter on positive cycle-neutral countercyclical capital buffer rates](#)".