



MEDITERRANEO ECONÓMICO

El Sistema Bancario tras la Gran Recesión

- I. Una crisis histórica y global
- II. El futuro de la financiación bancaria
- III. La regulación que viene
- IV. Retos futuros del negocio bancario



LOS NUEVOS REQUISITOS REGULATORIOS DE *BASILEA*: CONTENIDO, JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA E IMPACTO SOBRE EL NEGOCIO BANCARIO

Jesús P. Ibáñez Sandoval *

Resumen

Este artículo describe la normativa de solvencia, conocida como *Basilea III*, que será de aplicación a las entidades de crédito en los próximos años. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por sus siglas en inglés, o el Comité) y su órgano de vigilancia, el Grupo de Gobernadores y Jefes de Supervisión de BIS (GHoS) han hecho públicas recientemente las líneas maestras de lo que será *Basilea III*. Se comienzan describiendo los problemas regulatorios que es necesario solucionar con *Basilea III*. Seguidamente se entra en la descripción detallada de los elementos más relevantes de *Basilea III*, para terminar con un análisis de sus efectos previsibles sobre las entidades de crédito.

Abstract

This article describes the solvency regulations known as Basel III, which will be applied to credit entities over the coming years. The Basel Committee on Banking Supervision (BCBS or The Committee) and its overseeing body, the BIS Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision (GHOS) have recently published the guidelines for Basel III. They begin by describing the regulatory problems that must be resolved through Basel III, going on to provide a detailed description of the most significant elements of Basilea III, before concluding with an analysis of its foreseeable effects for credit entities.

1. Introducción

Este artículo describe la normativa de solvencia, conocida como *Basilea III*, que será de aplicación a las entidades de crédito en los próximos años. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por sus siglas en inglés, o el Comité) y su órgano de vigilancia, el Grupo de Gobernadores y Jefes de Supervisión de BIS (GHoS) han hecho públicas recientemente las líneas maestras de lo que será *Basilea III*.

Es importante comenzar destacando la idea de que un sistema bancario fuerte, resistente y estable es una condición necesaria para que la economía funcione y, por tanto, para lograr un crecimiento económico sostenible. Esto es así por la función esencial que cumplen las entidades de crédito en la economía. Los bancos se colocan en el centro del proceso de intermediación crediticia entre los ahorradores y los inversores demandantes de fondos. Además, proporcionan servicios financieros fundamentales para sus clientes, tanto para las personas físicas, como para las empresas y para los entes públicos.

De hecho, la lección más reveladora de la crisis es la importancia de disponer de un sistema bancario robusto y resistente. Cómo lograrlo es, por tanto, la pregunta que están tratando de responder los reguladores. La respuesta que se está dando desde los poderes públicos está siendo muy decidida, rápida y amplia. Este artículo se centrará en los cambios de la normativa

* Economista titulado de la Dirección General Adjunta de Supervisión del Banco de España. Responsable de la Unidad de Asesoramiento Técnico y Comité de Basilea. Este artículo es responsabilidad exclusiva de su autor. No refleja necesariamente la opinión del Banco de España.

prudencial que afectan a las entidades de crédito que, en conjunto, se conocen como *Basilea III*. Por tanto, no se van tratar con detalle las reformas que afectan a los mercados financieros (derivados OTC, uso de *rating* externos), ni a otros tipos de entidades financieras como las compañías de seguros o las sociedades de valores.

Se comienzan describiendo los problemas regulatorios que es necesario solucionar con *Basilea III*. Seguidamente se entra en la descripción detallada de los elementos más relevantes de *Basilea III*, para terminar con un análisis de sus efectos previsibles sobre las entidades de crédito.

2. La reforma de la regulación prudencial bancaria

2.1. Las deficiencias regulatorias identificadas

Es indudable la responsabilidad del sector financiero en la crisis actual. Antes de su comienzo, muchos bancos estaban excesivamente apalancados en operaciones de balance y de fuera de balance. Los balances bancarios estaban creciendo de forma exponencial llegando a representar, en algunos países, más que su PIB¹. En particular, en instrumentos incluidos en la cartera de negociación a los que la normativa en vigor exigía un capital muy bajo. Este aumento de los riesgos se vio acompañado por una disminución de la cantidad y, también, de la calidad del capital disponible para absorber pérdidas. Las entidades fueron incluyendo dentro de su capital de Nivel 1 una mayor cantidad de instrumentos híbridos² con características cada vez más complejas. Se diseñaron para hacerlos atractivos para un mayor número de inversores potenciales, en muchos casos, haciendo más difícil y compleja su capacidad de absorción de pérdidas.

160

En el ámbito de la liquidez, los mercados vivieron una época larga de exceso de liquidez. Las entidades eran capaces de obtener fondos casi ilimitados a costes muy bajos. Esta situación duro mucho tiempo y se extendió una percepción generalizada de que el riesgo de liquidez era casi inexistente porque la liquidez del mercado era ilimitada. Esto aumentó cada vez más la dependencia de muchas entidades de la financiación en los mercados de capitales a corto plazo. Como resultado, aumentaron sustancialmente los desajustes entre los vencimientos cada vez a más largo plazo de los riesgos bancarios y su financiación, cada vez a más corto plazo. Para complicar más el problema, muchas entidades habían optado por reducir los activos líquidos en sus balances, por lo que estaban más expuestas si se agotaba algunas de sus fuentes de financiación a corto plazo (King, 2010).

La experiencia ha demostrado que las normas de solvencia bancaria previas a la crisis eran poco estrictas para atajar los riesgos que se venían acumulando en el sistema. Esto confirma la gran importancia de disponer de una regulación prudencial suficientemente pru-

¹ En Inglaterra, los balances bancarios son más de 5 veces mayores que el PIB anual. En EEUU sus balances son similares al PIB del país.

² Aquéllos que tienen a la vez características de capital y de deuda.



dente. Sin ella, los niveles de capital y liquidez de los bancos son insuficientes. La razón es sencilla: a menor capital, mayor rendimiento para los accionistas, pero menor capacidad de la entidad para soportar pérdidas. A su vez, menos liquidez supone que una proporción más elevada de los activos a largo plazo se financiará con deuda a corto plazo. Cuanto mayor sea este desajuste entre vencimientos, el banco obtendrá mayores márgenes por intereses y beneficios, pero también aumentará su exposición a la retirada repentina de depósitos y a las dificultades para refinanciar su deuda.

En concreto, los niveles de capital eran escasos para cubrir los riesgos que habían asumido y su calidad era deficiente; tampoco eran adecuadas las normas que regulaban las posiciones en la cartera de negociación. Además, la legislación no disponía de un ratio que limitase el apalancamiento o de unos requisitos de liquidez cuantitativos armonizados a nivel mundial. Finalmente, los incentivos no estaban, en muchos casos, alineados con los riesgos, como las políticas de remuneración existentes que fomentaban el apalancamiento excesivo y la toma de riesgos.

Es evidente que estas deficiencias en la regulación bancaria no fueron las únicas que se cometieron. Se han detectado errores importantes en la gestión de riesgos de las entidades así como en su supervisión. Estas deficiencias han sido consecuencia, en gran medida, del largo período de crecimiento económico continuado experimentado en los años anteriores. Es propio de la naturaleza humana asumir que la situación que se está viviendo se va a mantener en el futuro. Por tanto, se llegó a pensar que los ciclos económicos habían acabado y que la ciencia económica había dado con la clave de un crecimiento económico estable y permanente en el tiempo. Una consecuencia inevitable fue la percepción generalizada de que los riesgos financieros se estaban reduciendo y que se podían medir y controlar con métodos científicos, lo que llevó inexorablemente a una infravaloración de los mismos que se ha demostrado muy peligrosa.

Una vez comenzada la crisis, se vivieron las consecuencias de los excesos anteriores. En resumen, muchas entidades fueron incapaces de absorber las pérdidas que se ocasionaron, primero, por la menor valoración de los instrumentos incluidos en sus carteras de negociación, y posteriormente, por los impagos en sus carteras crediticias. Tampoco pudieron asimilar la reintermediación que se produjo cuando muchos de los riesgos que habían dado de baja de sus balances, al asumir que sus riesgos los habían transferido totalmente a terceros, terminaron volviendo; así como de las enormes exposiciones que habían situado en lo que se conoce como «banca en la sombra»³, en la mayoría de las ocasiones, buscando ventajas regulatorias y sobre las que también tuvieron que responder finalmente. Además, muchas entidades se encontraron con que no tenían una reserva suficiente de activos líquidos con la que hacer frente al pago de la deuda a corto plazo derivada de la necesidad de refinanciar la enorme expansión de sus balances por el cierre de los mercados de financiación o corto plazo.

³ Conocida generalmente como *shadow banking system*. Se trata de entidades que no están reguladas y supervisadas como los bancos.

Las deficiencias señaladas han puesto de manifiesto con claridad la necesidad de reformar la regulación prudencial aplicable a las entidades de crédito.

2.2. La normativa prudencia en vigor al comienzo de la crisis

Antes de describir *Basilea III* es necesario pararse a analizar qué es *Basilea II* y cuál es su responsabilidad en la crisis.

Basilea II se publica en junio de 2004 como una reforma fundamental del Acuerdo de 1988. Posteriormente, en junio de 2006, se publica una modificación que afecta al tratamiento de los instrumentos incluidos en la cartera de negociación para cubrir sus riesgos de mercado y de contraparte. Es importante destacar que ha sido precisamente esta última la que se ha tenido que modificar con *Basilea III*.

Basilea II entra en vigor con carácter general en 2007, aunque en la Unión Europea se les da a las entidades durante ese año la opción de usar los métodos sencillos de *Basilea II* (el método estándar para el riesgo de crédito y el método básico para el riesgo operacional) o de seguir aplicando *Basilea I*. La entrada en vigor para los métodos avanzados basados en modelos internos se pospuso hasta 2008. Esta situación era similar en el resto de países desarrollados, excepto en el caso de EEUU donde todavía no ha entrado en vigor.

Por tanto, queda claro que la normativa que estaba en vigor cuando se generaron los desequilibrios no era *Basilea II*. La crisis se genera con *Basilea I*. No es fácil, sin embargo, concluir si esta crisis podría haberse evitado, o al menos, suavizado si *Basilea II* hubiese entrado en vigor unos años antes. Es posible, no obstante, que las consecuencias hubieran sido diferentes, menos duras, fundamentalmente por el mayor y mejor conocimiento de los riesgos que fomenta *Basilea II*.

Basilea II es una reforma fundamental de la normativa prudencial bancaria. Busca establecer incentivos para que las entidades mejoren la gestión de sus riesgos y de su capital. Además, se preocupa de mejorar los estándares de transparencia y de información al mercado y de mejorar la supervisión bancaria. Todo ello con el objetivo de mejorar la estabilidad financiera. Estos objetivos se logran con la introducción de los famosos *3 pilares*.

Sin embargo, *Basilea II* no modificó la definición de capital, se quedó corto en las exigencias de capital para los instrumentos incluidos en la cartera de negociación y las titulizaciones y en su intención de no incrementar el nivel global de capital. Sobreestimó la calidad de los



modelos internos, no considerando conveniente introducir un ratio de apalancamiento que actuara de suelo, no estableció requisitos mínimos de liquidez y no dio la suficiente relevancia a elementos macroprudenciales. Todas estas deficiencias se tratan de solucionar con *Basilea III*.

2.3. El nuevo gobierno de la regulación internacional. G20 y Consejo de Estabilidad Financiera (FSB). El papel del Comité de Basilea

Un elemento adicional para ayudar a entender la gestación de *Basilea III* es el cambio fundamental que se ha producido en las instituciones que han liderado las reformas. El diseño de los Acuerdos de capitales de *Basilea I* y de *Basilea II* lo hace el Comité de Basilea con una gran autonomía. Esto cambia radicalmente en el caso de *Basilea III*.

El hecho de que la crisis sea global ha dejado clara la necesidad de buscar para su solución la colaboración de los países emergentes. La dirección de la reforma ya no la van a hacer los países del G10, sino que ahora se incorpora el resto de los países del G20. Además, el altísimo coste que ha tenido para los contribuyentes en muchos países el rescate de algunas entidades y sus tremendos efectos sobre el crecimiento económico ha hecho que la dirección de la reforma pase de los reguladores/supervisores reunidos en el BCBS a los políticos. En particular, al G20, en cuyas cumbres de jefes de Estado se ha ido diseñando la dirección estratégica de las reformas, y al Consejo de Estabilidad Financiera (FSB)⁴ donde también están representados los ministerios de los países del G20, además de los Gobernadores de los bancos centrales y los jefes de Supervisión. Será en una cumbre del G20 donde finalmente se aprobarán las reformas. Por su parte, el Comité de Basilea también decide incluir entre sus miembros a los países del G20⁵. Esta representación más amplia ha servido también para mejorar la legitimidad del Comité como órgano emisor de estándares prudenciales a nivel internacional.

El 15 de noviembre de 2008, tiene lugar la primera Cumbre del G20 en Washington. Una de las recomendaciones incluidas en su plan de acción inmediata fue que los reguladores internacionales deberán establecer requerimientos de capital más rigurosos para las actividades de titulización. A medio plazo, se exigía que la definición de capital se armonizase para lograr importes de capital y medidas de solvencia consistentes a nivel internacional. El primer plan de acción en Washington se fue enriqueciendo en los planes siguientes aprobados en las cumbres de Londres, Pittsburgh y Toronto. En la Cumbre de Seúl de noviembre de 2010 se recogieron los primeros resultados de los trabajos encargados por el G-20 al FSB y al BCBS con la aprobación de *Basilea III*.

⁴ El FSB, que se crea en el Cumbre del G20 de Londres, tiene como objetivo coordinar a escala internacional el trabajo de las autoridades nacionales y organismos internacionales para promover y desarrollar políticas reguladoras y supervisoras en el sector financiero con el objetivo de lograr una mayor estabilidad financiera.

⁵ En 2009 el Comité de Basilea duplicó su tamaño para acoger a 27 instituciones, representadas por 44 autoridades de bancos centrales y órganos de supervisión.

3. Basilea III. Sus elementos más destacados

3.1. El diseño general de Basilea III

Se conoce generalmente como *Basilea III* al conjunto de las nuevas normas prudenciales que modifican *Basilea II* acordadas y anunciadas por el Comité de Basilea y los gobernadores y jefes de Supervisión en sus notas de prensa de julio y septiembre de 2010. Incluye también el primer conjunto de medidas publicadas en julio de 2009 para mejorar la captura de riesgos en la cartera de negociación, en titulizaciones y en exposiciones a vehículos fuera de balance; la gestión de riesgos por las entidades y el proceso de examen supervisor, así como la divulgación de información y disciplina de mercado.

Antes de comenzar con el desarrollo de *Basilea III* conviene señalar que éste no va a reemplazar Basilea II, sino que se construye sobre él. Modifica algunos de sus elementos y, especialmente, introduce herramientas prudenciales nuevas. Para el resto, *Basilea II* sigue en vigor. Los elementos beneficiosos introducidos por *Basilea II* en la normativa prudencial y la supervisión se mantienen sin cambios, como los distintos métodos para calcular los requerimientos de capital para cubrir el riesgo de crédito y el riesgo operacional, así como su estructura en forma de 3 pilares.

3.2. Reformas en la regulación del capital

3.2.1. Aumento de la calidad del capital

164

Las entidades de crédito en su conjunto entraron en la crisis con un nivel insuficiente de capital de alta calidad. Asimismo, se habían detectado incoherencias entre las definiciones de capital vigentes en algunos y carencias importantes en la información que las entidades hacían pública, lo que impidió al mercado evaluar y comparar la calidad del capital en cada institución, aumentando las incertidumbres y, con ello, los efectos de la crisis.

Las nuevas medidas se diseñan para mejorar los tres problemas detectados: calidad, consistencia a nivel internacional y transparencia. Además, se ha buscado simplificar la estructura de niveles de capital. Quedarán sólo tres: capital ordinario o básico⁶, Nivel 1 y Nivel 2, desapareciendo el Nivel 3; y, para cada una de estas 3 categorías, se establece un conjunto único de criterios que deben cumplir los instrumentos a incluir en ellas.

La mejora de la calidad del capital es uno de los objetivos fundamentales de la reforma. De hecho, la «calidad» es un concepto clave que suele olvidarse en favor de la «cantidad» de capital regulatorio exigido (Caruana, 2010b). Esta mejora se logra por dos vías. En primer

⁶ Está formado por acciones (o su equivalente para las compañías que no son sociedades anónimas) y beneficios retenidos (reservas).



lugar, porque la nueva regulación va a conceder un protagonismo fundamental al capital de mayor calidad, al que se conoce como capital ordinario. En segundo lugar, por la introducción de cambios sustanciales en la definición de todos los componentes de la definición de capital, endureciéndolos, en particular del ordinario.

A diferencia de la normativa anterior, *Basilea III* establece un requisito de capital mínimo específico que debe calcularse en función del capital ordinario, el de mayor calidad. Se convertirá en la referencia del mercado.

La mejora sustancial en la calidad del capital ordinario se logra al exigirse que los ajustes regulatorios, esto es, las deducciones y los filtros prudenciales, se hagan directamente de dicho capital. Así se asegura la calidad del mismo y, por tanto, su plena capacidad para absorber pérdidas. Esto contrasta con la normativa en vigor donde algunos tipos de activos de calidad cuestionable se deducen del capital de Nivel 1 ó, por mitades, del capital de Nivel 1 y 2; pero, en ningún caso, del capital ordinario. Con este cambio ya no volverá a suceder que entidades que tendrían un capital ordinario escaso después de deducciones, no obstante, muestran unos coeficientes de capital de Nivel 1 elevados.

Los intereses minoritarios de filiales bancarias sólo se van a reconocer en el capital ordinario del grupo bancario hasta el importe de los requerimientos mínimos de capital ordinario de la filial, en el porcentaje que corresponda a los socios minoritarios. El exceso sobre dichos requerimientos que corresponde a minoritarios no se computa porque se entiende que no podrán usarse para cubrir los riesgos del grupo. En ningún caso se computarán los intereses minoritarios de filiales no bancarias.

Los ajustes regulatorios al capital ordinario más relevantes son los siguientes:

- Deben deducirse en su totalidad: el fondo de comercio y el resto de activos intangibles⁷; los activos fiscales diferidos derivados de bases imponibles negativas y las tenencias de acciones propias, incluyendo las obligaciones contractuales de adquisición de acciones propias.
- Las inversiones en el capital de otras instituciones financieras (banca, valores y seguros) que no consoliden:
 - Si no son significativas pero suponen más del 10% del capital ordinario del propio banco, se deducirá el importe que exceda del 10%.
 - Si son significativas, porque el banco tiene más de un 10% de la entidad emisora, su tratamiento se recoge en el párrafo siguiente.

⁷ Con la excepción de los derechos de servicio de hipotecas *mortgage servicing rights*, que es un instrumento específico de EEUU.

- Hay tres elementos importantes en determinados países para los que se ha considerado que pueden tener un cierto valor como capital ordinario por lo que no se exige su deducción total. Se trata de los activos fiscales diferidos por diferencias temporales, las inversiones significativas en instituciones financieras que no consoliden y un tercero, no utilizado por las entidades españolas, que tiene la consideración de activo inmaterial y que se conoce como derechos de servicio de hipotecas. En estos tres casos se establece una franquicia doble. Una para cada uno de los tres elementos, por la que la entidad deberá deducir el importe de cada uno de ellos que supere el límite del 10% del capital ordinario. Y otra para el global, de manera que la entidad deberá deducir el importe por el que la suma de los tres elementos citados excede del 15% del capital ordinario⁸.
- El resto de activos que según las normas de *Basilea II* se deducen del Nivel 1 y del Nivel 2 por mitades y que no vienen recogidos dentro de los nuevos ajustes regulatorios, como es el caso de las participaciones significativas en entidades no financieras, no se deducirán sino que recibirán una ponderación de 1.250%.

Se refuerza la definición de capital de Nivel 1 en la parte de los otros instrumentos financieros admisibles⁹. Se ha decidido no incluir en el Nivel 1 a los instrumentos híbridos que tengan elementos que puedan incentivar su amortización anticipada, conocidos normalmente como innovativos. Se tienen dudas de que realmente puedan absorber pérdidas cuando la entidad está en funcionamiento. El objetivo es limitar al máximo la innovación financiera en el área de los instrumentos que pueden computar como Nivel 1.

Se realiza además una distinción conceptual entre el Nivel 1, que debe estar formado por los instrumentos que son capaces de absorber pérdidas cuando la entidad está en funcionamiento; y el Nivel 2, formado por los elementos que sólo absorberán pérdidas cuando la entidad esté en una situación de no viabilidad.

Para tener una idea del endurecimiento que supone este cambio por sí solo, baste decir que si una entidad cumpliera estrictamente el requisito mínimo implícito del 2% que exige *Basilea II* en términos de capital ordinario, con la nueva definición de capital de *Basilea III* estaría sobre el 1%, para el caso de un banco representativo con actividad internacional (Caruana, 2010b). Estaría, por tanto, obligada a elevar sustancialmente su capital ordinario sólo para cumplir con la nueva definición de capital.

La mejora de la consistencia a nivel internacional se logra porque la reforma también armoniza las características que deben cumplir los instrumentos para ser considerados capital ordinario, elementos adicionales de Nivel 1 y elementos de Nivel 2, así como los ajustes regulatorios.

⁸ La parte que no se deduzca deberá ponderarse al tratarse de un activo más.

⁹ Se trata de instrumentos híbridos, como algunas participaciones preferentes.



Por último, las nuevas medidas mejoran la transparencia exigiendo que se divulgue información sobre todos los elementos del capital, incluyendo todos los ajustes regulatorios y una reconciliación detallada de los mismos con los estados contables.

3.2.2. Mejora de la captura de los riesgos

Va a aumentar considerablemente el capital exigido para las titulaciones complejas, incluyendo las posiciones de retitulización¹⁰. Se busca reflejar mejor los riesgos inherentes a estos productos dada su mayor exposición al riesgo sistémico y su complejidad. También aumentarán los requerimientos para ciertas exposiciones en vehículos fuera de balance. Se exigirá a los bancos que realicen análisis más rigurosos de las posiciones de titulización con calificación crediticia externa con el fin de que reduzcan la excesiva confianza que en dichas calificaciones.

En el caso de los instrumentos incluidos en la cartera de negociación, las nuevas medidas aumentan sustancialmente los requerimientos de capital. Se introduce un requerimiento por VaR estresado basado en un período de 12 meses que será adicional al actual. También se exigirá capital adicional para capturar los riesgos de impago y de bajada de la calificación crediticia de las exposiciones. Además, se prevén mayores requerimientos para las titulaciones que se mantengan en la cartera de negociación, que serán los mismos que en la cartera de inversión. En promedio, se espera que estas nuevas normas para la cartera de negociación obliguen a los bancos mantener un nivel de capital entre tres y cuatro veces superior al actual (Wellink, 2010a).

Se ha endurecido también el tratamiento del riesgo de contraparte frente a las entidades con las que se negocian productos derivados. Se persigue un triple objetivo. Que asignen el capital necesario para cubrir el riesgo que asumen y mejoren la gestión de este riesgo; reducir la prociclicidad; y proporcionar incentivos adicionales para que las entidades compensen sus contratos de derivados OTC en las entidades de contrapartida central (CCP).

Se va a exigir la utilización de factores de riesgo estresados, de forma similar a lo que se ha establecido para cubrir el riesgo de mercado, lo que tiene la virtualidad de que promoverá una gestión integrada de los riesgos de mercado y de contraparte que surge del mismo tipo de operaciones. Además, los bancos estarán sujetos a un nuevo requerimiento de capital para cubrir las pérdidas que pueden sufrir por variaciones en el valor de mercado del riesgo frente a la contraparte asociados a cambios en su calificación crediticia¹¹. *Basilea II* sólo tenía en cuenta el riesgo de impago y no el de variaciones en el valor de mercado cuando éste ha sido el causante de pérdidas importantes a las entidades muy activas en derivados.

¹⁰ Se entiende por retitulización, una titulización en la que al menos de las exposiciones subyacentes de la misma es a su vez una titulización.

¹¹ Este riesgo se conoce como *credit valuation adjustment* (CVA).

El objetivo de incentivar que una parte significativa de los derivados OTC, incluyendo los derivados de crédito, se compensen a través de CCP se logra por el aumento sustancial de los requerimientos de capital para los derivados negociados bilateralmente que acabamos de ver. Sin embargo, el capital que se va a exigir a los bancos para cubrir sus riesgos frente a una CCP, prácticamente nulos en la actualidad, aumentarán ligeramente con el objetivo de incentivar una gestión prudente de este riesgo. Las entidades deben ser conscientes de que esta actividad tiene un cierto riesgo que deben gestionar activamente.

En otro ámbito, se propone aumentar los requerimientos de capital por riesgo de crédito a las exposiciones interbancarias frente a entidades grandes¹². La crisis ha demostrado que la correlación entre los activos interbancarios era mayor que la usada en *Basilea II*. Este cambio sólo afectará a las entidades que utilizan modelos internos IRB para calcular el capital por riesgo de crédito que necesitan para cubrir sus exposiciones frente a bancos grandes.

3.2.3. Introducción de un ratio de apalancamiento

La introducción por primera vez en una regulación prudencial de alcance general de un ratio de apalancamiento es otro de los elementos clave de *Basilea III* para aumentar la fortaleza del sistema bancario.

Con este ratio se pretende desarrollar una medida sencilla, transparente y ajena al riesgo que complemente y establezca un suelo al ratio de capital normal basado en riesgo. Se pretende que cumpla dos objetivos: reducir el exceso de apalancamiento en el sistema bancario, y proporcionar una medida de protección adicional frente a los riesgos de utilizar los modelos sofisticados que permite *Basilea II*, esto es, frente a los errores de medición del riesgo.

En primer lugar, es fundamental introducir una herramienta que ayude a limitar el apalancamiento en el sector bancario. En el periodo previo a la crisis numerosos bancos habían declarado coeficientes elevados de capital de Nivel 1 ponderado por riesgo, mientras acumulaban niveles muy altos de apalancamiento dentro y fuera del balance. Esto era posible porque, con ponderaciones de riesgo cero o cercanas a cero en el coeficiente de solvencia basado en riesgo, el capital no supone, de hecho, un límite al apalancamiento.

Asimismo, al ser una medida que no se basa en la ponderación por riesgo, supone una salvaguarda frente a errores en los modelos internos de valoración y medición de riesgo, permitiendo dar respuesta al riesgo asociado a la utilización de esos modelos. Siendo también una garantía adicional frente a intentos de arbitrar los requerimientos de capital en función del riesgo. En esta línea, Mervyn King¹³ destaca que *Basilea II*, al permitir calcular la cantidad

¹² Definidas como las que tienen activos totales superiores a 100.000 millones de dólares.

¹³ Gobernador del Banco de Inglaterra.



de capital necesaria mediante el uso de una medida de activos ponderados por su riesgo, es vulnerable al cálculo que se haga de esas ponderaciones. Éstas se calculan en gran parte con la ayuda de herramientas estadísticas y, por tanto, en función de la experiencia pasada. Sin embargo, los momentos en los que el capital debe estar disponible para cumplir con su objetivo básico de absorber pérdidas son precisamente aquéllos en las que el juicio realizado acerca del riesgo de los activos bancarios y de sus correlaciones ha mostrado estar equivocado. Es decir, una crisis financiera podría producirse justo cuando las ponderaciones de riesgo son unas estimaciones pobres del riesgo subyacente de los activos que los bancos tienen en sus balances. Por tanto, defiende que el marco regulatorio debe contener elementos que sean robustos con respecto a los cambios en las ponderaciones de riesgo. Entiende que es crucial la introducción de un ratio de apalancamiento simple que suponga un suelo para los requerimientos de capital (King, 2010).

Este ratio se define como el cociente entre capital Nivel 1 y un valor de exposición. Se utilizará como denominador la suma de las exposiciones de dentro y fuera del balance, incluyendo los instrumentos derivados. Para calcular esta suma se tendrá en cuenta el valor contable de las exposiciones netas de provisiones y de otros ajustes de valoración. Las técnicas de mitigación del riesgo de crédito no reducirán el valor la exposición. Es algo más complejo el tratamiento que se prevé para los derivados. Se valorarán teniendo en cuenta su valor contable más su exposición potencial futura, que deberá calcularse de acuerdo con el método basado de valoración de a precios de mercado¹⁴, para así convertirlos de forma consistente en su «equivalente crediticio». El tratamiento de los derivados en los distintos regímenes contables se armonizará utilizando la definición de compensación en balance (*netting*) de la normativa de solvencia (*Basilea II*), que supone un mayor reconocimiento del *neteo* en comparación con la normativa contable española (y europea).

Se propone calibrar tentativamente un ratio de apalancamiento mínimo del 3%.

Destacar que el largo período de observación previsto y la entrada en vigor retrasada de este ratio se justifican por la necesidad de tener respuesta a determinadas incertidumbres respecto a su funcionamiento, antes de que se convierta en una estándar regulatorio de pilar 1. Así, por ejemplo, es importante que su diseño final se haga de tal manera que sólo afecte a un reducido número de entidades en momentos buenos del ciclo económico: a aquéllas que observen un apalancamiento excesivo.

El elemento más difícil, todavía no resuelto, es el calibrado de este ratio. Aunque se ha decidido establecer como calibrado de referencia un 3%, sin embargo, podría pensarse que existen opciones alternativas. En primer lugar, es necesario preguntarse si es posible acordar un porcentaje único que sirva para todas las entidades, con independencia de su tamaño o

¹⁴ Uno de los métodos más sencillos para calcular el riesgo de contraparte de un producto derivado. Ver 71ª y siguientes de la CBE-3/2008, de 22 de mayo.

modelo de negocio. Si es posible asegurar con un porcentaje único que este ratio no afecte a las entidades en momentos malos del ciclo. O si, alternativamente, sería mejor optar por porcentajes distintos dependiendo del tipo de negocio o actividad de la entidad. O si hay algunos tipos específicos de entidades especializadas en exposiciones de bajo riesgo que deberían estar exentas de este ratio. También parece razonable preguntarse si, en lugar de un número único, no sería mejor establecer un rango dentro del cual los supervisores tendrían discreción para decidir cuál se aplica mejor a entidades concretas. O si, alternativamente, lo que importa realmente no es el número en valor absoluto sino su crecimiento (su delta). En el caso español un ratio como este sólo habría sido efectivo para contener el crecimiento excesivo de crédito, por ejemplo a promotores, antes de la crisis si se hubiese definido como un crecimiento entre dos momentos en el tiempo. Podría no haber funcionado si se hubiese establecido un porcentaje fijo.

3.3. Reformas en la regulación de la liquidez

Unos requerimientos de capital estrictos son condición necesaria para la estabilidad del sector bancario, pero no bastan por sí solos. Igualmente importante es la exigencia de unos mayores niveles de liquidez.

Los desajustes entre vencimientos han estado en el epicentro de la crisis, aunque no se puede olvidar que la transformación de plazos es una de las principales responsabilidades de la banca. Por tanto, este riesgo sólo se puede mitigar, no eliminar. Como afirma Cechetti (2010):

«Lo que sí podemos hacer es asegurar que los bancos mantengan activos más líquidos y gestionen mejor su riesgo de liquidez. Éste es precisamente el objetivo que persigue el Comité de Basilea con sus nuevas normas. Reducir la exposición del sistema bancario y potencialmente del público en general a alteraciones imprevistas de la oferta y la demanda de activos líquidos».

Se decide incluir por primera vez en la regulación prudencial dos nuevos estándares regulatorios: un ratio a corto, el ratio de cobertura de liquidez (LCR); y un ratio estructural a largo plazo, el ratio de financiación estable neta (NSFR). Se prevé un largo período de observación y la entrada en vigor retrasada de ambos ratios.

Se trata de unos estándares que se deben cumplir en todo momento aunque, por su naturaleza, podría tratarse más de unas reservas que deben constituirse en momentos buenos con el objetivo de ayudar a la entidad a superar las dificultades que puedan surgir en momentos de dificultad. Las consecuencias de su incumplimiento deberán definirse más adelante, pero podrían ser diferentes a si esto sucede con el ratio mínimo de capital. Podría ser la obligación de comunicación al supervisor de los motivos de su incumplimiento junto con un plan creíble de recuperación del mismo en el tiempo más corto razonable.



3.3.1. Introducción de un ratio de liquidez a corto plazo. El ratio de cobertura de liquidez (LCR)

Se exige que los bancos mantengan una base de activos líquidos de alta calidad (numerador) que cubra la totalidad de sus necesidades de liquidez¹⁵ previsibles (denominador) durante un período de 30 días teniendo en cuenta un escenario de financiación estresado, que será especificado por los supervisores en la regulación y que incorpora muchos de los *shocks* experimentados durante la crisis actual.

Este ratio permitirá a los bancos mantener suficientes activos líquidos de elevada calidad en su balance para aguantar las salidas netas de efectivo que pudieran producirse en unas situaciones de grave tensión de un mes de duración. Se está asumiendo que un mes es el tiempo necesario para que se puedan tomar las decisiones apropiadas para solucionar los problemas del banco, bien por sus gestores, por los supervisores, o bien permitiendo una resolución ordenada de la entidad.

Los activos líquidos elegibles son aquéllos que cumplen, entre otras, las siguientes características: que su riesgo de crédito y de mercado sea reducido; que su valoración sea fácil y con una certeza suficiente; que tengan una correlación reducida con activos arriesgados; y que se negocien en mercados organizados. Se busca que su capacidad de generar liquidez se mantenga intacta incluso en períodos de estrés severo tanto idiosincrático como de los mercados¹⁶. Sin duda, la deuda pública es un activo que cumple estas condiciones, también podrían cumplirlas las cédulas hipotecarias y los bonos bancarios.

Respecto al denominador del ratio, se definen unos porcentajes de salida de fondos que cada entidad tiene que aplicar sobre los flujos de fondos esperados del periodo incluyendo tanto los flujos originados en balance como los de fuera de balance. En cuanto a las entradas de fondos, se incluyen los fondos que la entidad va a recibir de acuerdo a los vencimientos de operaciones dentro del periodo, sobre los que no hay dudas en cuanto al cumplimiento.

3.3.2. Introducción de un ratio de liquidez estructural a largo plazo. El ratio de financiación estable neta (NSFR)

Este ratio es un indicador estructural a largo plazo diseñado para paliar desajustes de liquidez y evitar que se produzcan desequilibrios entre los vencimientos de los activos y los pasivos. Persigue evitar que las entidades financien sus inversiones a largo plazo con fondos obtenidos en el corto plazo. Se trata de un coeficiente que cubre la totalidad del balance y busca ofrecer incentivos a los bancos para que utilicen fuentes de financiación estables para financiar sus activos a largo.

¹⁵ Las necesidades de liquidez se pueden definir también como el flujo neto de salida de fondos durante ese periodo calculado aplicando unos parámetros de estrés predefinidos, un escenario, sobre los flujos de caja contractuales.

¹⁶ El Comité no había hecho pública la lista de activos líquidos elegibles cuando se escribió este artículo (invierno de 2010/11).

El diseño de este ratio está todavía muy abierto. Su diseño básico relaciona las disponibilidades de fondos con las necesidades de liquidez a un plazo de 1 año calculadas usando escenarios de estrés. Este ratio deberá ser siempre mayor o igual a 1.

En el numerador (fondos disponibles) se deben incluir las fuentes de financiación estables que la entidad mantiene en su balance. Se calculan aplicando un porcentaje de estabilidad a cada una de ellas. En particular, se consideran fuentes estables el capital a aquellos pasivos con un vencimiento igual o superior al año.

En el denominador (necesidades de liquidez) se calcula qué proporción del valor de los activos no se va a poder obtener en el mercado, bajo unas hipótesis de estrés.

3.4. Medidas macroprudenciales incluidas en *Basilea III*

La necesidad consciente de complementar la regulación financiera a nivel micro con la de tomar medidas macroprudenciales es otra de las novedades importantes de *Basilea III*. Se ha visto que las medidas prudenciales aplicables de forma individualizada a cada entidad no han conseguido por sí solas promover la estabilidad financiera. Por tanto, no es siempre cierto que aplicar medidas micro que buscan que cada banco individual sea más sólido y esté mejor capitalizado de lugar a un sistema bancario más robusto y más estable. Es perfectamente posible que el riesgo para el sistema en su conjunto sea mayor que la suma de los riesgos a los que se enfrentan las entidades individuales.

172

Entre las medidas macroprudenciales que se pueden aplicar, destacan dos. Las que buscan paliar la prociclicidad y las que tratan de hacer frente a los riesgos derivados de las interconexiones entre bancos internacionales de importancia sistémica, incluyendo la necesidad de atacar el riesgo moral asociado a la percepción de que algunos bancos son demasiado grandes para dejarlos caer.

La prociclicidad amplifica las perturbaciones derivadas de la crisis en su dimensión temporal, en los momentos de dificultades se pagan los excesos de tiempos pasados. En tanto que el exceso de interconexión entre los bancos de importancia sistémica contribuye a propagar las perturbaciones por el conjunto del sistema financiero y de la economía.

Nos referiremos ahora sólo al tema de la prociclicidad. Las medidas para solucionar el problema de interconexión entre los bancos sistémicos se están discutiendo en el FSB¹⁸ con aportaciones del BCBS¹⁸.

¹⁷ El principio fundamental que está rigiendo las propuestas es que los bancos con importancia sistémica deben poseer una capacidad de absorción de pérdidas superior a los mínimos que se establezcan para el conjunto del sistema.

¹⁸ El BCBS está tratando de desarrollar una metodología que incluya indicadores cuantitativos y cualitativos para evaluar la importancia sistémica de las instituciones financieras a escala mundial.



3.4.1. Medidas para reducir la prociclicidad

La prociclicidad de la actividad bancaria puede definirse como la tendencia del sistema financiero a amplificar los altibajos de la economía real. Algunas de las medidas explicadas en los capítulos anteriores, como el ratio de apalancamiento, contribuyen, directa o indirectamente, a reducirla.

Entre las medidas que se están estudiando para incidir directamente sobre la prociclicidad, y que no están todavía acabadas, destaca la exigencia de constituir colchones de capital. Además, se está trabajando en la forma de reducir la ciclicidad que puedan tener los requerimientos mínimos de capital¹⁹ y en que las provisiones por insolvencias contables se puedan calcular teniendo en cuenta las pérdidas esperadas, de forma similar a la provisión estadística española, y no en las pérdidas realizadas.

3.4.1.1. La exigencia de construir colchones de capital

Se va a exigir a las entidades que construyan colchones de capital en épocas de bonanza que puedan utilizar en periodos de dificultades. Esto ayudará a limitar el crecimiento excesivo del crédito en momentos buenos y permitirá a las entidades mantener la concesión de créditos en periodos de crisis por la existencia de más capital para absorber pérdidas.

Los bancos deberán constituir dos colchones de capital, el colchón de conservación y el anticíclico. El Comité publicará el diseño final de ambos a finales de 2010²⁰.

a) El colchón de conservación del capital

Los bancos tendrán que mantener un colchón de capital del 2,5%, medido como el cociente entre el capital ordinario, el que tiene una plena capacidad de absorción de pérdidas, y sus activos ponderados por riesgo.

Se diseña como un requerimiento adicional al requerimiento mínimo de capital ordinario y debe estar totalmente cubierto en todo momento. No obstante, puede ser utilizado en momentos de necesidad. En el caso de que no esté totalmente cubierto, las entidades deberán retener un porcentaje de sus beneficios como reservas, sin que puedan distribuirlas en forma

¹⁹ Por ejemplo, procurando que los parámetros de riesgo que se usan para calcular los requerimientos de capital se calculen con una visión más de largo plazo procurando alcanzar un ciclo económico completo y no teniendo en cuenta sólo la situación existente en un momento concreto.

²⁰ El original de este texto se entregó a finales de 2010 (nota del editor).

de dividendos, de recompra de acciones o de retribuciones variables para sus empleados. Este porcentaje de retención obligatoria de resultados es variable y será mayor cuanto más cerca esté el ratio de capital real de la entidad del mínimo regulatorio, es decir, cuanto mayor sea la parte de colchón de capital que queda por cubrir²¹. Por tanto, las restricciones sólo se imponen sobre la distribución de beneficios y no sobre la operativa normal de las entidades.

El diseño de este colchón tiene la ventaja de su sencillez, de su carácter automático y de su razonabilidad prudencial y económica. La obligación de retención de beneficios en cuanto la entidad vuelve a obtenerlos crea un mecanismo para reconstruir el capital más rápidamente mediante la reducción de la salida de flujos de caja. Este ratio ayudará a las entidades a fortalecer su capacidad para superar situaciones de dificultad, garantizando que sigan disponiendo de capital por encima de los requerimientos mínimos²², lo que les permitirá seguir manteniendo su capacidad de concesión de créditos a la economía en su conjunto. De esta manera, este ratio debería ayudar a reducir la prociclicidad.

Este ratio también podría tener problemas. El primero es que se vea como un nuevo mínimo por las entidades y los mercados. Es necesario dejar claro que se trata de un colchón que puede usarse en caso de necesidad. Además, podría no cumplir su función si los gestores de los bancos priorizan no verse limitados por las restricciones, por lo que tratarán de tenerlo siempre cubierto o de reconstruirlo lo más rápidamente posible. Para ello podrían optar por reducir sus riesgos o el tamaño de su balance, lo que supondría seguir un comportamiento procíclico no deseado.

b) El colchón de capital anticíclico

Está dirigido más directamente a contribuir al objetivo macroprudencial de proteger al sector bancario en periodos de crecimiento excesivo del crédito ya que éste acaba generando pérdidas elevadas para los bancos (Caruana, 2010a).

Este colchón se ha diseñado para que, en cada país, sólo se constituya en momentos en que el crédito esté creciendo excesivamente y esto de lugar a una acumulación excesiva de riesgos en el conjunto del sistema que esté agravando el riesgo sistémico.

Su funcionamiento es algo más complejo que el colchón de conservación. Las autoridades nacionales encargadas de controlar el crecimiento de crédito en cada país deberán valorar si éste es excesivo y si se está agravando el riesgo sistémico. Cuando esto suceda,

²¹ El *buffer* funcionaría de la siguiente forma. Dado que el ratio mínimo es el 4,5% en términos de capital ordinario, si el ratio real de la entidad es el 5%, el porcentaje de retención podría ser del 100% de los beneficios obtenidos; mientras que si su ratio real es el 6,5% (todavía por debajo del mínimo más el *buffer*: 7%, pero muy cerca de él), el porcentaje de retención podría ser del 50%. Los porcentajes son meramente indicativos.

²² Recordemos que el ratio mínimo de capital se ha definido como aquél, por debajo del cual, la entidad no podría funcionar porque perdería la confianza de los mercados, no podría financiarse en los mercados.



pedirán que se constituya este colchón²³. El colchón a constituir podrá variar entre el 0% y el 2,5%, y deberá estar compuesto de capital ordinario o de otro tipo de capital con plena capacidad para absorber pérdidas.

Una vez decidida su constitución, se entenderá como una extensión del colchón de conservación. Las entidades estarán sujetas a las mismas restricciones al reparto de beneficios que las comentadas en el punto anterior. Se las liberará de esta exigencia cuando los riesgos se hayan confirmado, cuando las autoridades comiencen a ver señales de tensionamiento en la economía, aumento de pérdidas o encarecimiento del crédito, o cuando los riesgos sistémicos hayan desaparecido.

A diferencia con el anterior, el colchón anticíclico no debe estar constituido siempre. De hecho, debería activarse sólo en circunstancias muy excepcionales. Así, en periodos de crecimiento normal del crédito este colchón será cero²⁴.

3.5. El calibrado de las normas de capital de Basilea III

Se ha decidido aumentar el nivel de los requerimientos mínimos de capital y fijar los niveles de los nuevos colchones de capital. Así, se estableció que las entidades deberán tener una cantidad de capital ordinario igual o superior al 4,5%; de capital Nivel 1 de al menos un 6% y de capital regulatorio del 8%, en los tres casos medido en función de sus activos ponderados por riesgo. Se fijó asimismo el calibrado del colchón de conservación de capital en un 2,5% en términos de capital ordinario. El calibrado del colchón contracíclico, que sólo es aplicable en momentos de expansión excesiva del crédito, fija su máximo en el 2,5%; todavía no se ha definido qué tipo de capital será necesario para cubrir este último colchón.

Tabla 1. El nuevo calibrado del capital con Basilea III

	Capital ordinario (después de deducciones)	Nivel 1	Capital regulatorio
Requerimiento mínimo	4,5%	6%	8%
Colchón de conservación	2,5%		
Requerimiento mínimo más colchón de conservación	7%	8,5%	10,5%
Rango del colchón anticíclico*	0-2,5%		

* Capital ordinario u otro tipo de capital que permita la completa absorción de pérdidas.

²³ Se ha propuesto que el ratio de crédito sobre PIB sirva como una referencia para determinar el momento de constitución del colchón.

²⁴ Caruana (2010a), firme partidario de la existencia de este colchón, describe en su artículo cómo podría haber funcionado este colchón contracíclico en España si hubiera estado en vigor cuando se crearon las condiciones de la crisis.

Este nuevo calibrado aumenta significativamente la solvencia de las entidades respecto a los requerimientos actuales. En términos de capital ordinario, aumenta el ratio mínimo hasta un 4,5% con la nueva definición de capital. Este porcentaje es mucho más alto que el 2% exigido con *Basilea II* (y con *Basilea I*). Este 2% equivaldría, de acuerdo a algunos analistas, a un 1%, para un banco representativo, si el capital ordinario se calculase aplicando la nueva definición de capital de *Basilea III*. Adicionalmente, se han aumentado los activos ponderados por riesgo para las actividades de negociación, riesgo de contraparte y otras operaciones relacionadas con los mercados de capitales.

Es más, la introducción del colchón de conservación obligará a los bancos a mantener en situaciones normales al menos un ratio del 7% de capital ordinario, que se elevaría al 9,5% si se activa el colchón anticíclico porque se observe un crecimiento excesivo del crédito.

Por tanto, consideradas en su conjunto, estas medidas representan un aumento sustancial del requerimiento mínimo de capital, lo que debería servir para garantizar que los bancos sean capaces de soportar en el futuro el tipo de dificultades que están experimentando durante la reciente crisis, sin la necesidad de apoyo público. Además, los supervisores podrán exigir el mantenimiento de colchones adicionales durante periodos de crecimiento del crédito excesivo y, en el caso de los bancos de importancia sistémica, podrán requerir mayor capacidad para absorber pérdidas.

Las decisiones que se han descrito sobre el calibrado propuesto se han tomado una vez analizadas las conclusiones de diversos estudios que se han realizado en el seno del Comité. Tres de estos estudios han sido publicados ya por el Comité²⁵ y uno más lo será en un futuro próximo²⁶.

3.6. La implantación de *Basilea III*. Su entrada en vigor

El cumplimiento de la nueva normativa va a suponer un esfuerzo importante para las entidades, que podrían necesitar en su conjunto un importe elevado de capital adicional. Además, *Basilea III* añade unos nuevos requerimientos de liquidez que tendrán también un impacto relevante en las entidades. Por ello, se ha acordado establecer un periodo transitorio lo suficientemente amplio para permitir una implantación gradual de las medidas. El objetivo es asegurar que las entidades vayan cumpliendo paulatinamente con las nuevas normas mediante retenciones razonables de beneficios y emisiones de capital, mientras continúan realizando su función de intermediación financiera y concediendo crédito a la economía.

²⁵ El 18 de agosto de 2010, el FSB y el Comité de Basilea publicaron un informe conjunto sobre las implicaciones macroeconómicas que tendrían las normas reguladoras más rigurosas durante el proceso de transición. El informe del *Macroeconomic Assessment Group* (MAG) vino acompañado de otro estudio elaborado por el Comité sobre los efectos económicos a largo plazo de las nuevas normas (informe LEI). El 26 de octubre el Comité publicó el estudio sobre el enfoque *top/down* para calibrar *Basilea III*.

²⁶ El estudio de impacto cuantitativo de las propuestas (QIS).



En concreto, el nuevo paquete de medidas de capital y liquidez entrará en vigor el 1 de enero de 2013. Para entonces, los países miembros deberán haber traspuesto las normas de capital a sus respectivas legislaciones. No obstante, se fija un calendario que permite la implantación gradual de las medidas que, en el caso de las de capital, deberán estarlo plenamente el 1 de enero de 2019. El ratio de liquidez a corto se introducirá el 1 de enero de 2015 y el ratio de liquidez estructural el 1 de enero de 2018.

En particular, la nueva definición de capital se aplicará progresivamente a lo largo de cinco años: los requerimientos se introducirán en 2013 y su implantación definitiva no será hasta finales de 2017. Los instrumentos que ya no puedan considerarse como capital de Nivel 1 distinto del capital ordinario o como capital de Nivel 2 dejarán de reconocerse paulatinamente en un horizonte de 10 años a partir del 1 de enero de 2013.

Por su parte, las normas relativas a los requerimientos mínimos de capital ordinario y de capital de Nivel 1 se aplicarán de forma progresiva a partir de 2013 y entrarán plenamente en vigor a principios de 2015. Los requisitos mínimos en términos de capital total no cambian, por lo que no necesitan un período de adaptación. El calendario será el siguiente:

Tabla 2.
Calendario de adaptación a los nuevos requerimientos mínimos de capital ordinario y de Nivel 1

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	01-ene-19
Leverage Ratio	Control del supervisor								
Minimum common equity capital ratio			3,5%	4,0%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
Capital conservation buffer						0,625%	1,25%	1,875%	2,5%
Minimum common equity plus capital conservation buffer			3,5%	4,0%	4,5%	5,125%	5,75%	6,375%	7,0%
Phase-in of deductions from CET1 (including amount exceeding the limit for DTAs, MSRs and financials)				20%	40%	60%	80%	100%	100%
Minimum Tier 1 Capital			4,5%	5,5%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Minimum Total Capital			8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%
Minimum Total Capital plus conservation buffer			8,0%	8,0%	8,0%	8,625%	9,25%	9,875%	10,5%
Capital instruments that no longer qualify as non-core Tier 1 capital or Tier 2 capital	Phased out over 10 year horizon beginning 2013								
Liquidity coverage ratio	Observation period begins				Introduce minimum standard				
Net stable funding ratio		Observation period begins						Introduce minimum standard	

Fuente: BCBS (2010g). Elaboración propia.

- A comienzos de 2013, los requerimientos mínimos para el capital ordinario y de Nivel 1 pasarán del 2% y el 4% actual al 3,5% y 4,5% respectivamente.
- A partir de 2014, el capital ordinario mínimo deberá ser del 4% y el de Nivel 1 del 5,5%.
- En 2015, se aplicarán los requerimientos definitivos del 4,5% y el 6% respectivamente.

El colchón de conservación del capital, compuesto de capital ordinario y que se añadirá al requerimiento mínimo del 4,5%, también se aplicará progresivamente a partir del 1 de enero de 2016, cuando ya se apliquen en su totalidad los ratios mínimos, hasta entrar plenamente en vigor el 1 de enero de 2019.

Algo más complejo es el período transitorio y la entrada en vigor de los dos elementos novedosos de *Basilea III*.

El ratio de apalancamiento, al tratarse de la introducción de una nueva herramienta en el marco de capital de *Basilea*²⁷, se ha considerado necesario establecer un periodo de prueba y de observación de su funcionamiento que comienza en enero de 2013 y durará hasta el 1 de enero de 2017. Su objetivo es analizar el comportamiento del ratio a lo largo del ciclo económico, analizar si cumple con los objetivos previstos y su impacto sobre los distintos modelos de negocio bancarios. Basándose en los resultados de este análisis se realizará el diseño y calibrado final con vistas a migrar el 1 de enero de 2018 hacia una medida de pilar 1, es decir, como estándar regulatorio.

En cuanto a los nuevos estándares de liquidez, se pondrá en marcha una fase de observación para tratar cualquier consecuencia imprevista sobre los distintos modelos de negocio o estructuras de financiación antes de ultimar e introducir los estándares revisados. La implantación del ratio de liquidez a corto plazo se realizará en 2015 y el ratio de liquidez estructural en 2018 tras sus respectivos periodos de observación y la revisión del diseño de los mismos.

Finalmente, debe señalarse que nada impide a las autoridades nacionales imponer normas más estrictas cuando lo estimen oportuno en vista de sus circunstancias locales y la coyuntura económicas, al tiempo que pueden imponer periodos de transición más cortos si lo consideran adecuado (Caruana, 2010b)²⁸.

²⁷ Algunos países como Estados Unidos, Canadá o Suiza ya la tienen implantada en sus regulaciones.

²⁸ De la misma opinión es Wellink (2010a), cuando afirma que «los países deberían acelerar el ritmo de reformas si sus sistemas bancarios son rentables y son capaces de asumirlas sin necesidad de limitar el crédito».



4. Los efectos previsibles de *Basilea III* sobre las entidades de crédito

Una vez descritos con detalle los elementos que configuran las reformas regulatorias en marcha, es útil detenerse en los efectos esperables que pueda tener la nueva normativa sobre las entidades a las que va destinada una vez que entre totalmente en vigor en 2018. En particular, sus efectos sobre la actividad fundamental de los bancos de canalización del ahorro hacia la inversión, así como sobre la innovación financiera y, más en general, sobre la estabilidad financiera.

Parece claro que la nueva normativa acabará provocando cambios significativos, al menos, en una parte importante del sistema bancario. Muy probablemente veremos unos bancos más simples y menos rentables, a la vez que más seguros y estables. También hay que preguntarse si, como señalan las propias entidades, las exigencias de más capital y liquidez acabarán afectando a la concesión de créditos y a la recuperación económica.

Es previsible que las reformas regulatorias lleven a una simplificación del sector bancario, que podría esperarse en diferentes áreas. Podría darse en el ámbito de las actividades y productos desarrollados por las entidades. Se está tratando de poner coto a la innovación financiera si sólo implica complejidad y no añade valor a la economía, es decir, si no soluciona problemas reales de sus clientes. En términos del tipo de modelo de negocio, la crisis ha mostrado las fragilidades y problemas de incentivos asociados con el modelo de banca conocido como «originar para distribuir». Muchas de las nuevas normas van en la dirección de penalizar este modelo de negocio. En principio, se considera más «sano» un modelo tradicional de banca con una «vuelta a los principios básicos» de una banca que trata de dar servicios de valor añadido a sus clientes a los que conoce suficientemente bien como para valorar sus riesgos. Por tanto, se estaría tratando de beneficiar un modelo de banca tradicional, en contraposición al modelo de banca sofisticada tan común antes de la crisis, basada únicamente en la innovación financiera y en la introducción de productos sofisticados, en muchos casos, de poco valor añadido.

Respecto a su rentabilidad, es evidente que la introducción de las nuevas normas prudenciales va a obligar a las entidades a operar con mayores niveles de capital y de liquidez así como a reducir sustancialmente sus niveles de apalancamiento. Es esperable que esto provoque una reducción de la rentabilidad sobre el capital esperada para el sector junto con la percepción de que el sector bancario es un sector que podrían ser considerados como «maduro». En un informe reciente de la firma McKinsey (2010) se calcula que cumplir con los nuevos requisitos de capital y liquidez tendrá un impacto sustancial sobre la rentabilidad de la banca europea ya que reducirá el ROE medio en 4 puntos porcentuales.

En los años anteriores a la crisis, la rentabilidad sobre el capital del sector bancario ha sido, en general, bastante elevada. El informe LEI del BCBS (2010d) destaca que, para la muestra de entidades usada, la rentabilidad sobre el capital (ROE) fue del 14,8% como media

durante un período de 15 años. Una rentabilidad elevada que probablemente no refleja el coste a largo plazo del capital. Es muy posible que los beneficios de los bancos disminuyan pero que, aun así, estén en línea con los riesgos reales asumidos por las entidades y con su sostenibilidad a largo plazo.

También es previsible que la introducción de las nuevas normas fuerce una revisión en las estrategias, en las políticas de las entidades, con el fin de adaptarse a las nuevas exigencias. La contracción esperable de los márgenes podría provocar cambios en su comportamiento, como el encarecimiento de los productos ofertados a los clientes a los que tratarían de trasladar una parte de sus costes; una mayor reducción de sus costes de funcionamiento, con una reorganización de la entidad, buscando la máxima eficiencia, con un posible detrimento de la calidad y cantidad de servicios prestados. También podría suceder que las entidades trataran de obtener rendimientos mayores a través de la adquisición de activos de alto riesgo.

La industria bancaria insiste en que las nuevas normas van a aumentar sustancialmente el coste de conceder préstamos a la economía real. Los reguladores creen, por el contrario, que estas preocupaciones son excesivas porque dicho coste podría verse mitigado de varias formas como se dice en el informe del MAG (BCBS, 2010c). Por ejemplo, los bancos podrían elevar su base de capital mediante la reducción de los pagos discrecionales, como son, las remuneraciones variables a sus empleados o el pago de dividendos. También podrían ajustar sus modelos de negocio reduciendo el tamaño de aquellas actividades a los que la nueva normativa requiere más capital, como las exposiciones más arriesgadas incluidas en la cartera de negociación. Esta percepción la confirma McKinsey en su informe donde afirma que en respuesta a la nueva normativa, los bancos ya están reconstruyendo el capital que necesitan, acumulando activos líquidos y reduciendo los riesgos de sus balances de diversas maneras. Además, hay otros tres otros conjuntos de acciones que las entidades estarán siguiendo para tratar de cumplir con *Basilea III*: mejorar la gestión del capital y de la liquidez, reestructurar sus balances y ajustar sus modelos de negocio.

Es cierto también que el largo período transitorio previsto hasta la plena aplicación de *Basilea III* permitirá a la mayoría de las entidades adaptarse sin grandes apuros y, por tanto, reducir el riesgo de unas consecuencias no deseadas de las nuevas normas sobre el comportamiento de las entidades. Se han fijado plazos bastante generosos de implementación para dar tiempo suficiente a que las entidades se adapten. No obstante, es también cierto que existe el riesgo de que «el mercado» exija el cumplimiento de los ratios antes de 2019, lo que podría poner en apuros a algunas entidades.

Un elemento adicional a considerar es si *Basilea III* es neutral con respecto a los modelos de negocio bancarios. En particular, si afecta proporcionalmente más a los modelos bancarios que no han provocado la crisis y que, además, se han mostrado más resistentes sin apoyos públicos. Este puede ser el caso de las propuestas para introducir los dos nuevos estándares cuantitativos de liquidez que podrían perjudicar a la banca tradicional de retail que a la banca de inversión.



5. Conclusiones

Aunque la situación actual es dolorosa y está siendo muy costosa en muchos aspectos, es también claro que, como afirma Wellink (2010a), una crisis de esta magnitud brinda una oportunidad única para acometer reformas a largo plazo que son necesarias para dotar a los bancos y al sistema financiero en su conjunto de una mayor resistencia para afrontar los periodos de dificultades que, sin duda, llegaran en el futuro. La pregunta es si se va a tener éxito con las reformas en marcha, a lo que el tiempo se encargará de responder.

Existe bastante consenso en que *Basilea III*, considerada dentro del marco más general del paquete de reformas lideradas por el G20 y el FSB, es una respuesta adecuada a la pregunta que nos hacíamos al principio: cómo lograr un sistema bancario robusto y resistente que sea capaz de sobrevivir a una crisis parecida a la actual sin necesidad de apoyos públicos y sin que ponga en peligro la estabilidad financiera y el sistema económico en general. Asimismo, está siendo valorada positivamente por una parte importante de la industria y de los analistas.

Basilea III supone una mejora sustancial de la regulación prudencial de la banca. No sólo respecto al coeficiente de solvencia, con el endurecimiento de la definición de capital, de la captura de riesgos y del porcentaje del ratio mínimo, sino también porque incorpora una serie de elementos ausentes de la normativa actual. Los nuevos requerimientos cuantitativos de liquidez, el ratio de apalancamiento y algunos elementos macroprudenciales como el tratamiento de la prociclicidad o el de las entidades sistémicamente importantes.

Es muy importante la inclusión de un periodo de transición lo suficientemente largo como el que finalmente se ha acordado. El sector bancario tendrá tiempo para que pueda cumplir las nuevas normas de capital con un nivel razonable de retención de beneficios y ampliación de capital, mientras sigue canalizando crédito hacia el conjunto de la economía. Lo mismo debería suceder con las normas de liquidez.

Además, la ratificación de *Basilea III* en la Cumbre del G20 de Seúl a principios de noviembre de 2010 aporta al sector financiero más claridad en el frente regulatorio, con lo que se reduce sustancialmente la incertidumbre regulatoria, lo que es fundamental en la coyuntura económica y financiera actual todavía amenazante.

Finalmente, es importante reconocer que todavía queda un largo camino por recorrer. Por una parte, tanto los bancos como los supervisores deberán redoblar sus esfuerzos para fomentar cambios de comportamiento que aseguren una recuperación global sostenida que apoye la salida de la crisis. Desde este punto de vista, sería razonable pensar, por ejemplo, que aquellos bancos que cumplan ya los mínimos exigidos pero que aún no alcancen el nivel del colchón de conservación deberían hacer todo lo posible para alcanzar dicho nivel cuanto antes (Caruana, 2010b).

Por otra parte, queda mucho trabajo por hacer en el área de la implantación de *Basilea III*. Será una tarea fundamental para los reguladores y supervisores así como para las propias entidades, dada la magnitud de la reforma y la introducción de estándares regulatorios novedosos que los bancos tendrán que cumplir. Si finalmente la implantación plena de *Basilea III* lo más homogénea posible entre países se lleva a cabo con éxito, se estará avanzando en el objetivo fundamental de proteger la estabilidad financiera y facilitar el crecimiento económico.

Referencias bibliográficas

- BCBS (2008): *Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision* (septiembre).
- BCBS (2009a): *Enhancements to the Basel II framework* (julio).
- BCBS (2009b): *Strengthening the resilience of the banking sector* (diciembre).
- BCBS (2010a): «El Grupo de Gobernadores y Jefes de Supervisión alcanza un amplio acuerdo en torno al paquete de reformas del Comité de Basilea sobre capital y liquidez». Comunicado de prensa, julio de 2010.
- BCBS (2010b): «El Grupo de Gobernadores y Jefes de Supervisión anuncian mayores requerimientos de capital internacionales». Comunicado de prensa, septiembre de 2010.
- BCBS (2010c): *Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements. Interim Report [Informe MAG]*. Agosto de 2010.
- BCBS (2010d): *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements [Informe LEI]*. Agosto de 2010.
- BCBS (2010e): *Basel Committee proposal to ensure the loss absorbency of regulatory capital at the point of non-viability*. Agosto de 2010.
- BCBS (2010f): *The Basel Committee's response to the financial crisis: report to the G20*. Octubre de 2010.
- BCBS (2010g): «Report to the G20 on response to the financial crisis released by the Basel Committee». Nota de prensa, octubre de 2010.
- BCBS (2010g): *Calibrating regulatory minimum capital requirements and capital buffers: a top-down approach*. Octubre de 2010.
- Caruana, J. (2010a): «Macroprudential policy: could it have been different this time?». Discurso pronunciado en Shanghái (18 de octubre de 2010).



- Caruana, J. (2010b): «*Basilea III*: hacia un sistema financiero más seguro». Discurso pronunciado en Madrid (15 de septiembre).
- Cecchetti, S. (2010): «La reforma financiera: progresos hasta ahora». Discurso pronunciado en Londres (octubre).
- Domingo, B. (2010): «Las nuevas propuestas de Basilea en materia de riesgo de liquidez: de un enfoque cualitativo a un enfoque cuantitativo»; en *Revista de Estabilidad Financiera del Banco de España* (18).
- Financial Stability Board (FSB) (2010): *Intensity and Effectiveness of SIFI supervision. Recommendations for enhanced supervision*.
- Huertas, T. (2010): *Crisis. Cause, containment and cure*.
- Institute of International Finance (IIF) (2007): *Principles for Liquidity Risk management*.
- King, M. (2010a): «Banking. From Bagehot to Basel and back again». Discurso pronunciado en Nueva York (octubre).
- McKinsey & Company (2010): *Basel III and European banking: Its impact, how banks might respond and the challenges of implementation*.
- Rodríguez de Codes, E. (2010): «Las nuevas medidas de *Basilea III* en materia de capital»; en *Revista de Estabilidad Financiera del Banco de España* (19).
- Senior Supervisors Group (2009): *Risk management lessons from the global banking crisis of 2008*.
- Wellink, N. (2010): «Un nuevo panorama regulador». Traducción de su discurso en Singapur el 22 de septiembre 2010. Disponible en la web del BIS.