

6 PARTICIPACIÓN DEL BANCO DE ESPAÑA EN ORGANISMOS INTERNACIONALES
DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN BANCARIAS

6 PARTICIPACIÓN DEL BANCO DE ESPAÑA EN ORGANISMOS INTERNACIONALES DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN BANCARIAS

La dimensión internacional y europea de la regulación, supervisión y estabilidad financiera es fundamental para el Banco de España. Las decisiones adoptadas en el seno de los organismos internacionales desempeñan un importante papel en el ámbito de las responsabilidades reguladoras y supervisoras, e impactan directamente en las entidades de crédito españolas. Por ello es esencial poder participar activamente en las decisiones que se adoptan en estos organismos. Al igual que otros ejercicios, el de 2015 ha destacado por la elevada involucración del Banco de España en estos trabajos.

ORGANISMOS Y COMITÉS INTERNACIONALES DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN EN LOS QUE PARTICIPA EL BANCO DE ESPAÑA

ESQUEMA 6.1



FUENTE: Banco de España.

6.1 Foros internacionales globales

En noviembre de 2008, el G-20 solicitó al FSB que liderara, en coordinación con otros comités, la reforma de la regulación financiera. Un aspecto muy relevante ha sido el establecimiento de un marco para hacer frente al problema de las entidades que son «demasiado grandes para dejarlas caer» (*too-big-to-fail*).

6.1.1 CONSEJO DE ESTABILIDAD FINANCIERA (FSB)

TLAC

Como parte de este marco, el FSB publicó en noviembre de 2015 un nuevo requerimiento sobre capacidad total de absorción de pérdidas (TLAC) para entidades bancarias de importancia sistémica mundial (EISM)¹. El Banco de España ha estado involucrado en este desarrollo regulatorio desde sus inicios, al considerarlo de importancia estratégica a los efectos de minimizar posibles impactos negativos en la estabilidad financiera derivados de la resolución de estas entidades.

El Banco de España considera importante que, una vez alcanzado este acuerdo a escala global, la incorporación del TLAC a las normativas de las diferentes jurisdicciones, así como su aplicación práctica, asegure un trato homogéneo de las EISM, con independencia de su

¹ «Principles on Loss-Absorbing and Recapitalization Capacity of G-SIBs in Resolution. Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet», FSB, 9 de noviembre de 2015.

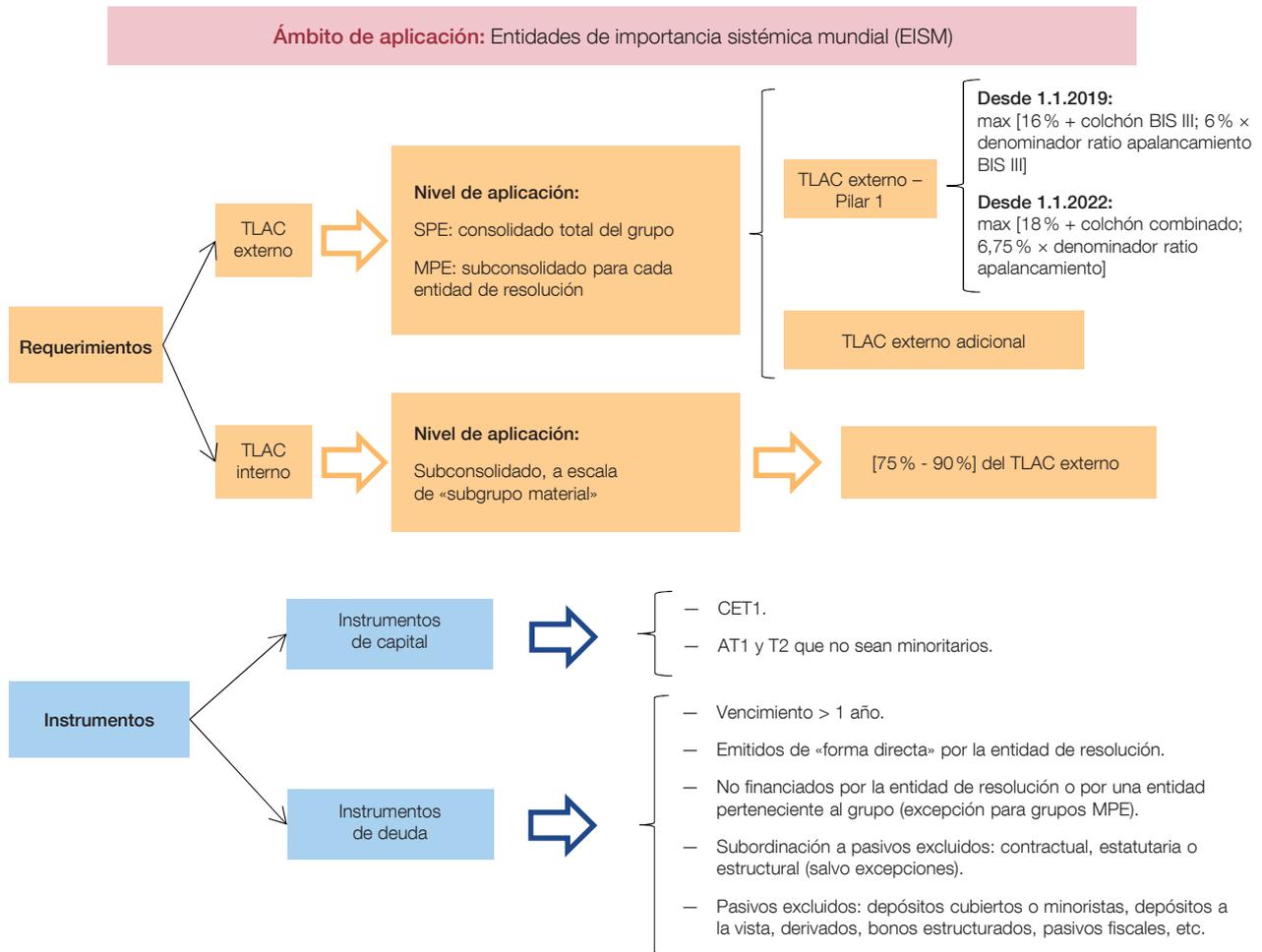
procedencia o de su estrategia de resolución. Para ello será también relevante la labor que desarrollen en la práctica los Grupos de Gestión de Crisis.

La Comisión Europea inició recientemente los trabajos para la incorporación de este nuevo requerimiento al marco regulatorio europeo.

Se pueden destacar los siguientes aspectos básicos el TLAC o requerimiento sobre la capacidad de absorción de pérdidas en resolución para las EISM.

TLAC

ESQUEMA 6.2



FUENTES: Consejo de Estabilidad Financiera y Banco de España.

1 Aplicación en función de la estrategia de resolución

El requerimiento se exige para cada entidad de resolución de la EISM, es decir, sobre las entidades jurídicas del grupo a las que se aplicarían las acciones de resolución. De este modo, la distribución de la capacidad de absorción de pérdidas viene determinada por la estrategia de resolución, según la cual el grupo de resolución puede tener una o más entidades de resolución [siguiendo así la estrategia de punto único de entrada (SPE) en el primer caso o puntos múltiples de entrada (MPE) en el segundo].

Con arreglo a la estrategia SPE, las medidas de resolución se adoptarán sobre una única entidad jurídica (que generalmente es la entidad matriz del grupo), que deberá contar con suficiente TLAC externo (en manos de terceros ajenos al grupo). Adicionalmente, todas las filiales significativas deberán disponer de cierta capacidad de absorción de pérdidas. El nuevo marco establece un requerimiento mínimo de TLAC interno (emitido por la filial y adquirido por la matriz), con el objeto de garantizar que eventuales pérdidas en las filiales significativas sean absorbidas por la entidad en resolución, evitando que dichas filiales sean objeto de resolución diferenciada del resto del grupo.

La estrategia MPE implica una mayor distribución de la capacidad de absorción de pérdidas, ya que la aplicación de instrumentos de resolución se realiza por separado en las distintas entidades de resolución (matriz y filiales) del grupo, bajo el supuesto de que las interconexiones entre ellas son limitadas.

2 Características de los instrumentos que computan como TLAC

Los instrumentos de capital y pasivos deben satisfacer una serie de características para computar como TLAC; entre ellas: i) ser emitidos por la entidad de resolución; ii) ser adquiridos por terceros ajenos al grupo; iii) no estar garantizados; iv) estar subordinados a pasivos excluidos (por ejemplo, depósitos cubiertos o minoristas, derivados, bonos estructurados, pasivos fiscales, etc.), y v) tener un vencimiento residual superior a un año.

El marco recoge algunas excepciones a estos criterios generales, como, por ejemplo:

- 1 La elegibilidad del capital de nivel 1 ordinario (CET1) emitido desde filiales a terceros (en lugar de la entidad de resolución), siempre que se reconozca a escala consolidada bajo el marco de Basilea III.
- 2 Se reconocen como TLAC externo las emisiones de TLAC desde filiales designadas como entidades de resolución bajo la estrategia MPE que hayan sido adquiridas por la matriz (en lugar de por un tercero ajeno al grupo) cuando las autoridades relevantes en el Grupo de Gestión de Crisis acuerden que ello es coherente con la estrategia de resolución.
- 3 Se permite la inclusión de algunos pasivos a pesar de no cumplir con el requisito de subordinación; en concreto: a) la deuda sénior *pari passu* con pasivos excluidos se permite hasta un límite del 2,5 % de los activos ponderados por riesgo (APR) (3,5 % de los APR cuando el requerimiento mínimo sea del 18 % de los APR), o b) se permite la existencia de pasivos excluidos *pari passu* con TLAC externo hasta un límite del 5 % del TLAC externo de la entidad de resolución.

3 Calibración y fecha de aplicación

El requerimiento mínimo de TLAC (que las autoridades nacionales podrían endurecer) se exigirá a partir del 1 de enero de 2019 y se introducirá progresivamente. Así, en 2019 se calculará como el importe más elevado entre el 16 % de los APR asociados al balance consolidado del grupo de resolución y el 6 % del denominador de la ratio de apalancamiento de Basilea III. Desde el 1 de enero de 2022, el nivel del requerimiento se incrementará hasta el 18 % y el 6,75 %, respectivamente.

El TLAC se exigirá de forma independiente a los requerimientos mínimos de capital de Basilea III. Los colchones de capital serán adicionales al requerimiento mínimo de TLAC. La publicación por parte de las entidades de su nivel de cumplimiento comenzará con la entrada en vigor el 1 de enero de 2019.

Otras áreas de trabajo del FSB

Las reformas regulatorias en otros sectores (aseguradoras, cámaras de contrapartida central y otras entidades no bancarias ni aseguradoras) continúan en desarrollo. El FSB está siguiendo una estrategia que incluye tanto el seguimiento y análisis de la denominada banca en la sombra (realización de intermediación crediticia sin sujeción al marco regulatorio y redes de seguridad aplicables a los bancos) como la introducción de medidas regulatorias en aquellos casos en los que se detecten posibles focos de riesgo sistémico.

El Banco de España ha participado activamente, en coordinación con la CNMV y otras autoridades españolas, en el análisis liderado por el FSB de las posibles entidades pertenecientes al sector de banca en la sombra y, junto con otras autoridades extranjeras, en el intercambio de información sobre medidas para paliar sus posibles riesgos.

Por otro lado, el FSB ha alertado también acerca del potencial impacto sistémico resultante de las «malas prácticas» llevadas a cabo por entidades financieras; el impacto sobre la estabilidad del sistema financiero se produce no solo por el deterioro en la solvencia derivado de las sanciones impuestas por conductas inapropiadas, sino también por la pérdida de confianza en entidades y mercados financieros asociada a tales actuaciones. Las preocupaciones del FSB son también compartidas por el Banco de España. El plan de acción diseñado por el FSB contempla, entre otros aspectos, la revisión del papel que desempeñan los marcos de gobierno corporativo y remuneraciones, evaluando si incluyen los incentivos adecuados que contribuyan a la implantación de una cultura que evite dichas conductas.

6.1.2 COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA

El Comité de Basilea ha venido trabajando para corregir las deficiencias que puso de manifiesto la crisis financiera en el sector bancario. El Banco de España ha mantenido una posición activa, participando en los trabajos que han conducido al cambio de enfoque que ha supuesto Basilea III. El nuevo marco de capital ha pasado, de ser un enfoque cimentado en una única métrica —la ratio de capital basada en riesgo—, a recoger un conjunto de métricas que interactuarán entre sí, incluyendo: ratio de capital basada en riesgo, ratio de apalancamiento, ratios de liquidez y, finalmente, varias medidas para reducir el riesgo sistémico (colchones de capital para entidades de importancia sistémica mundial y colchones anticíclicos).

Revisión de la medición del riesgo

En relación con la ratio de capital basada en riesgo, y tras publicar las normas sobre calidad y nivel del capital, el Comité se ha centrado en revisar las normas sobre la medición del riesgo (el denominador de la ratio). El Banco de España ha defendido que esta revisión debe favorecer el logro de un triple objetivo: mantener la sensibilidad al riesgo del marco de capital, aumentar su simplicidad y comparabilidad, y evitar incrementos significativos en los requerimientos de capital, como resultado de lo anterior.

Con este propósito, y dada la importancia estratégica de la revisión del marco de capital, el Banco de España ha participado en los grupos internos del Comité de Basilea que han venido revisando el tratamiento de la medición del riesgo.

Riesgo de crédito

En relación con el riesgo de crédito, el Comité publicó en diciembre de 2015 un segundo documento de consulta sobre el método estándar para su medición, trabajo en el que ha estado involucrado el Banco de España. Una de las principales novedades con respecto

al documento de consulta anterior es la reintroducción de las calificaciones externas (*ratings* externos) como criterio relevante —pero no exclusivo— para la determinación de los requerimientos de capital en las jurisdicciones que permitan su utilización. Por otro lado, se sigue trabajando de un modo muy directo en las labores de revisión del método basado en modelos internos que está llevando a cabo el Comité, que en marzo de 2015 publicó un documento de consulta al respecto.

Riesgo operacional Respecto al riesgo operacional, en marzo de 2016 se publicó un nuevo documento de consulta que, además de incluir cambios en el tratamiento del método estándar, propone la eliminación del modelo avanzado.

Riesgo de mercado Finalmente, el Comité ha concluido y publicado, en enero de 2016, el nuevo marco de requerimientos de capital para riesgo de mercado, tanto para el método estándar como para modelos internos.

El objetivo del Comité es terminar las revisiones citadas en los párrafos precedentes para finales de 2016. El Banco de España considera que para ello será muy relevante el adecuado calibrado conjunto de todas las medidas, incluyendo el calibrado final de los métodos estandarizados para la medición del riesgo, las restricciones cuantitativas y cualitativas a la estimación de los parámetros en los modelos internos y su relación con la ratio de apalancamiento².

Otros trabajos del Comité El Banco de España ha continuado participando directamente en las diferentes labores y ámbitos de trabajo del Comité de Basilea; por ejemplo, en los relacionados con el desarrollo de mejoras en las prácticas y principios supervisores. En este ámbito, el Banco de España ha presidido los trabajos para asegurar la correcta implantación de los principios para una eficaz agregación de datos sobre riesgos, cuyo tercer y final informe se publicó en diciembre de 2015. Otros trabajos del Comité de Basilea en los que ha contribuido el Banco de España incluyen el desarrollo de los criterios para identificar titulaciones simples, transparentes y comparables y su tratamiento a efectos de capital (publicados en julio y noviembre de 2015), y la evaluación de la implantación de la normativa de Basilea.

6.2 Foros europeos

6.2.1 AUTORIDAD BANCARIA EUROPEA (ABE)

La Autoridad Bancaria Europea (ABE) es una agencia europea que trabaja para garantizar un nivel efectivo y coherente de regulación y supervisión prudencial en todo el sector bancario europeo. Sus objetivos generales son mantener la estabilidad financiera en la Unión Europea y velar por la integridad, la eficiencia y el correcto funcionamiento del sector bancario. Entre sus objetivos está la convergencia hacia una regulación (el denominado *Single Rule Book*) y prácticas supervisoras comunes en toda la Unión Europea, y no solo en los países integrados en el MUS.

Desde la creación de la ABE en 2011, Banco de España ostenta la presidencia del SCOP (*Subgroup on Supervisory Effectiveness and Convergence*), subcomité que trabaja en las áreas relacionadas con la supervisión y prácticas supervisoras, y desde junio de 2012 es miembro del Consejo de Gobierno de la ABE.

A continuación se presentan los trabajos más relevantes de la ABE, centrados en cuatro grandes áreas: i) convergencia supervisoras; ii) regulación prudencial; iii) resolución, y iv) protección a la clientela e innovación financiera.

² La ratio de apalancamiento se define como el cociente entre el importe de los recursos propios de nivel 1 y el volumen de exposición.

Convergencia supervisora

La convergencia supervisora a escala de la UE, entendida como un proceso gradual en continua evolución, se sustenta sobre tres pilares: i) el cumplimiento de la norma; ii) la comparabilidad de las prácticas supervisoras, y iii) la coherencia de los resultados.

En este ámbito, están siendo muy importantes los trabajos de desarrollo de las directrices sobre procedimientos y metodologías comunes para el proceso de revisión y evaluación supervisora (SREP) publicadas en diciembre de 2014. Uno de ellos ha sido la homogeneización de la información que las autoridades competentes deben recopilar sobre los procesos de autoevaluación de capital y liquidez (ICAAP/ILAAP) realizados por las entidades. El Banco de España ha apoyado su desarrollo y la aplicación del principio de proporcionalidad, de forma que las entidades sistémicas —y aquellas que determine el supervisor de acuerdo con su tamaño, naturaleza y complejidad— lo apliquen en su totalidad.

Por otra parte, Banco de España ha contribuido a la actualización de las directrices sobre ejercicios de estrés emitidas por el Comité Europeo de Supervisores Bancarios en 2010, en particular en lo relativo al desarrollo de una taxonomía común y a la utilización de los resultados cuantitativos de estos ejercicios en la valoración de la adecuación del capital de las entidades, y ha defendido que dichos resultados no impliquen directamente la aplicación de medidas supervisoras, sino que se consideren una parte más de la valoración supervisora global de una entidad.

Por último, cabría mencionar los trabajos realizados sobre la aplicación del artículo 141 de la CRD IV sobre las restricciones aplicables a la distribución de dividendos, a los pagos a instrumentos AT1 (*Additional Tier 1*) y a las remuneraciones (lo que se conoce como «importe máximo distribuible»). Se ha participado activamente en las discusiones para tratar de aclarar el marco y llegar a un entendimiento común sobre su aplicación en el ámbito de la UE.

Regulación prudencial

En el ámbito de la regulación prudencial, el Banco de España comparte plenamente los objetivos de la ABE de incrementar la fiabilidad de los modelos internos utilizados en el cálculo de los requerimientos de capital y reducir la variabilidad observada en sus resultados. Sus mayores esfuerzos se han dirigido a los modelos avanzados de riesgo de crédito, sobre los que se ha defendido la necesidad de avanzar hacia una mayor coherencia en su valoración supervisora, así como la importancia de contar en Europa con definiciones armonizadas y claras, por ejemplo, del concepto de impago.

El Banco de España ha apoyado que la normativa europea sea coherente con los trabajos del Comité de Basilea, en aras de una mayor homogeneidad regulatoria internacional, y la comunicación a las entidades de un plan de implementación razonable y de un calendario factible.

Otro asunto prioritario para el Banco de España ha sido el desarrollo de criterios que definen las titulizaciones simples, transparentes y estandarizadas, habiendo apoyado, entre otros aspectos, una reducción razonable de los requerimientos de capital asociados a estas titulizaciones.

Finalmente, el Banco de España ha participado muy activamente en la actualización de las directrices sobre políticas de remuneración. Ha colaborado, entre otras cuestiones, en la redacción de los criterios que definen un concepto retributivo como fijo o variable, definiciones que se emplean en el cálculo de la ratio máxima de remuneración variable que se puede pagar respecto a la fija, así como en el procedimiento para identificar (y solicitar exclusiones) al colectivo cuya actividad tiene incidencia significativa en el perfil de riesgos de la entidad.

Resolución

En relación con los temas de resolución, cabe destacar, en primer lugar, la elaboración de los estándares técnicos regulatorios por los que se determinan los criterios para la calibración, caso a caso, del requerimiento mínimo de fondos propios y pasivos elegibles (MREL). El Banco de España ha contribuido a asegurar que se consiga un nivel satisfactorio de homogeneización en la calibración del requerimiento para cada entidad, pero preservando en todo momento la flexibilidad de las autoridades implicadas y el reconocimiento de la diversidad entre entidades. Asimismo, se ha trabajado para que el resultado esté alineado con otros estándares internacionales en el caso de entidades significativas (por ejemplo, con el requerimiento mínimo de TLAC), se tenga en cuenta la participación de los sistemas de garantía de depósitos (cuando proceda) y se delimite la correcta interacción entre autoridades de supervisión y de resolución.

Por otro lado, se han establecido directrices sobre la interpretación de las distintas circunstancias en las que se considera que una entidad es inviable o exista la posibilidad de que lo vaya a ser. Estas directrices garantizan un marco común para la declaración de resolución por parte de la autoridad competente (en colaboración con la de resolución), favoreciendo que esta sea el resultado de una evaluación individualizada, y no de un automatismo indeseado. En concreto, el Banco de España ha apoyado los trabajos relativos al establecimiento de los factores objetivos que permiten la determinación de la inviabilidad de una entidad, así como el procedimiento de comunicación entre la autoridad supervisora y la de resolución.

Protección a la clientela e innovación financiera

En el ámbito de la protección a los consumidores y del seguimiento de los riesgos resultantes de la innovación financiera, actividades de importancia cada vez más significativa en la ABE, el Banco de España ha trabajado con una gran involucración. Se prevé que en 2016 se aborden nuevos trabajos, centrados en la convergencia supervisora.

Respecto a la protección al consumidor, el Banco de España ha participado en la elaboración de una serie de directrices. Destacan por su especial contribución y relevancia: i) directrices sobre los procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista; ii) directrices relativas a las demoras y ejecuciones hipotecarias, y iii) directrices sobre la evaluación de la solvencia del consumidor.

Por último, respecto a los trabajos de la ABE sobre innovación financiera, el Banco de España ha colaborado activamente en los grupos de trabajo, lo que ha venido a intensificar el intercambio de información sobre prácticas, productos y mercados bancarios de otros países. Esta cuestión se considera fundamental para el conocimiento de sus riesgos y beneficios y para poder determinar la regulación que sería deseable a escala tanto nacional como europea. Destaca especialmente el trabajo específico relativo a los poderes de intervención en el mercado de depósitos estructurados, junto con otros relativos al micromecenazgo (*crowdfunding*), monedas virtuales, *cloud computing*, uso comercial de la información sobre el consumidor y medios de pago innovadores.

6.2.2 JUNTA EUROPEA DE RIESGO SISTÉMICO (ESRB)

En sus cinco años de funcionamiento, el ESRB ha puesto en práctica, mejorado y ampliado las herramientas para el análisis, evaluación y seguimiento de la situación macroeconómica y financiera de la UE, así como de sus posibles riesgos y vulnerabilidades. El gobernador del Banco de España es miembro del Consejo General y, desde enero de 2015, también del Comité Director.

Los temas de mayor interés en los que ha contribuido el Banco de España han sido los siguientes:

- El análisis de vulnerabilidades a través de la *Bottom-Up Survey*, para la valoración de los riesgos de inestabilidad financiera de la Unión Europea.
- La revisión de los indicadores de riesgo.
- El desarrollo de instrumentos macroprudenciales (como el colchón de capital anticíclico, la ratio de apalancamiento y aquellos dirigidos a mitigar los riesgos del sector de la construcción).
- El estudio de la «mala conducta bancaria» (*banking misconduct*) y de sus repercusiones desde un punto de vista macroprudencial.
- La evaluación de los riesgos y repercusiones de la existencia de unos tipos de interés muy bajos.

En particular, merece destacar la contribución del Banco de España al estudio sobre el tratamiento regulatorio de la tenencia de deuda pública por parte de las entidades de crédito.

Además, el ESRB ha analizado el grado de cumplimiento de dos recomendaciones dirigidas a mejorar la solvencia del sistema bancario referentes a la financiación en dólares estadounidenses y a los préstamos en moneda extranjera de las entidades bancarias. El Banco de España siguió debidamente el contenido de las dos recomendaciones y fue clasificado con «cumplimiento total», como reflejan los dos informes publicados por el ESRB en marzo y en junio de 2015, respectivamente.

6.2.3 EL COMITÉ DE ESTABILIDAD FINANCIERA DEL EUROSISTEMA

El Banco Central Europeo, a finales de 2013, renovó el mandato del Comité de Estabilidad Financiera, para analizar y promover la estabilidad financiera desde la perspectiva bancaria y, a la vez, para que sirviera de nexo de unión entre los dos órganos del BCE involucrados en los temas macroprudenciales: el Consejo de Gobierno y el Consejo de Supervisión del MUS. El Banco de España participa activamente en el Comité y en sus grupos de trabajo. En concreto, durante el año 2015 los principales asuntos en los que colaboró el Banco fueron el diseño de la cooperación entre la supervisión microprudencial del MUS y la política macroprudencial, la mejora de los instrumentos de análisis de riesgos, la creación de bases de datos de carácter macroprudencial y el proyecto para crear una central de información de riesgo de crédito del Eurosistema (AnaCredit).

6.3 Otros foros regionales

El Banco de España también mantiene una activa participación en la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA), foro de alto nivel en el que se encuentran representadas las autoridades de supervisión bancaria de 35 países del continente americano. El Banco de España, miembro colaborador desde 1999 y miembro asociado desde 2006, es la única autoridad asociada no regional.

La misión de la ASBA es el fortalecimiento de la regulación y supervisión bancarias en la región mediante la diseminación del conocimiento, el incremento de la capacidad técnica, la adopción de sanas prácticas de supervisión en línea con los estándares internacionales, y el establecimiento y promoción de canales de diálogo regional e internacional tanto en el ámbito supervisor como con el sector bancario.

En 2015, el Banco de España, además de asistir a las reuniones de los órganos de gobierno de la ASBA, ha continuado apoyando el Plan de Capacitación Continental de la ASBA por medio de seminarios en la región y en España.