

28.10.2013

Regulación y reforma bancaria

La nueva regulación financiera y sus implicaciones/Universidad de Oviedo

Fernando Restoy

Subgobernador

Buenos días. Gracias decano, Manuel González, por sus amables palabras de presentación y por invitarme a tomar parte en la clausura de este acto en la Universidad de Oviedo. Quiero también agradecer especialmente la labor de “bróker” que ha realizado Julio Segura para facilitar que hoy pueda participar en esta sesión. No es que siempre – como antiguo profesor y jefe- deba decirle que sí a lo que me propone, es que jamás me he arrepentido de hacerlo.

Dado el perfil académico de este foro, me van a permitir que tome distancia respecto de los retos inmediatos de la política supervisora –que, como pueden imaginarse, son numerosos y complejos en medio de una crisis financiera- y que aproveche esta oportunidad para reflexionar, con una perspectiva más general, sobre la profunda transformación que se está produciendo en el marco regulatorio del sector bancario en respuesta a la crisis financiera internacional.

Una crisis que, como suele suceder cuando las originan perturbaciones relevantes que afectan a la estabilidad del sistema financiero, está siendo muy costosa en términos de bienestar. En el caso de España, la doble recesión que hemos padecido -asociada al colapso del sector inmobiliario en un contexto de profundos desequilibrios macrofinancieros y de acusadas turbulencias en los mercados internacionales- ha provocado una importante desviación de la senda de crecimiento en la que estábamos inmersos hasta hace apenas un lustro, que ha supuesto una interrupción del proceso de convergencia real. Actualmente, el PIB per cápita de España se sitúa en el 90 % del conjunto de la zona del euro, tras haber superado el 95 % en 2007. Si lo prefieren, la producción por habitante, tras incrementarse de manera apreciable en los años previos a la crisis, apenas supera hoy los niveles alcanzados hace un decenio.

Afortunadamente, los últimos datos conocidos apoyan las expectativas de una recuperación gradual de la economía española que podría haber comenzado ya en el tercer trimestre de este año, según los datos que publicó el Banco de España la semana pasada. Sin embargo, la tarea que resta para recuperar un crecimiento sostenible que nos permita restaurar la senda de aumento de la prosperidad perdida es todavía muy importante. Esta incluye la profundización de las importantes reformas ya emprendidas en distintos ámbitos incluyendo el sector financiero. En este último campo, no obstante, las medidas relevantes a adoptar en nuestro país se encuentran estrechamente ligadas a las reformas regulatorias diseñadas a nivel europeo e internacional.

De hecho, la crisis ha puesto de manifiesto deficiencias apreciables en el marco regulatorio de la actividad bancaria. Imagino que a lo largo del seminario de hoy las habrán analizado con detenimiento. En pocas palabras, creo que se podría afirmar que la regulación resultó incapaz de propiciar la medición adecuada de los riesgos relevantes asumidos por las entidades, de proporcionar los incentivos necesarios para su control, de asegurar una suficiente capacidad de absorción de las pérdidas ocasionadas por su materialización y, finalmente, de evitar su contagio al conjunto de la industria y del sistema económico con las consiguientes consecuencias adversas sobre las finanzas públicas, el crecimiento y el empleo.

En respuesta a estas deficiencias, las principales autoridades internacionales han acordado y, en algunos casos, ya han aplicado importantes reformas que afectan a casi todos los aspectos relevantes de la actividad financiera.

Permítanme que hoy me centre en lo que considero constituyen los tres pilares de la reforma regulatoria global sobre el sector crediticio: en primer lugar, las medidas destinadas a robustecer la solvencia de los bancos; en segundo lugar, las reformas dirigidas a facilitar la resolución ordenada de entidades no viables; y, por último, las medidas estructurales encaminadas a restringir el modelo de negocio de las entidades de crédito.

Normativa de solvencia

Comencemos entonces por la normativa de solvencia. Las nuevas normas de solvencia, conocidas como Basilea III, introducen cambios relevantes en los requisitos prudenciales que contemplan no solo un aumento de la cantidad y calidad del capital exigido sino, también, controles prudenciales suplementarios encaminados a reforzar la capacidad de resistencia de los bancos y del sistema financiero en su conjunto. Este nuevo esquema ha sido incorporado, como saben, a la normativa europea mediante una Directiva y un Reglamento sobre Requerimientos de Capital que se aplicarán a partir del próximo 1 de enero de 2014.

Basilea III incluye novedades de gran alcance. En primer lugar, exige a los bancos un aumento apreciable de su capacidad de absorción de pérdidas. El instrumento básico utilizado es la introducción de un nivel mínimo de capital de la máxima calidad (capital ordinario o *common equity tier 1*) que se sitúa en el 4,5 % de los activos ponderados por riesgo. Sobre este mínimo se introduce un colchón de conservación del capital adicional del 2,5 %, que deberá estar dotado una vez finalicen los periodos transitorios previstos, si bien podrá emplearse en momentos de necesidad. De este modo, los bancos tendrán, como norma, que mantener un nivel mínimo del capital de la mayor calidad del 7 % en términos de sus activos ponderados por riesgo.

Este ratio de capital ordinario se calcula, además, utilizando criterios más exigentes que los empleados actualmente. Así, se han endurecido de forma significativa los requisitos de elegibilidad de los instrumentos computables y se han ampliado las deducciones; por ejemplo, las correspondientes al fondo de comercio, las participaciones significativas o los activos fiscales diferidos. Para tener una idea del impacto conjunto de estas medidas, baste señalar que el requisito mínimo de capital ordinario del 2 % que exigía la normativa anterior, podría suponer, en media, alrededor del 1 %, aplicando las nuevas exigencias. Por tanto, en términos efectivos, el mínimo establecido sobre capital ordinario aumenta unos seis puntos porcentuales en relación a los activos ponderados por riesgo. Todo ello al margen de los requisitos suplementarios que se puedan exigir a cada entidad en función de su perfil específico de riesgo mediante el llamado Pilar 2 del acuerdo de capital.

De este modo, las entidades de crédito contarán con más capital y de mayor calidad para hacer frente a las pérdidas que pueda ocasionar su actividad. No obstante, como hemos visto en la crisis, la disponibilidad en un momento determinado de un amplio volumen de

recursos propios no garantiza por sí sola la resistencia de la entidad ante perturbaciones suficientemente adversas. Ello justifica la introducción de restricciones adicionales, como las que fijan una ratio de apalancamiento máximo y una liquidez mínima, que están actualmente sujetos a un período de observación que culminará con su parametrización definitiva y su incorporación a los nuevos requisitos regulatorios.

Finalmente, la nueva normativa recoge **herramientas de naturaleza macroprudencial** que persiguen complementar los requisitos encaminados a fortalecer la solvencia de cada entidad con exigencias dirigidas a proteger el sistema en su conjunto. Entre las medidas macroprudenciales contempladas destacan dos: las que buscan reducir la prociclicidad de la regulación microprudencial mediante la introducción de un colchón de capital anticíclico, y las encaminadas a mitigar los efectos sistémicos de la eventual insolvencia de bancos individuales. Entre estas últimas, se encuentra un colchón adicional de capital para las entidades calificadas como de importancia sistémica, que se complementa con exigencias suplementarias para aquellas entidades con capacidad de afectar al sistema financiero global. Además, la nueva normativa incorpora la adopción de controles macroprudenciales adicionales (en forma de colchones de capital, cambios en la ponderación de riesgos, etc.) para las entidades bancarias en función de su exposición a sectores concretos en los que puedan identificarse desequilibrios acusados.

Es indudable que estos cambios regulatorios ejercerán un efecto positivo apreciable sobre la capacidad de los bancos para afrontar los períodos de tensión y que ello redundará en una menor frecuencia e intensidad de las crisis que, además, deberán suponer menores costes para los ciudadanos.

Dicho esto, también es cierto que la nueva normativa prudencial acarrea importantes retos en su implementación, y que su introducción restringirá la capacidad de asunción de riesgos por parte de los bancos. Es por ello que resulta apropiado, sobre todo teniendo en cuenta la debilidad relativa que en la actualidad presenta la actividad económica en Europa, contemplar calendarios prudentes de implantación aprovechando la flexibilidad que incorpora tanto el acuerdo de Basilea, como la nueva legislación europea de solvencia.

La misma prudencia debe predicarse de la introducción de los nuevos requisitos en materia de apalancamiento y liquidez. Los períodos de observación actualmente en vigor deben aprovecharse para evaluar concienzudamente sus efectos y, en particular, entender mejor la posible interacción entre ambas herramientas.

Finalmente, en el terreno de la implementación de Basilea III, no debemos olvidar que existe todavía una asignatura pendiente. Es importante asegurar que la aplicación de las nuevas normas de capital ofrezca resultados comparables y homogéneos entre entidades y entre países. En concreto, que el capital que se exija a dos entidades con un perfil de riesgos parecido sea similar, independientemente de la jurisdicción o jurisdicciones en las que operen. En concreto, aunque se está avanzando recientemente en esta materia, resultan precisos esfuerzos adicionales para asegurar que los modelos internos utilizados por la entidades y autorizados por sus supervisores para calcular ponderaciones de riesgo, no arrojen resultados dispares que cuestionen la robustez de las ratios de solvencia e introduzcan distorsiones competitivas.

Normativa sobre resolución

La segunda gran reforma que quiero comentarles se refiere a las normas relativas a la resolución de entidades no viables.

Tradicionalmente, la actuación de las autoridades, cuando se han enfrentado a problemas de solvencia en entidades bancarias, ha estado dominada por el principio de ambigüedad constructiva. Según este esquema, los pasivos de las entidades financieras –con la excepción de los depósitos garantizados- carecen formalmente de un tratamiento jurídico especial, más allá de la jerarquía establecida en caso de concurso por la legislación mercantil convencional. No obstante, las autoridades han dispuesto del poder discrecional de proteger a los tenedores de los instrumentos de pasivo de las entidades bancarias –mediante inyecciones de capital que han evitado su liquidación mercantil– cuando han considerado que la quiebra de la entidad podría acarrear efectos sistémicos indeseados.

En el pasado reciente se ha puesto de manifiesto que los efectos sistémicos de las crisis bancarias pueden ser muy pronunciados, incluso cuando afectan a entidades que no poseen gran tamaño. Por ello, la ambigüedad constructiva se ha saldado, al menos en la primera parte de la crisis, con una actuación pública generalizada para socorrer entidades en dificultades. Esto ha confirmado la existencia de una garantía pública implícita en los pasivos bancarios que, al activarse, ha generado costes apreciables para las finanzas públicas de los países más afectados. La ruptura del principio de ambigüedad constructiva genera un sistema de incentivos que dificulta la adecuada gestión del riesgo por parte de las entidades y sus acreedores.

De este modo, la restauración de un sistema eficaz de incentivos requiere limitar la confianza en la activación generalizada de esquemas de apoyo público. Ello exige trazar un adecuado equilibrio entre medidas tendentes a minimizar la probabilidad de que las entidades sistémicas quiebren –mediante la imposición de colchones suplementarios de capital- y, en el caso de las entidades más complejas, el diseño de planes contingentes de actuación que garanticen su resolución ordenada en caso de que alcancen el estado de no viabilidad. Este es, en esencia, el contenido de los trabajos realizados recientemente por el Consejo de Estabilidad Financiera en esta materia.

En todo caso, el ingrediente esencial de los esquemas de resolución ordenada de una entidad bancaria, es la determinación de un esquema de asunción de pérdidas (*bail-in*) que establezca un orden claro de prelación para los accionistas y los distintos tipos de acreedores que pueda activarse antes del concurso mercantil de la entidad y antes de que se disponga de cualquier apoyo público. La credibilidad de este marco favorecerá la adecuada percepción del riesgo que efectivamente conlleva cada instrumento de pasivo y minimizará la factura que deba soportar el contribuyente para evitar liquidaciones desordenadas.

En el ámbito europeo, hemos realizado grandes avances en la definición de un marco regulatorio para la resolución de las entidades no viables. Existe ya un acuerdo político sobre una propuesta de Directiva de Recuperación y Resolución que establecerá

unsistema claro de absorción de pérdidas de los pasivos en caso de insolvencia de una entidad y minimizará, de este modo, el posible coste de los rescates para el contribuyente.

Esta Directiva supone, al mismo tiempo, un primer paso para la constitución de un mecanismo único de resolución que pueda actuar como complemento del Mecanismo Único de Supervisión que está a punto de nacer para la constitución de una auténtica unión bancaria en Europa. Este proyecto resulta esencial para superar los problemas de fragmentación que aquejan todavía a los mercados europeos, y que se manifiestan en una distinta percepción del riesgo que conllevan los instrumentos de pasivo de las entidades bancarias en función de la jurisdicción donde estas desarrollan su actividad.

No obstante, como saben ustedes, para garantizar que la resolución de entidades no viables se realiza del mismo modo en los distintos estados miembros de la zona euro no es suficiente con disponer de un conjunto de normas comunes, sino que se requiere la existencia de una autoridad única de resolución que garantice homogeneidad de criterios en la aplicación de las normas en todos los países.

Del mismo modo, debe asegurarse la disponibilidad, en condiciones similares, del apoyo financiero necesario para garantizar una resolución ordenada de las entidades en caso de que éste fuera necesario. Es evidente que la ausencia de un mecanismo europeo de resolución completo –que incorpore normas homogéneas, una autoridad única y un fondo común– limitaría la eficacia del mecanismo único de supervisión. En ese caso, el mecanismo único de supervisión se vería obligado a asumir un complejo esquema de interacción con las autoridades nacionales –que deberían seguir cubriendo con sus recursos las implicaciones fiscales de los problemas de inviabilidad detectados por el supervisor– con objeto de garantizar la estabilidad financiera.

En este sentido, la propuesta legislativa presentada por la Comisión Europea el pasado mes de julio para la constitución de un mecanismo único de resolución resulta muy oportuna. La CE propone la creación de una agencia o autoridad única de resolución, que gestionaría un fondo común abastecido por aportaciones de la industria, y que dependería en última instancia de la propia Comisión Europea.

Es cierto que algunos países han presentado dudas sobre la base legal de la propuesta. Por otra parte, es posible que el protagonismo que esta iniciativa otorga a la CE en los procesos de resolución pueda ser excesivo en algunos extremos. No obstante, resulta importante que se alcance pronto un acuerdo político que permita la creación de un esquema que contribuya no solo a la superación de la actual fragmentación del mercado de instrumentos bancarios en Europa sino también, como les decía, a la eficacia del mecanismo único de supervisión.

Medidas estructurales

Por último, el tercer pilar de la reforma regulatoria global que quiero comentarles brevemente son las reformas destinadas a restringir el modelo de negocio de las instituciones financieras. Me refiero a la regla Volcker introducida en Estados Unidos, a las conclusiones del informe elaborado por una comisión independiente presidida por John

Vickers en el Reino Unido o a las propuestas realizadas en la Unión Europea por el grupo de expertos presidido por el gobernador del Banco de Finlandia, Erkki Liikanen.

La lógica de estas reformas resulta conceptualmente poco discutible. En los años previos a la crisis, la banca destinó un importante volumen de recursos a actividades de negociación e inversión por cuenta propia que supuso un notable incremento en el tamaño y complejidad de los balances. Esta expansión del negocio puede estar en parte ligada a las facilidades que encuentran las entidades para dotarse de financiación en un contexto, como el que he descrito antes, en el que los pasivos bancarios –y especialmente los más tradicionales, como los depósitos- gozan de una suerte de garantía pública implícita. Es decir, algunas entidades han podido utilizar la garantía del contribuyente para asumir riesgos excesivos que han hecho cada vez más probable su activación. Las medidas estructurales persiguen, en este contexto, lograr que actividades arriesgadas como el *proprietary trading* no sean ejercidas por entidades que simultáneamente captan depósitos del público.

Desafortunadamente, estas iniciativas han quedado fuera del ámbito de coordinación internacional, permaneciendo, en concreto, al margen de las actividades del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, en sus siglas en inglés), lo que ha propiciado una falta de homogeneidad entre jurisdicciones.

Por ejemplo, aunque la propuesta en EE.UU. permite un rango de actividades mayor a las entidades de depósito que la propuesta europea –incluyendo actividades de creación de mercado-, exige, sin embargo, la total separación de las distintas actividades en entidades no vinculadas. En la propuesta actualmente en discusión en Europa, se permitiría la creación de filiales financieramente independientes para acomodar la actividad de inversión dentro de un grupo que podría ejercer también la actividad tradicional de banca comercial. Nos encontramos, por tanto, ante la necesidad de lograr una mayor coordinación internacional que garantice la consistencia de las reformas en marcha en las distintas jurisdicciones. En caso contrario, se podría propiciar el arbitraje regulatorio de modo que se reduzca la eficacia de las reformas adoptadas y se ponga en riesgo la buscada simplificación del negocio bancario.

En todo caso, es importante que la implementación de este tipo de medidas que afectan a la especialización del negocio bancario venga acompañada de un adecuado análisis coste- beneficio. En este sentido, debe tenerse presente que la crisis no ha evidenciado la superioridad de ningún modelo concreto y que, por el contrario, ha sido testigo del colapso de entidades especializadas tanto en el negocio tradicional, como en la banca de inversión, como en una combinación de ambos. Por otra parte, dado que la introducción de restricciones al negocio bancario supone renunciar a los eventuales beneficios de la diversificación, resulta preciso asegurar que estos son inferiores a los riesgos que genera la combinación de la banca tradicional con la actividad de inversión por cuenta propia, incluso tras la entrada en vigor de una normativa de solvencia que robustece y aumenta los controles prudenciales. Finalmente, es necesario evaluar con la mayor precisión posible el impacto que pueden tener las medidas estructurales sobre la localización del riesgo fuera del sector regulado y sobre la liquidez y eficiencia de los mercados de valores.

Más en general, carecemos todavía de un análisis global de la amplia gama de cambios normativos contemplados en las tres áreas señaladas, de su coherencia interna y de su impacto conjunto sobre el sistema financiero y la economía en general. Por ejemplo, en el límite podría argumentarse que las medidas estructurales –quizás las que tienen mayor impacto potencial sobre la estrategia de negocio de las principales entidades- resultan menos necesarias si uno confía en que la combinación de los nuevos requisitos de solvencia y la reforma de la normativa de resolución logrará realmente minimizar el apoyo público requerido para proteger a los depósitos. Por otra parte, aunque la solidez y solvencia de los bancos tiende a reforzar su capacidad para conceder crédito, es cierto que el efecto combinado de todas las medidas –por su propia naturaleza- tenderá a reducir la rentabilidad de la actividad bancaria y su capacidad para canalizar el ahorro hacia actividades empresariales que entrañen riesgo. La disponibilidad de más evidencia sobre la relevancia cuantitativa de este efecto ayudaría a modular los parámetros clave de cada medida.

Efectos en España

En este contexto, ¿cómo afectan los cambios regulatorios al sector bancario español? Si bien es cierto que la avalancha regulatoria supone un gran reto para los bancos españoles, no creo que este sea superior al que afrontan otros sistemas bancarios, sobre todo después del intenso proceso de reforma financiera que hemos llevado a cabo durante el último año.

Actualmente, es ya una realidad contrastada que los bancos españoles están razonablemente capitalizados, han mejorado sustancialmente su situación de liquidez y sus ratios de apalancamiento son relativamente reducidas, si se los compara con los de otras entidades europeas. Además, el modelo de negocio bancario en España se sigue basando en la actividad comercial tradicional por lo que las carteras de inversión en valores por cuenta propia tienen, en general, un tamaño moderado. Por ello, las medidas estructurales que sean aprobadas por la Unión Europea tendrán sobre la banca española un alcance más limitado que en otras jurisdicciones. Asimismo, las entidades internacionalizadas han establecido un modelo de filiales independientes que favorece la aplicación de esquemas sencillos de resolución.

Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de las jurisdicciones, desde hace más de un año contamos ya con una normativa muy avanzada en materia de resolución que ha sido aplicada en el proceso de reestructuración de nuestro sistema financiero y que ha supuesto un sensible ahorro de recursos públicos.

Dicho esto, es verdad que algunos aspectos concretos –sobre todo asociados a las deducciones introducidas en el capital regulatorio- podrían suponer una exigencia especial para algunas entidades españolas, a la que ya están haciendo frente en sus planes estratégicos. Más en general, la presión que ejerce el mercado sobre la disponibilidad de capital –más allá de los nuevos mínimos regulatorios- exige un esfuerzo continuado para la preservación del capital y, en concreto, para el mantenimiento de políticas prudentes de contención del gasto y de distribución de dividendos.

Asimismo, es evidente que la especialización productiva de nuestra economía y su dependencia de la financiación bancaria la hace vulnerable a cualquier impacto adverso de la nueva regulación sobre la capacidad de los bancos para financiar la economía real. Frente a ello, solo cabe aprovechar los calendarios establecidos para asegurar una adaptación gradual de nuestras entidades a los nuevos requisitos y, sobre todo, trabajar en paralelo para favorecer el desarrollo de nuestros mercados de capitales con objeto de aumentar su capacidad para intermediar los flujos financieros de la economía.

Con todo -y termino con ello- el principal reto al que nos enfrentamos, como he comentado anteriormente, es la persistente fragmentación de los mercados europeos –a pesar de la mejora reciente- y el consecuente vínculo entre el riesgo soberano y el riesgo bancario. Por ello, nuestro sistema financiero se verá sensiblemente fortalecido por la constitución de una unión bancaria efectiva que incluya todos sus componentes relevantes, incluido el mecanismo único de resolución. Una vez más, se confirma que la defensa del interés nacional exige apoyar sin ambages las iniciativas tendentes a profundizar y a acelerar el proceso de integración europea.

Muchas gracias por su atención.