
El proceso de revisión de capital en la Unión Europea ()*

Cristina Iglesias-Sarria

1. INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito sobre el nuevo «Acuerdo de Capitales»: sus objetivos, sus fundamentos, su complejo esquema evolutivo, el notable cambio que va a representar sobre la industria bancaria internacional y, en fin, el notable reto y esfuerzo que va a representar para los supervisores. Este artículo enfoca el tema desde la perspectiva europea, describiendo las principales características que este (largo) proceso de elaboración del nuevo Acuerdo adquiere en el ámbito de la Unión Europea, donde, como veremos a lo largo del mismo, el esfuerzo adquiere unas dimensiones mayores.

En efecto, hay dos cuestiones diferenciadoras en la Unión Europea, frente a otros países potenciales suscriptores del nuevo Acuerdo, que representan una complejidad mayor para su implementación en los países europeos. Son cuestiones relativas a *cómo* se implementará el nuevo Acuerdo y a *quién* afectará, y derivan de la existencia de una normativa común en la Unión Europea que constituye la base para la existencia de un mercado único bancario europeo, en el que las entidades disfrutan de un «pasaporte comunitario».

Así, en primer lugar, en Europa, el proceso de implementación es doble: el Acuerdo tiene que recogerse en la normativa positiva de la Unión Europea (directivas, recomendaciones, lo que constituye un largo proceso), y, posteriormente, esa normativa debe trasponerse a las legislaciones nacionales.

La segunda cuestión deriva de la existencia del llamado «pasaporte comunitario», que incrementa la necesidad de extremar las medidas para preservar la igualdad competitiva entre las entidades. Así, el principio básico de la normativa europea de que todas las entidades que realizan una misma actividad estén sometidas a una misma regulación, implica que el nuevo Acuerdo, diseñado teóricamente para bancos internacionales, se aplicará tanto a entidades de crédito de diferente naturaleza (bancos, cajas de ahorros, cooperativas de crédito, etc.) como a socie-

NOTA: Este artículo es responsabilidad del autor.

(*) Agradezco los valiosos comentarios y sugerencias realizados por Fernando Vargas.

dades y agencias de valores y, en cualquier caso, con independencia de su tamaño.

Una vez comentado este punto de partida, hay que señalar que las instituciones europeas (en particular la Comisión Europea) han adoptado un papel mucho más activo en el actual proceso de la revisión del Acuerdo de Capitales que el que desempeñaron respecto a la elaboración del Acuerdo en 1988.

Esta postura activa de la Comisión tiene dos objetivos, que son esenciales para que la adaptación del nuevo Acuerdo a las entidades y a la normativa de los países miembros se realice de la forma más conveniente, suave y rápida posible, influyendo sobre *qué* normas adoptar y *cuándo* adoptarlas.

En efecto, en primer lugar, la estrategia de la Comisión está orientada a influir en el contenido del Acuerdo, de forma que se adapte lo mejor posible a la realidad del sistema financiero europeo y de su estructura económica. En segundo lugar, la forma en la que la Comisión ha instrumentado su proceso paralelo facilitará que la nueva normativa (que es extremadamente compleja, tanto desde un punto de vista técnico como político) sea asumida e implementada por los estados miembros, cumpliendo los plazos marcados.

El apartado segundo de este artículo describe los aspectos institucionales y de organización del proceso en la Unión Europea. En el tercero, se explica cuáles son los principales elementos y matices que se han introducido en el nuevo acuerdo para adaptarlo a las características europeas, contenidos en el segundo Documento Consultivo de la Comisión, emitido en febrero de este año. Finalmente, el cuarto apartado describe brevemente el planteamiento que existe respecto a la forma de implementar el Acuerdo final en la normativa comunitaria. Hay que señalar, en lo que respecta a estos dos últimos apartados, que el proceso está vivo, y que hay componentes, no solo de carácter técnico sino también político, que pueden llevar a variaciones en la forma en la que finalmente se resuelvan las cuestiones pendientes de decidir.

2. ORGANIZACIÓN DEL PROCESO EN LA U.E.

2.1. Marco general

La revisión de la normativa sobre la adecuación del capital ha venido a coincidir en una fecha en la que las instituciones europeas se estaban planteando la necesidad de estimular y completar el mercado único de servicios financieros, incorporándose su tratamiento al llamado Plan de Acción de los Servicios Financieros (FSAP), que se describe seguidamente.

El FSAP nace de una petición en el Consejo Europeo de Cardiff, de junio de 1998, a la Comisión para presentar un marco de acción para mejorar el mercado único de servicios financieros. Esta necesidad surge del hecho de que los mercados financieros de la Unión siguen fragmentados, pese a las normas que regulan el pasaporte comunitario único y el reconocimiento mutuo entre los supervisores. Además, se tiene constancia de que los cambios estructurales experimentados en los últimos tiempos y la introducción del euro van a exigir un marco legislativo más apto para encauzar los futuros desarrollos de los mercados financieros europeos, desde el punto de vista de su integración y competitividad en el ámbito internacional.

A raíz de esta petición, la Comisión hizo una comunicación exponiendo una serie de medidas urgentes, incidiendo en cinco puntos. El primero de estos puntos es de especial relevancia para el tema que nos ocupa: «Deberá dotarse a la UE de un dispositivo legislativo capaz de responder a los nuevos desafíos normativos», y se tratará en el último apartado. Los otros cuatro hacen referencia al mercado de capitales, a la protección de los consumidores, a la coordinación entre las autoridades supervisoras y a la diferenciación entre las transacciones financieras al por menor y al por mayor.

Para desarrollar estas propuestas, el Consejo Europeo de Viena, de diciembre de 1998, creó el Grupo de Política de Servicios Financieros (FSPG), formado por altos representantes de los Ministerios de Economía y del Banco Central Europeo, y presidido por la Comisión, con el objeto de asistir a la Comisión en la determinación de las prioridades y definir los mecanismos para contribuir a la realización del Plan.

La modificación de las Directivas relativas al capital de los bancos y de las empresas de inversión se encuentra dentro de las acciones del FSAP, aunque de forma paralela a los avances que se hagan en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS).

2.2. La organización concreta para el desarrollo de la revisión del capital

El Comité Consultivo Bancario (BAC) (1), en diciembre de 1998, creó un grupo *ad hoc*, el Subgrupo Técnico de Revisión del Capital (TSG), para analizar paralelamente a Basilea los diferentes temas que ese Comité estaba estudiando con vistas a emitir un papel consultivo que sirviera de antesala a un nuevo Acuerdo de Capital. Este grupo, compuesto por representantes, a nivel técnico, del ministerio de economía y de la

(1) El BAC fue creado en 1977 (en la Primera Directiva Bancaria) para asistir a la Comisión Europea en la preparación de la regulación prudencial para la supervisión de las entidades de crédito europeas y otras cuestiones concernientes a su regulación y supervisión. Tiene competencias para modificar provisiones técnicas de las directivas bancarias a través del procedimiento de «Comitología». Sus miembros son representantes de alto nivel de las autoridades supervisoras bancarias, ministerios de economía y bancos centrales.

autoridad supervisora bancaria de cada país, se reunió por vez primera el 21 de enero de 1999.

En su primera fase, el TSG creó cinco grupos de trabajo, de forma paralela a los grupos de Basilea, para analizar algunos de los principales aspectos de la revisión allí planteados.

- Ámbito de aplicación/consolidación.
- Revisión del sistema estándar basado en la ponderación de riesgos.
- Técnicas de reducción del riesgo.
- Otros riesgos.
- Revisión supervisora.

En julio de 1999, Basilea publicó su primer Documento Consultivo, solicitando la opinión de instituciones e industria. Por su parte, la Comisión Europea emitió su propio Documento Consultivo unos meses después, en noviembre de 1999. El plazo máximo para realizar comentarios sobre ambos documentos fue el 31 de marzo.

Sin embargo, los trabajos en el TSG no se interrumpieron durante el período de consulta. Por el contrario, a finales de 1999 se incorporaron al mismo los representantes de las autoridades supervisoras de valores, y a lo largo del año 2000 se continuaron los trabajos, añadiéndose, además, otros grupos:

- Enfoque basado en *ratings* internos (IRB).
- Disciplina de mercado.
- Cartera de negociación/cartera de inversión (TB-BB).

La Comisión puso especial atención en la composición de estos grupos. En primer lugar, no deben ser numerosos (entre 5 y 8 miembros de los distintos países y un «facilitador» de la Comisión), para que las discusiones sean más dinámicas y fructíferas. En segundo lugar, debe haber un equilibrio entre los países que pertenecen al Comité de Basilea (2) y los que no, de forma que los primeros puedan aportar la visión de Basilea con un conocimiento profundo sobre sus desarrollos que permita analizar su adaptación al ámbito europeo. En tercer lugar, sus miembros deben ser expertos; su papel no es apoyar posiciones políticas de sus respectivos países, sino analizar desde un punto de vista estrictamente técnico, aunque huelga decir que, en ocasiones, es extremadamente difícil aislar las posiciones técnicas de las bases idiosincrásica y política de cada país.

(2) Los países europeos que pertenecían al Comité de Basilea en esos momentos eran Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y Suecia. España pertenece al mismo desde el mes de febrero de este año 2001.

La utilidad de los trabajos desarrollados a través de este esquema ha sido innegable y tiene una doble vertiente.

Por una parte, ha servido para incorporar aspectos europeos importantes al contenido del Acuerdo, que tiene cierto sesgo hacia el comportamiento de la gran banca internacional americana; un ejemplo, en este sentido, se expone a continuación.

El esquema original del nuevo Acuerdo estaba basado en la idea de que hubiera dos sistemas para medir el riesgo de crédito: un sistema estándar, de ponderaciones de activos a partir de las calificaciones de empresas externas, y un sistema (IRB), basado en las calificaciones internas de las entidades, que sería utilizado por un grupo pequeño de «grandes» entidades que dispusieran de unos medios sofisticados de valoración y gestión de los riesgos. Sin embargo, en Europa los *rating* externos están muy poco extendidos, por lo que la aplicación del nuevo sistema estándar sería muy limitada; la aportación europea ha consistido entonces en desarrollar en mayor medida la aplicación del IRB, mediante el estímulo y apoyo al diseño del enfoque básico que pudiera estar al alcance de un mayor número de entidades europeas, manteniendo el enfoque avanzado para las entidades con medios más sofisticados.

Por otra parte, a través de este esquema se hace partícipes a los países de la Unión que no son miembros del Comité de Basilea, canalizando de una forma transparente y productiva toda la información sobre la evolución de los trabajos de Basilea. Además, representa un acicate general para que todos los supervisores y reguladores europeos vayan tomando las medidas oportunas para hacer frente a las exigencias que va a representar la nueva regulación, facilitándose la adopción e implementación del nuevo Acuerdo.

Fruto de los trabajos que estos grupos presentaron a la consideración del BAC (y del Comité de Valores) a través del TSG, la Comisión Europea elaboró su segundo Documento Consultivo, que se hizo público el pasado mes de febrero, días después que el de Basilea, y cuyo plazo para comentario por la industria finalizó en la misma fecha que este: el 31 de mayo.

En el siguiente apartado, se describe el Documento de febrero. Sin embargo, hay que destacar que el proceso sigue vivo, pues hay todavía bastantes aspectos que están abiertos, tanto en el Documento Consultivo de Basilea como en la aplicación a las especificidades europeas, y que la maquinaria puesta en funcionamiento sigue trabajando intensamente (3).

(3) De hecho, casi finalizado este artículo, el Comité de Basilea ha decidido realizar una tercera consulta, a la vista del alcance de las posibles modificaciones e incorporaciones al Acuerdo, muchas de las cuales vienen a recoger las posiciones y preocupaciones europeas reflejadas en el siguiente apartado.

3. EL SEGUNDO DOCUMENTO CONSULTIVO DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA REVISIÓN DEL CAPITAL REGULATORIO PARA LAS ENTIDADES DE CRÉDITO Y EMPRESAS DE INVERSIÓN

3.1. Las razones para un documento europeo

A diferencia del Documento Consultivo (DC) de noviembre de 1999, que era omnicompreensivo, el contenido del segundo Documento de la Comisión no duplica el de Basilea, sino que se restringe a las cuestiones particulares de la aplicación del Acuerdo en la Unión. Esto permite a la Comisión centrar en mayor medida los comentarios del sector financiero europeo en aspectos específicos de la futura regulación comunitaria sobre la adecuación del capital.

Como se ha apuntado en la introducción, hay dos características diferenciadoras básicas en la UE que deben considerarse para enfocar la futura normativa de adecuación del capital de las entidades financieras europeas. La primera es el marco regulatorio, del que nos ocuparemos en el siguiente apartado.

La segunda característica es que, a diferencia de otros países, en la UE la normativa se aplicará a todas las entidades de crédito (ECs), con independencia de su tamaño, y, además, a todas las empresas de servicios de inversión (ESIs). Así, la primera preocupación europea será obtener un marco normativo proporcionado para las entidades pequeñas y/o centradas en la operativa de valores.

A esta inquietud se le une una preocupación por el efecto que el futuro Acuerdo pueda tener sobre el coste (o disponibilidad) de la financiación a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), que constituyen una parte esencial del tejido industrial europeo. La financiación a este importante sector de la economía constituye parte esencial de la actividad de las ECs europeas, a su vez, de tamaño mediano/pequeño, que se verán afectadas en la siguiente forma.

En lo que respecta al sistema estándar, normalmente, estas empresas no tendrán *rating* externos o, en su caso (supuesto un futuro desarrollo de los mismos), no serán de la calidad necesaria para obtener una mejora en la ponderación, de forma que la posibilidad o coste de obtención de financiación empeorará comparativamente respecto a las grandes corporaciones con elevadas calificaciones. En el sistema IRB, se produce la misma circunstancia, bajo la hipótesis de que las probabilidades de impago (PD) de estas PYMEs son más elevadas que las de las grandes empresas. Además, con el actual calibrado de los requerimientos de capital, este hecho se agravará, como veremos posteriormente.

Estas circunstancias, típicamente europeas, chocan con el planteamiento inicial del Acuerdo, que estaba enfocado a la banca internacional. Así, en el aspecto que nos ocupa, hay dos características del DC de Ba-

silea, que han sido objeto de numerosas críticas: 1) su complejidad y 2) el calibrado de los requerimientos de capital.

Respecto a lo primero, es cierto que el DC de Basilea es muy complejo y que las pequeñas entidades pueden sentirse desbordadas por esa profusión de normas y detalles técnicos. Sin embargo, debemos hacer la siguiente reflexión: gran parte de esa complejidad es esencial para que el Acuerdo se adapte a la realidad europea.

En efecto, en primer lugar, el Acuerdo será complejo, porque será evolutivo, permitiendo a las entidades que elijan entre varias opciones para el cálculo de sus requerimientos, y esto es especialmente importante para las entidades europeas, además de fomentar las mejores técnicas bancarias (supuesto un adecuado sistema de incentivos). En segundo lugar, la complejidad deriva de la mayor sensibilidad al riesgo; y en este aspecto no hay que olvidar lo fundamental que es para la banca europea que se incorporen especificidades de su operativa al por menor, u otras operativas no tratadas de forma diferenciada en el primer DC.

En cuanto a la calibración del segundo DC de Basilea, los comentarios al mismo (4) vienen a reflejar una notoria unanimidad en el sentido de que está mal realizada y, además, en un doble aspecto que afecta especialmente a las entidades europeas:

- Respecto al *riesgo de crédito*, una de las críticas es que la calibración del IRB básico no corresponde a la realidad europea, en cuanto al pivote del 0,7 % como PD media y, fundamentalmente, en cuanto a la pendiente de la curva. En consecuencia, no existen incentivos económicos para que las entidades susceptibles de adoptar el IRB lo hagan, pues las ponderaciones resultantes para activos con PDs «normales» para la industria europea (pero superiores al 0,7 %) son elevadas, y las de PDs elevadas son mucho mayores que el tope del 150 % del enfoque estándar. Se produce así un efecto perverso en los «incentivos».
- Respecto al calibrado del *riesgo operacional*, se ha tomado como punto de partida que los recursos necesarios para su cobertura representan el 20 % de los requerimientos totales; esta estimación ha resultado a todas luces excesiva. Esta circunstancia afecta especialmente a las entidades que no van a experimentar una reducción en sus requerimientos de recursos propios por riesgo de crédito, pues los requerimientos para cubrir el riesgo operacional se acumularán a los de crédito. Estas entidades serán, precisamente (supuesta una correcta calibración de los mismos y una adecuación de los sistemas de incentivos, que no corresponde a la propuesta actual), las ECs pequeñas y todas las ESIs. Las primeras, porque adoptarán el sistema estándar, en el que no recogerán la reducción

(4) Página web del Comité de Basilea: www.bis.org.

de los requerimientos que derivaría de una cartera de créditos de calificación elevada y/o la utilización de las técnicas de mitigación de riesgos contempladas; por el contrario, pueden ver incrementados sus requerimientos. Las empresas de inversión, porque en ellas el riesgo de crédito es irrelevante y, en consecuencia, no les afecta su revisión; por el contrario, la actividad generadora de riesgo operacional sí que es significativa, por lo que los requerimientos adicionales para su cobertura tendrán un notable impacto, siendo extremadamente importante que la calibración de los mismos responda adecuadamente a los riesgos reales que pretenden cubrir.

Básicamente, estas son las preocupaciones de las diversas instituciones y agentes económicos europeos que se recogen en los matices y diferencias que se proponen en el DC de la Comisión en relación con el de Basilea. Además, hay otras diferencias que surgen de la necesidad de preservar el equilibrio competitivo en el mercado único europeo, por lo que en el DC de la Comisión subyace una mayor preocupación por que las complejas normas, con su abanico de opciones y aspectos cualitativos que el supervisor debe valorar, no se apliquen de forma divergente en los distintos países de la Unión.

3.2. El Documento Consultivo de la Comisión

Como se ha mencionado, el segundo Documento Consultivo de la Comisión se centra básicamente en las cuestiones específicas europeas, pues está diseñado para su lectura conjunta con Basilea. Como anexo, la Comisión adjunta un «cuestionario» con aspectos concretos sobre los que tiene especial interés en recabar la opinión de los interesados.

Este cuestionario (5) contiene algunas consultas genéricas sobre los tratamientos presentados en el documento de Basilea, otras pidiendo orientación sobre temas que están abiertos en el mismo y, finalmente, otras son cuestiones muy concretas sobre desarrollos que se están llevando a cabo por impulso europeo.

A continuación se señalan algunas de estas cuestiones, en los diferentes apartados del DC.

Ámbito de aplicación

El ámbito y forma de aplicación del Acuerdo es un aspecto básico del mismo, con importantes efectos sobre las exigencias requeridas a los grandes grupos financieros y, en consecuencia, esencial desde el punto de vista del equilibrio competitivo.

(5) Tanto el Documento como el cuestionario, al que se podía contestar de forma interactiva, se encuentran en la página web de la Comisión:

http://europa.eu.int/comm/Internal_market/en/finances/capitaladequacy/index/htm.

En este asunto, hay que señalar que la normativa actual de la UE (6) es más rigurosa que la de Basilea, en el sentido en que los grupos que son sometidos a la supervisión en base consolidada están definidos de una forma más amplia, por dos cuestiones: 1) se consolidan hasta el nivel superior de la sociedad de cartera matriz y 2) en el grupo, no se incluyen solo las entidades de crédito, sino también las ESIs y otras entidades financieras (debido a la existencia de una regulación similar). En este sentido, la propuesta para el nuevo Acuerdo supone cierto acercamiento, al plantear la consolidación al nivel del «*holding* bancario».

Centrándonos ya en el DC, hay que señalar que el primer DC de la UE era más ambicioso, planteando cuestiones que iban más allá de la propuesta de Basilea. El segundo DC se ciñe estrictamente a una cuestión en la que la normativa actual de la UE podría ser más suave que la propuesta de Basilea: el llamado *waiver* (7).

El DC de Basilea propone lo siguiente: «El nuevo Acuerdo de Capitales se aplicará en una base consolidada a los bancos internacionalmente activos...»; «...El ámbito de la aplicación del Acuerdo se extenderá para incluir, en base consolidada, a las sociedades de cartera que sean matrices de grupos bancarios, para asegurar que se capturan todos los riesgos...»; «...se aplicará a cada nivel dentro del grupo bancario también en base consolidada...»; y «los supervisores deben controlar que los bancos individuales están adecuadamente capitalizados en una base individual».

Actualmente, en la UE las dos primeras condiciones se cumplen más que sobradamente para las entidades de crédito, de acuerdo con las directivas comunitarias mencionadas. Sin embargo, cuando ya existe un control en base consolidada, es posible no exigir el coeficiente de solvencia en base subconsolidada y/o individual (el llamado *waiver*). Asimismo, se prevé que pueda no exigirse el cumplimiento consolidado a los grupos de ESIs que estén cumpliendo los requerimientos a nivel individual («*wai-ver* inverso»). Ambas cuestiones entrarían en conflicto con la propuesta de Basilea, por lo que debería adoptarse la normativa europea (8).

El DC concreta unos requisitos (más estrictos que los actuales) para considerar que las entidades que pertenecen a grupos y subgrupos están «adecuadamente capitalizadas a nivel individual». La Comisión pide

(6) Directivas 2000/12, relativa a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y 93/06, sobre la adecuación de capital de las empresas de inversión y entidades de crédito.

(7) Las otras cuestiones del Documento de Basilea se adoptarán en el marco de la Directiva 2000/12, en la definición de Fondos Propios (sobre deducciones de los distintos tipos de participaciones); otras se están abordando en la directiva de conglomerados, en curso de tramitación (tipología de las sociedades de cartera, grupos con matriz de terceros países); mientras que el tratamiento de otros se ha pospuesto (intereses minoritarios, grupos con matriz no financiera y participaciones de las filiales no financieras en empresas financieras del grupo).

(8) En la normativa española de las ECs sí que se ha hecho el *waiver*: no se exige el cumplimiento del coeficiente a nivel subconsolidado y el coeficiente exigido a nivel individual a las filiales españolas de los grupos supervisados por el Banco de España oscila del 8 % al 4 %, en función del grado de participación del grupo en cada filial. En lo que respecta a los grupos de ESIs, no existe el «*wai-ver* inverso», pues se exige el cumplimiento consolidado en cualquier caso.

la opinión sobre su interpretación, así como sobre el tratamiento de los grupos de ESIs.

Enfoque estandarizado

Las principales preocupaciones de la Comisión en este apartado están localizadas en aspectos de equilibrio competitivo, constituyendo el centro de su consulta, al margen de proponer algunas pequeñas diferencias respecto al texto de Basilea en el tratamiento de algunas contrapartes, con el objeto de dar continuidad a la situación normativa actual y de destacar algunas cuestiones que todavía no están claramente definidas o cerradas en Basilea.

Así, el primero de los temas que se plantean relacionados con el equilibrio competitivo en el ámbito de la Unión es la forma de *reconocimiento de las entidades de calificación externas* (ECAIs). De acuerdo con Basilea, las autoridades competentes son las responsables de reconocer que una ECAI cumple los requisitos mínimos de credibilidad y transparencia para poder ser utilizada a efectos del Acuerdo; asimismo, es responsabilidad de esa misma autoridad el asignar las calificaciones de cada ECAI reconocida a los distintos tramos de la escala de ponderaciones (lo que viene a denominarse con el anglicismo *mapping*, término de uso muy frecuente y socorrido en el ámbito del nuevo Acuerdo, debido a las numerosas ocasiones en las que es necesario realizar una acción de *mapping*). El DC de Basilea plantea que exista una discrecionalidad nacional absoluta para la práctica de ambas cuestiones.

Sin embargo, desde la óptica europea, es esencial que los criterios para el reconocimiento, así como para el *mapping*, se apliquen de forma armonizada y consistente en los distintos países de la Unión (9). Es imprescindible que existan unos estándares comunes en el ámbito de la UE, para lo cual sería conveniente un mayor desarrollo de la normativa comunitaria.

La segunda cuestión que se plantea en el ámbito de la Unión ante esta situación se refiere a la aceptación (o no aceptación) de una ECAI reconocida por un país europeo en el resto de los países de la Unión. La Comisión propone dos alternativas:

- Reconocimiento total: de forma que una ECAI reconocida en un país es automáticamente aceptada en el resto. Esta opción es consistente con el principio de reconocimiento mutuo que caracteriza al pasaporte comunitario.

(9) En lo que respecta a este *mapping*, será de gran utilidad la iniciativa que se está abordando en Basilea (impulsada por sus miembros europeos) de calcular PDs orientativas y máximas para los diferentes tramos de ponderaciones.

- Reconocimiento limitado: de forma que los países tengan el derecho, pero no la obligación, de aceptar como válida una ECAI reconocida por otro país miembro. Esta fórmula viene a reconocer las incertidumbres iniciales sobre la aplicación de los criterios de reconocimiento.

Un segundo tema planteado por la Comisión es el relacionado con el *tratamiento de los riesgos sobre entidades de crédito y empresas de inversión*. Como es conocido, el DC de Basilea presenta dos opciones a la elección de las autoridades supervisoras: una, basada en el *rating* soberano (más un tramo), y otra, basada en el propio *rating* de las ECs y/o ESIs prestatarias.

El planteamiento de la Comisión consiste en que en el ámbito de la UE todos los países deberían adoptar el mismo enfoque. En consecuencia, aprovecha el DC para consultar sobre las preferencias entre ambas opciones.

El enfoque de ratings internos

El sistema de medición del riesgo de crédito a partir de los *rating* internos (enfoque IRB) es uno de los apartados en el que la aportación de los enfoques europeos ha sido y está siendo más sustancial, con el objeto de incorporar al mismo elementos que permitan adaptarlo a un espectro más amplio de entidades y operativas que aquellas para las que estaba inicialmente concebido.

En el primer DC, este apartado estaba, prácticamente, solo perfilado, por lo que los trabajos durante el año 2000 han sido especialmente intensos, tanto en el ámbito comunitario como en el de Basilea. A pesar de ello, dada la complejidad y sensibilidad de este enfoque, todavía hay muchas cuestiones que están pendientes de desarrollo, algunas de ellas de alcance muy específico para la industria europea.

En efecto, es en este apartado donde se ponen claramente de manifiesto las preocupaciones de la industria europea, recogidas por sus instituciones, y explicitadas en el DC de la Comisión, de la siguiente forma: «...Un reto fundamental en el desarrollo de un enfoque IRB más sensible al riesgo para las entidades de crédito europeas es la creación de unas normas que consigan un equilibrio entre dos objetivos: el primero, que deben ser relevantes y aplicables para una variedad diversa de instituciones en el sector bancario y de inversión; el segundo, que debe mantenerse el equilibrio competitivo regulatorio en la UE e internacionalmente».

A continuación se citan cuáles son los elementos esenciales para conseguir estos dos objetivos, destacados en el DC y que todavía están pendientes de desarrollo (en mayor o menor medida) o decisión última. Algunos de ellos están incorporados en las discusiones en curso en Basilea; otros son planteamientos sobre la implementación en el ámbito europeo.

En cuanto a las *distintas carteras con distintos tratamientos IRB*, que se corresponden con distintos parámetros, el desarrollo de un tratamiento diferenciado para la cartera al por menor (*retail*) refleja una necesidad del sector europeo. Además, se está estudiando el tratamiento de otras actividades específicas, como la acciones o el *project finance*.

Recogiendo la preocupación por el posible efecto sobre la financiación a las *empresas de tamaño pequeño o mediano*, el DC apunta cómo se incorporan de forma progresiva elementos de cobertura de riesgos que son típicos de la operativa con estas empresas (algunos en proceso de estudio y, en consecuencia, no mencionados en el DC).

Asimismo, el objetivo de facilitar que las *entidades pequeñas*, con pocos medios y poca masa crítica, puedan adoptar el IRB, lleva a la UE a plantearse la posibilidad de que, bajo ciertas condiciones, se les permita utilizar «*pools de datos*» para obtener las probabilidades de impago (PD) de sus créditos.

Por otra parte, en relación con la *cartera de empresas*, la Comisión mantiene el principio de exigir los mismos requerimientos mínimos para la validación de sus sistemas IRB a todas las entidades, pero plantea suavizarlos ligeramente respecto a Basilea, dejando la valoración de algunos requerimientos a la discreción de los supervisores (como la exigencia de dos dimensiones, el tope máximo del 30 % en un mismo grado, o la exigencia de auditoría interna).

La posibilidad de una *adopción parcial del enfoque IRB* es otra de las cuestiones de especial interés para el sector europeo. Esta posibilidad ya se ha incorporado, en cierta medida, en Basilea, pero la UE todavía se plantea mayor flexibilidad.

Así, el nuevo Acuerdo establece que «Un grupo bancario que haya cumplido los requerimientos mínimos y esté utilizando el IRB para alguno de sus riesgos debe adoptar el enfoque IRB para a) todos sus tipos de riesgos y b) todas sus unidades significativas (grupo, filiales, sucursales) en un espacio razonable de tiempo». Así, queda a discreción nacional la incorporación de «unidades no significativas».

En la UE, se está planteando la posibilidad de dejar también a discreción nacional la incorporación obligatoria de «riesgos no significativos», para permitir que entidades pequeñas, intensivas en una actividad para la cual cuentan con métodos de gestión, puedan adoptar el enfoque IRB para la misma sin la obligación de tener que adoptar un sistema IRB que resultaría desproporcionado (o imposible) para valorar su actividad secundaria.

Es fundamental para el sector bancario e industrial europeo que estas cuestiones se recojan adecuadamente. No obstante, en este contexto «adecuadamente» significa el cumplimiento de tres condiciones: 1) respetar el equilibrio competitivo entre entidades, 2) respetar el equilibrio competitivo entre países (convergencia en la implementación) y 3) no estimular el arbitraje regulatorio entre carteras.

Mitigación de riesgos

El enfoque general adoptado para incorporar los instrumentos de cobertura en el cálculo de los requerimientos de capital es un enfoque horizontal que la UE asume plenamente: en primer lugar, se establece el cumplimiento de unas condiciones (instrumentales y operativas) para su consideración y, en segundo lugar, se establece el principio de que los instrumentos que tienen efectos económicos similares deben ser tratados de manera consistente como reductores de riesgo. De esta manera, se facilita la incorporación de posibles nuevos instrumentos de cobertura al esquema.

No obstante, la Comisión señala en su DC algunas cuestiones sobre las que quiere hacer una llamada de atención al sector, ya con el objeto de obtener una orientación, ya con el objeto de informar acerca de su interpretación sobre cuestiones no desarrolladas.

Así, la primera se refiere a la normativa europea sobre (el límite a) los grandes riesgos; la Comisión se pregunta si en la actualidad este tema está adecuadamente tratado en cuanto a la consideración de las posibles coberturas. La segunda cuestión se refiere al tratamiento de la titulación, en el que se manifiesta una preocupación por obtener una normativa equilibrada y neutral, que no impida su desarrollo, pero que no estimule el arbitraje.

Por otra parte, en lo que se refiere a los instrumentos elegibles, el tratamiento de la «mitigación de riesgos» también es evolutivo. A medida que las entidades adoptan sistemas más sofisticados de cálculo del capital regulatorio, con unos requerimientos mínimos progresivamente más estrictos, aumentan los instrumentos que se aceptan como reductores de riesgo. En este sentido, en el ámbito de los trabajos que se están llevando a cabo actualmente, la UE está impulsando la posible aceptación de ciertas técnicas no contempladas como válidas en Basilea, condicionando su aceptación al cumplimiento de unos requisitos mínimos que garanticen su efectividad.

La explicación de esta postura europea es, una vez más, su preocupación por las entidades financieras y/o empresas pequeñas, que son las principales prestamistas y prestatarias en las que se utiliza este tipo de garantías, que sin duda reducen el riesgo (pérdida), aunque ofrecen ciertas dudas en cuanto a su efectividad y valoración.

Otros riesgos

En este apartado, se recogen dos riesgos de naturaleza muy diferente, para los que Basilea propone dos tratamientos totalmente distintos: el riesgo de interés, en el Pilar 2 (exigencia de sistemas de gestión y control), y el riesgo operacional, en el Pilar 1 (requerimientos de capital, ade-

más de control). Sin embargo, ambos comparten una característica esencial: se incorporan por primera vez a la normativa de solvencia, de forma que el efecto de sus exigencias sobre las entidades es absoluto.

Como se ha apuntado al comienzo de este artículo, esta circunstancia es especialmente relevante para las ESIs, dado que las potenciales reducciones por riesgo de crédito no les afectan. Como consecuencia de este hecho, se va a plantear una problemática que es específicamente europea, como se verá a continuación.

Como es conocido, Basilea propone que el *riesgo de interés de la cartera bancaria* se trate en el Pilar 2. Esto es, no se requiere capital para su cobertura, sino una adecuada gestión y control por parte de la entidad, que el supervisor tendrá que valorar. En caso de que el supervisor determine que el riesgo es excesivo (en esta circunstancia se dice que la entidad es una *outlier*), se impondrán unos requerimientos para su cobertura.

Debe observarse que este tratamiento en el Pilar 2 exige que las entidades tengan unos sistemas de medición adecuados. No obstante, esto puede ser desproporcionado para algunas entidades de crédito muy pequeñas y, en particular, para las ESIs, cuya cartera bancaria será, por definición, reducida. En consecuencia, el DC de la Comisión propone unos criterios para realizar un *test* de materialidad que somete a consulta.

En cuanto al *riesgo operacional*, Basilea propone tres opciones: indicador básico, estándar y avanzada. La Comisión, en su DC, introduce algunos matices sobre la aplicación de estos métodos. Por una parte, plantea que el sistema de indicador básico tenga un carácter residual, sugiriendo que los supervisores tengan la posibilidad de restringir su uso. En lo que respecta a los otros dos sistemas, el enfoque propuesto es fuertemente evolutivo, permitiendo combinaciones entre los sistemas estándar y avanzado.

Finalmente, subyace una cuestión esencial, que es la del calibrado de los requerimientos por riesgo operacional. En el momento de su publicación (y aun ahora), no hay evidencia empírica, sino solo percepciones, sobre que su calibrado sea excesivo en las entidades de crédito, pero lo que sí es claro es que este hecho perjudica notablemente a las ESIs.

Cartera de negociación-cartera bancaria

El nuevo Acuerdo no propone una revisión en el tratamiento de los requerimientos por riesgo de mercado, por lo cual, en principio, el tratamiento de la cartera de negociación no se modifica.

Sin embargo, a medida que se avanzaba en los trabajos en los distintos apartados (riesgo de crédito, mitigación de riesgo, riesgo de interés de

la cartera bancaria, etc.), se hizo patente la necesidad de depurar la definición de la cartera de negociación (y, por exclusión, de la bancaria) para reducir las posibilidades de arbitraje regulatorio entre ambas carteras.

Asimismo, una vez abordados los trabajos en este campo, se plantea la posibilidad de realizar algunos pequeños ajustes para que sea más consistente el tratamiento.

En la UE, la definición de cartera de negociación está contenida en la Directiva 93/6, sobre adecuación de capital. El DC de la Comisión propone su modificación, adoptando una definición basada en la intención de negociar (el *trading intent*) y en la «valoración prudente», así como el abandono del actual sistema de una lista para definir qué son instrumentos financieros.

El proceso de revisión supervisora (PILAR 2)

La UE apoya plenamente los cuatro principios de Basilea sobre la revisión supervisora, así como su papel esencial en la normativa sobre la solvencia del sistema bancario, en conjunción con los otros dos pilares.

El DC de la Comisión resume estos cuatro principios en dos:

- Las autoridades competentes deben ser capaces de requerir a las instituciones individuales que mantengan capital en exceso sobre los requerimientos mínimos básicos, en función de su perfil de riesgo y de la adecuación de sus controles.
- Una institución debe ser capaz de satisfacer a las autoridades competentes acerca de que tenga de un proceso adecuado para valorar su perfil de riesgo y la adecuación de su capital, y una estrategia para el mantenimiento de la misma.

No obstante, no es necesario insistir sobre la dificultad que encierra la aplicación de este pilar, la necesidad de que se lleve a cabo de forma consistente entre los diferentes países y la responsabilidad que representa para los supervisores. En el ámbito europeo, estas dos preocupaciones se hacen más evidentes.

En primer lugar, la garantía de que exista una aplicación consistente de los cuatro principios de la revisión supervisora es especialmente necesaria, dado que las entidades sobre las que se va a aplicar estarán operando en un mismo mercado. Por otra parte, los distintos países de la UE tienen unos sistemas legales y supervisores muy diferentes, de forma que unos necesitarán una cobertura legal muy detallada para la aplicación de la «revisión supervisora», mientras que en otros esta necesidad será menor.

Así, en la tarea de implementar los principios del Pilar 2 en la normativa comunitaria, hay que distinguir, al menos, tres tipos de normas:

- Las enfocadas a las entidades y a su obligación de disponer de unos procesos y estrategias para mantener el capital adecuado a sus riesgos.
- Las enfocadas a las autoridades supervisoras y a su responsabilidad de revisar los procesos de las entidades y estimar la suficiencia de su capital.
- Las enfocadas a dotar a los Estados miembros y, a través de ellos, a las autoridades supervisoras, de los poderes legales necesarios para poder llevar a cabo con eficacia la revisión supervisora.

El nivel de detalle y ubicación en la normativa comunitaria de las normas que conformarán el desarrollo de cada uno de estos bloques es una tarea compleja. Es preciso encontrar una normativa equilibrada en la que se puedan conjugar la seguridad jurídica de las entidades supervisadas, el respeto a los distintos enfoques supervisores en los países de la UE y la garantía de una aplicación consistente en todos ellos.

La información al mercado (Pilar 3)

El DC de la Comisión confirma el importante papel que puede desarrollar la disciplina de mercado para estimular las buenas prácticas de las entidades de crédito, en general, y su solvencia, en particular.

En este sentido, la Comisión hace unas propuestas sobre la información básica que debe requerirse, que van incluso más allá de Basilea. No obstante, al mismo tiempo, el DC recoge el concepto de materialidad, que existe en las Normas Internacionales de Contabilidad (IAS) como elemento que habrá que tener en cuenta en la aplicación de los requerimientos de información para las entidades más pequeñas.

Otro aspecto sobre el que se hace especial hincapié es el concerniente a la forma de hacer obligatoria la publicación de la información básica, que también se relaciona con las IAS (concretamente, la IAS 39), que será de obligado cumplimiento para las entidades cotizadas. En orden a no distorsionar la igualdad competitiva, la Comisión plantea su iniciativa de extender el cumplimiento de las IAS a todas las entidades financieras, cotizadas o no.

Finalmente, señalar que una cuestión controvertida en el ámbito de la UE se refiere a la publicación de las exigencias de capital adicionales que las autoridades puedan haber impuesto a las entidades individuales, como resultado de la revisión supervisora. En este punto, hay posturas encontradas entre los países de la Unión, si bien la opinión mayoritaria es que no deberían (incluso, que no podrían) publicarse. La Comisión pondera los factores a favor (transparencia) y en contra (peligro de reacción exagerada del mercado), concluyendo que los segundos tienen más peso que los primeros.

4. LA TRASPOSICIÓN A LA REGULACIÓN

Las normas que resulten del nuevo Acuerdo de Capitales serán de obligado cumplimiento para todas las ECs y ESIs y/o grupos de ECs y ESIs. Para ello, es necesario llevar a cabo un proceso legislativo en dos etapas: modificación de las directivas comunitarias y trasposición a las legislaciones nacionales, lo que complica y alarga el proceso.

Al mismo tiempo, los comentarios al primer DC de la UE mostraron que tanto los agentes financieros como las autoridades comparten la opinión de que es vital que el nuevo Acuerdo entre en vigor en los países de la UE en el mismo momento en el que sea de aplicación para las entidades de otros países, directas competidoras de las entidades europeas. En caso contrario, habría una quiebra del equilibrio competitivo, en el que estas últimas saldrían claramente perjudicadas.

Por otra parte, nos encontramos en un momento en el que las instituciones europeas son conscientes de que es necesario estimular el desarrollo del mercado único financiero para potenciar el papel del sector financiero europeo en el entorno internacional, estableciendo una regulación «periférica» que permita su desarrollo y estimule la capacidad de adaptación de las entidades financiera europeas al cambiante medio en el que se encuentran.

Así, al plantear la trasposición del Acuerdo de Basilea a la normativa comunitaria, hay dos elementos que hay que tener en consideración, ambos igualmente importantes: 1) el plazo limitado del que se dispone para su adopción (que puede generar cierta ansiedad durante el tiempo de su tramitación), y 2) la estructura formal de la legislación correspondiente (que constituirá la base para su desarrollo futuro). Ambos elementos se encuentran integrados dentro del Plan de Acción de los Servicios Financieros.

4.1. Plazos para la adopción del Acuerdo

Casi finalizado este artículo, se ha producido un hecho muy relevante: el Comité de Basilea ha tomado la decisión de llevar a cabo un tercer proceso consultivo, con el resultado de los trabajos que se están desarrollando y desarrollarán en esta segunda parte de 2001, que incorporarán elementos fundamentales obtenidos del segundo proceso consultivo, así como de los estudios de impacto acometidos en el ámbito del Comité y de la Comisión Europea.

En consecuencia, la implementación del Acuerdo se retrasará al año 2005 (estaba previsto el 2004). Tomando como referencia este nuevo plazo, unas fechas aproximadas para el proceso regulatorio podrían ser las siguientes:

- Emisión de los terceros documentos consultivos: principios de 2002.
- Presentación de una propuesta formal de directiva de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo: mediados de 2002.
- Tramitación de la directiva en las instituciones europeas por el procedimiento de codecisión: estimación de dos años.
- Trasposición a las normativas nacionales: estimación de un año.
- Implementación: 2005.

Como se ha comentado, el esquema de participación de los países de la Unión durante este período de desarrollo en el que nos encontramos, descrito en el tercer apartado de este artículo, acompañado de la publicación de sendos documentos consultivos, facilitará el consenso sobre la nueva normativa.

Pese a ello, es preciso reconocer que los plazos son muy estrechos y la normativa compleja y detallada. Por ello, la Comisión está siendo especialmente activa e insta a los supervisores y reguladores nacionales a que adopten la misma postura, para poder cumplir los plazos establecidos.

En este marco, una de las iniciativas tomadas en el ámbito europeo, con el objeto de mejorar la coordinación e información entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, es la creación de un grupo de alto nivel político, llamado «Grupo 2005», para facilitar la primera fase, de tramitación en las instituciones europeas. Por otra parte, a través de diferentes foros (BAC, TSG, Comité de Valores), la Comisión ha realizado un seguimiento de las posibles dificultades que podrían encontrarse los Estados miembros para la trasposición del Nuevo Acuerdo (incluyendo posibles suspensiones de sus instituciones parlamentarias derivadas de procesos electorales).

4.2. Posible estructura de la nueva legislación de la UE sobre la adecuación de capital de las entidades de crédito y empresas de inversión

Es innegable que los procedimientos legislativos en la UE son extremadamente largos (en ocasiones, interminables). Esta circunstancia puede representar una rémora para las instituciones y mercados europeos, impidiendo su adaptación a la dinámica evolución de la actividad financiera, y provocar un perjuicio comparativo para el sector financiero europeo respecto a sus directos competidores.

En consecuencia, como se ha mencionado al principio de este artículo, en el ámbito del FSPG y de las medidas urgentes para el cumplimiento de su Plan 2005, la Comisión señaló la necesidad de «dotar a la UE de un dispositivo legislativo capaz de responder a los nuevos desafíos normativos».

Los objetivos de este Plan fueron refrendados y estimulados en el Consejo de Lisboa, de mediados de 2000. Por otra parte, en julio de ese año el ECOFIN encargó a un grupo de expertos, presidido por Alexander Lamfalussy, la elaboración de un informe sobre la regulación de los mercados de valores, conocido como el Informe de los Hombres Sabios (*Wise Men* o Informe Lamfalussy), cuya versión final fue emitida en febrero de 2000.

La Comisión y los *Wise Men* llegan a unas conclusiones similares en cuanto a la necesidad de llevar a cabo una reforma en la UE para agilizar el procedimiento legislativo en el ámbito financiero. Ambos proponen un sistema de niveles (*strands*) regulatorios.

En este sentido, la Comisión prevé tres niveles regulatorios para implementar la normativa de adecuación de capital.

Los dos primeros niveles tienen carácter legal (Directiva) y, en consecuencia, deberán ser aprobados por el procedimiento de codecisión (Consejo y Parlamento). El tercero es lo que se ha venido a llamar «Convergencia en las prácticas supervisoras», y su instrumentación y forma de adopción por las autoridades supervisoras todavía no está definida.

Es preciso señalar que esta estructura no tiene carácter definitivo, pues sus términos precisos se están perfilando con el Consejo y el Parlamento. No obstante, a continuación se presenta un esbozo del proyecto, con las principales características de cada uno de los *strands*:

- *Strand 1*: Formaría el cuerpo de la Directiva.
Modificación: por el procedimiento de codecisión.
Contenido: los principios básicos de la regulación y todos aquellos elementos considerados esenciales desde el punto de vista de la seguridad jurídica y del respeto a las normas parlamentarias.
- *Strand 2*: Formaría parte de la Directiva, probablemente en anexos.
Modificación: por el procedimiento de comitología.
Contenido: cuestiones técnicas y aspectos en los que es necesario que las posibles modificaciones se realicen con rapidez y flexibilidad.
- *Strand 3*: Convergencia: No forma parte del derecho positivo.
Sería fruto del acuerdo entre supervisores en la identificación de unas «mejores prácticas» para llevar a cabo la función y tareas supervisoras.
Contenido: por exclusión, cuestiones que no están recogidas en los niveles anteriores, pero sobre las que se estime que es imprescindible una aplicación consistente y armonizada en los países de la UE, en orden a evitar desequilibrios competitivos y arbitrajes regulatorios en el ámbito de la Unión.

Es fácil de imaginar la dificultad (técnica y política) que representará la distribución de la extensa y compleja normativa sobre adecuación de capital entre estos tres niveles. En particular, la identificación de los elementos que deben conformar el nivel 2 es especialmente complicada, tanto por arriba como por abajo. Por otra parte, dadas las numerosas cuestiones cualitativas que contiene el nuevo Acuerdo, y el desarrollo del proceso de revisión supervisora, cabe imaginar como posible que les reste a los supervisores llevar a cabo una importante tarea «reguladora», a través de su desarrollo en el tercer *strand* de «convergencia en las prácticas supervisoras».