

21.09.2021

El COVID-19 y el marco de Basilea: primeras conclusiones

Encuentro anual de la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN)

Pablo Hernández de Cos

Gobernador

Buenas tardes:

Quiero comenzar agradeciendo a la Federación Latinoamericana de Bancos y a la Asociación Bancaria Española su invitación a participar en este encuentro. Aprovecharé la oportunidad que me brindan para compartir con ustedes cuáles son las primeras lecciones que hemos aprendido en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea sobre el funcionamiento de los estándares bancarios globales, conocidos como Basilea III, en el contexto de la crisis derivada del COVID-19.

Como saben, en respuesta a la gran crisis financiera de 2007-2009, el Comité introdujo profundos cambios en los estándares regulatorios bancarios a escala global¹. El objetivo — en respuesta a las debilidades que la crisis había puesto de manifiesto— era reforzar la regulación, supervisión y gestión del riesgo de las entidades bancarias. Tras la publicación de ese nuevo marco regulatorio —Basilea III—, el Comité acordó evaluar su impacto sobre la resistencia y el comportamiento del sistema bancario. Permítanme enfatizar que la evaluación de la efectividad de los estándares regulatorios es parte integral del ciclo de la política regulatoria, ya que, por una parte, permite conocer el grado de éxito y completitud de los estándares y, por otra, favorece la implementación consistente de dichos estándares.

El comité está abordando esta evaluación basándose en análisis conceptuales y, en la medida de lo posible, empíricos, sólidos y rigurosos, sin condicionantes previos sustentados en deseos de recalibrar o modificar el marco acordado globalmente. El programa del Comité es ambicioso y se desarrollará previsiblemente a lo largo de los próximos años. Sin embargo, el COVID-19 ha representado, sin duda, el primer gran *shock* para el sistema financiero desde la finalización del marco de Basilea III, y el Comité ha juzgado conveniente realizar un análisis preliminar de lo que se podrían considerar las primeras lecciones acerca de Basilea III en un contexto de crisis. Lo cierto es que la pandemia y sus efectos todavía no han finalizado y que la naturaleza de este *shock*, de carácter exógeno, no es la misma que el detonante de las reformas de Basilea III, derivadas, como me he referido antes, de la necesaria respuesta a las debilidades del sistema que la crisis de 2007-2009 puso de manifiesto. En todo caso, teniendo presentes esas cautelas, el Comité ha llevado a cabo esta primera evaluación de las reformas de Basilea III ya implementadas, en un informe que ha publicado en julio².

¿Cuáles son las primeras conclusiones observadas hasta ahora?

En primer lugar, y a diferencia de lo que sucedió en la anterior gran crisis financiera, en la que la banca originó y propagó la inestabilidad, en esta el sistema bancario se ha mantenido resiliente y ha continuado prestando servicios financieros fundamentales, que han ayudado a amortiguar el impacto de la pandemia sobre la economía en general. Hay dos factores que son importantes y que han contribuido a este resultado positivo:

- Por una parte, ha sido determinante el alcance y la escala, sin precedentes, de las medidas adoptadas por el sector público en los ámbitos fiscal, monetario y regulatorio para mitigar el impacto de la crisis derivada del COVID-19, medidas que por el momento han protegido a los bancos de las pérdidas.

¹ Véase Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, "[Basel III: international regulatory framework for banks](#)" y "[Minimum capital requirements for market risk](#)".

² Véase Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (julio de 2021), "[Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms](#)".

- Por otra parte, las reformas de Basilea III han fortalecido de forma considerable la resiliencia del sistema bancario global, permitiendo a las entidades afrontar los efectos de la pandemia con niveles más altos de solvencia y liquidez y con una capacidad mejorada para absorber pérdidas.

En efecto, el estudio muestra que los bancos han afrontado la pandemia con ratios de capital y liquidez sustancialmente mayores. Ningún banco internacionalmente activo ha quebrado o ha necesitado financiación del sector público. Las medidas de resiliencia basadas en indicadores de mercado, como los diferenciales de los CDS, muestran que algunos bancos sufrieron tensiones al inicio de la pandemia, pero los incrementos de los diferenciales de los CDS fueron menores para aquellas entidades con mayores niveles de capital. Más aún, los resultados del estudio señalan que los bancos mejor capitalizados aumentaron su financiación a hogares y sociedades no financieras en mayor medida. Por lo tanto, una primera conclusión sería que el sector bancario global ha sido capaz de complementar y reforzar las medidas adoptadas por las autoridades públicas a las que antes me he referido.

La segunda conclusión que destacaré es que, si bien los resultados muestran que hasta la fecha el marco de Basilea III ha cumplido con sus objetivos, también existen algunos aspectos que pueden requerir profundizar en su evaluación. Entre ellos, destacaría tres: el funcionamiento de los colchones de capital y de liquidez, el grado de contraciclicidad ofrecido por los estándares prudenciales, y el tratamiento de las reservas en bancos centrales en la ratio de apalancamiento prudencial.

Las conclusiones no son claras, de momento, por diversos motivos, incluyendo la dificultad de aislar empíricamente con precisión el modo en que se hubieran comportado determinadas variables en ausencia del efecto de las medidas tomadas por las autoridades públicas.

Para no extenderme en exceso, pondré solo un ejemplo. Hay un intenso debate acerca del grado de usabilidad de los colchones de capital. Las restricciones al reparto de dividendos y a la recompra de acciones adoptadas por diferentes autoridades y, más en general, las medidas públicas tomadas para combatir los efectos económicos del COVID-19 dificultan extraer conclusiones empíricas definitivas sobre la disposición de las entidades a usar los colchones, ya que, en general, estas han mantenido posiciones de capital holgadas sobre los mínimos exigidos y los *buffers*. Además, en este caso, aunque los primeros resultados obtenidos sugieren que las entidades podrían haber sido renuentes al uso de los colchones de capital aun en caso necesario, no es posible determinar cuáles son las causas de dicha reticencia. En concreto, no está claro si esa falta de disposición al uso de colchones deriva de una medida de precaución respecto a posibles pérdidas en un momento de incertidumbre, o del deseo de evitar el efecto estigma que podría suponer reducir los niveles de capital.

En todo caso, o precisamente por ello, el Comité va a continuar evaluando estos aspectos en los próximos años, además de realizar una evaluación más amplia sobre el impacto de las reformas iniciales de Basilea III en la última década.

Una tercera conclusión que podemos extraer de las experiencias recientes, y no tan recientes, es que la resiliencia del sistema bancario global no puede darse por sentada. En

la medida en que la pandemia continúe teniendo efectos y al mismo tiempo se vayan retirando las medidas públicas de apoyo, podrían surgir pérdidas adicionales para los bancos. Asimismo, el aumento de los niveles de deuda pública y empresarial podría incrementar las debilidades estructurales de los balances de las entidades en el largo plazo. Adicionalmente, las recientes vulnerabilidades en la intermediación no bancaria han puesto de manifiesto su alto nivel de interconexión con los bancos, por lo que no se puede excluir el riesgo de contagio.

Permítanme, en esta segunda parte de mi intervención, trasladarles diversos aspectos de una reflexión realizada a raíz de las conclusiones que he mencionado:

- En primer lugar, la implementación de las reformas iniciales de Basilea III ha producido un claro beneficio neto para la economía global y, en general, para la sociedad. Durante la pandemia hemos cosechado estos beneficios colectivamente.

En este sentido, cabe recordar que diferentes estudios académicos indican que las reformas de Basilea III han dado como resultado unos requerimientos de capital que se encuentran dentro del rango de estimaciones que apuntan a beneficios macroeconómicos netos positivos, derivados de la mayor estabilidad financiera y de la mejor capacidad de absorción de perturbaciones proporcionadas por tales requerimientos³.

Los beneficios de la implementación de Basilea III no se limitan a las economías y sistemas financieros de los países miembros del Comité de Basilea, sino que también son relevantes para otras jurisdicciones. Entre ellas, América Latina, tanto por el efecto sobre los sistemas bancarios a escala local como por la influencia de los bancos internacionalmente activos que operan en la región y que además influyen en el ciclo financiero de un modo global. Basilea III contribuirá a reducir la probabilidad de que se produzcan futuras crisis y, en caso de haberlas, minimizará su impacto. Sin ánimo de ser exhaustivo, las reformas del marco de capital, los nuevos requerimientos de liquidez y la introducción de un enfoque macroprudencial ayudarán a aumentar la capacidad de reacción y de resistencia de los sectores bancarios de la región, contribuyendo además a lograr un terreno de juego competitivo más nivelado.

- En segundo lugar, debemos ser conscientes de que la reforma regulatoria no está finalizada: aún quedan aspectos cruciales por completar en la implementación de Basilea III. Las reformas acordadas que todavía están pendientes de implementar, y que contienen una serie de estándares dirigidos a potenciar la robustez y credibilidad del marco de activos ponderados por riesgo, solventan defectos que continúan siendo tan importantes hoy como antes de la pandemia. En especial, en la medida en que refuerzan la comparabilidad entre entidades, que tiene un claro efecto sobre el terreno de juego competitivo, y limitan la variabilidad de los requerimientos de capital.

Cada vez está más claro que las reformas de Basilea pendientes de implementar servirán de complemento al marco regulatorio actual y a su impacto neto positivo sobre la economía real. Por ejemplo, análisis recientes del Banco Central Europeo muestran que los costes de la implementación de las reformas en Europa en términos de

³ Véase Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (junio de 2019): "[The costs and benefits of bank capital – a review of the literature](#)".

producto interior bruto son modestos y transitorios, mientras que sus beneficios contribuirán a reforzar la resiliencia económica ante futuros *shocks*.

Además, la elaboración de estos estándares se benefició de un minucioso proceso consultivo. No implementar estas medidas de manera completa, puntual y consistente, tal y como han acordado los líderes del G-20 en distintas ocasiones, dejaría sin atender las restantes debilidades y fragilidades estructurales, lo cual conlleva un coste significativo para la economía y la estabilidad financiera global. El COVID-19 ha puesto de relieve la vital importancia que supone disponer de los mecanismos necesarios antes de la emergencia de un *shock*; esto también es aplicable, sin duda, a los estándares prudenciales y a la seguridad y robustez del sistema bancario.

Permítanme recordar, en este punto, que el objetivo de implementación completa, consistente y en plazo para los bancos internacionalmente activos no es incompatible con la aplicación de un marco proporcional acorde con los *Core Principles for Effective Banking Supervision*, en los que se establece que las prácticas supervisoras deben ser conmensuradas con el perfil de riesgos y la importancia sistémica de los bancos supervisados⁴. Más allá de eso, el Comité tiene en marcha iniciativas para promover el rol de la proporcionalidad en la regulación y supervisión bancarias, incluyendo el desarrollo de guías prácticas sobre el uso y el diseño de un marco regulatorio y supervisor proporcional, que estará disponible para las jurisdicciones para su uso de manera voluntaria⁵.

- En tercer lugar, y en paralelo al programa de evaluación que tiene en curso el Comité, es fundamental adoptar un enfoque supervisor con una visión prospectiva, para identificar, evaluar y mitigar los riesgos emergentes y las tendencias estructurales que impactan en el sistema bancario global. Algunos de estos riesgos y tendencias — incluyendo la digitalización de las finanzas, los riesgos financieros relacionados con el clima, y la evolución y sostenibilidad de los modelos de negocio bancarios— ya habían sido identificados antes de la pandemia, y el COVID-19 ha subrayado aún más la importancia de abordarlos.

Concluyo ya. La implementación de Basilea III responde a un interés global y colectivo. Tanto la lucha contra enfermedades infecciosas como la salvaguarda de la estabilidad financiera son bienes públicos globales que no conocen fronteras y que requieren colaboración entre países. La pandemia no finalizará hasta que cada uno de nosotros estemos a salvo. Del mismo modo, los beneficios globales de Basilea III no se lograrán si no se respeta el compromiso de implementación completa, consistente y en plazo alcanzado en el G-20 y en el Grupo de Gobernadores y Jefes de Supervisión.

⁴ Véase Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2012), "[Core Principles for effective banking supervision](#)".

⁵ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, "[Basel Committee work programme and strategic priorities for 2021/22](#)".