

27.01.2014

Requerimientos de capital y Unión Bancaria

Jornadas de Regulación Bancaria / Escuela de Finanzas Aplicadas (AFI)

Fernando Restoy

Subgobernador

Buenos días.

Gracias Emilio por tus cariñosas palabras de presentación y por la invitación a participar en estas jornadas sobre regulación bancaria de Analistas Financieros Internacionales (AFI).

El año 2014 que acabamos de empezar es un año de grandes retos para el sector bancario. Esto es así, sobre todo, por la transcendencia histórica de la puesta en marcha del mecanismo único de supervisión, que empezará a operar de modo efectivo a partir del próximo mes de noviembre, momento en el que el BCE asumirá las competencias supervisoras de los principales bancos de la zona del euro. Y este cambio institucional, que supone el germen de la unión bancaria, se producirá en un contexto de profundas modificaciones en el marco regulatorio de la actividad bancaria.

De este modo, permítanme que empiece mi intervención revisando algunas de las últimas novedades regulatorias en el ámbito prudencial, antes de compartir con ustedes algunas ideas sobre el proceso de construcción de la unión bancaria en Europa.

Normativa de solvencia

Uno de los pilares de la reforma financiera, surgida en respuesta a las deficiencias evidenciadas durante la crisis, han sido las medidas destinadas a robustecer la solvencia de los bancos. Como saben, desde principios de este año, se aplican ya en la Unión Europea las nuevas normas de solvencia, conocidas como Basilea III, que se han incorporado a la legislación mediante una Directiva y un Reglamento sobre requerimientos de capital. Estas normas exigen a los bancos un incremento apreciable de la calidad y cantidad del capital regulatorio. Además, aumentan los instrumentos de los que disponen los supervisores para limitar los riesgos de la operativa bancaria y asegurar una suficiente capacidad de absorción de pérdidas por parte de las entidades financieras y, más en general, para proteger la estabilidad del conjunto del sistema financiero.

Con todo, la misión de robustecer el marco regulatorio, con objeto de minimizar la probabilidad de ocurrencia y el coste asociados a las crisis bancarias, está lejos de haber concluido. Como saben, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria está trabajando en la definición y adecuada parametrización de nuevos requerimientos de liquidez que complementen a los requisitos de solvencia. Al mismo tiempo, una tarea que será acometida en el futuro próximo es el perfeccionamiento de las herramientas actuales de medición y cobertura del riesgo en los balances bancarios.

En concreto, el Comité de Basilea ha constatado la conveniencia de trabajar en la mejora de los métodos de cálculo de los activos ponderados por riesgo y aumentar así su consistencia y homogeneidad.

En efecto, recientemente se ha puesto de manifiesto un grado apreciable de heterogeneidad en los modelos internos que utilizan las entidades para calcular las ponderaciones de riesgos según el enfoque avanzado, cuyo uso debe ser aprobado por el supervisor. La práctica supervisora indica la dificultad técnica que entraña la tarea de

aprobar los modelos presentados por las entidades y, en particular, de apreciar su capacidad para medir adecuadamente la sensibilidad al riesgo de las distintas carteras. Por ello, no resulta extraño que los estudios disponibles cuestionen que los bancos con el mismo perfil de riesgo estén realmente sometidos en la práctica a requisitos comparables de capital cuando operan en jurisdicciones distintas.

Con todo, la insatisfacción que produce las dificultades para lograr una estimación adecuada de las ponderaciones por riesgo de los activos no debería conducir al arrinconamiento de las ratios de solvencia convencionales ni a cuestionar su papel como indicadores esenciales de la robustez patrimonial de las entidades. Tampoco resulta fácil justificar la renuncia a la utilización de la información específica de la que disponen los bancos –a través del enfoque avanzado- para mejorar la medición del riesgo de las exposiciones. De hecho, creo que cualquier reforma regulatoria eficaz debe mantener la ambición de que los requisitos de capital discriminen entre distintos tipos de exposiciones en función de su riesgo y evitar planteamientos excesivamente simplistas que impidan ajustar los requisitos de capital a los modelos de negocio de cada entidad. Otra cosa es que el cálculo de las ratios solvencia y, en particular, el uso de modelos avanzados deban ser sometidos a contrastes más exigentes.

En este sentido, en el debate en curso han aparecido diversas opciones –que no son mutuamente excluyentes- para perfeccionar el cálculo del capital regulatorio que merecen ser exploradas en profundidad. Un primer enfoque consiste en desarrollar directrices más precisas para el diseño y la parametrización de los modelos admisibles. Una segunda línea de trabajo es la posibilidad de imponer restricciones al ahorro de recursos propios propiciado por el uso del enfoque avanzado frente al estandarizado, que, en el límite, podría llevar a usar los resultados del enfoque estandarizado como un suelo al capital requerido. Una tercera propuesta es la utilización de una ratio de apalancamiento como complemento de los ratios de solvencia tradicionales.

Como saben, el Comité de Basilea ha publicado, hace apenas dos semanas, un documento donde se recogen los trabajos realizados para la introducción, en un futuro próximo, de una ratio mínima de apalancamiento en el marco regulatorio de la actividad bancaria.

La ratio de apalancamiento, como concepto, se define de forma muy sencilla, como el cociente entre el capital de elevada calidad y la exposición total del banco. No obstante, la traslación del concepto a la regulación requiere, en la práctica, adoptar decisiones complejas sobre cómo medir determinadas exposiciones (como los repos y derivados) y en qué medida estas exposiciones deben ser o no neteadas a los efectos del cálculo del denominador de la ratio. Todo ello, teniendo en cuenta la existencia de enfoques diversos en las distintas jurisdicciones en buena medida ligadas a la heterogeneidad de los marcos contables vigentes.

La definición propuesta por el Comité de Basilea constituye una aproximación pragmática al problema que debe permitir la aplicación de una metodología similar para el cálculo de la ratio de apalancamiento en todo el mundo.

En cualquier caso, la calibración final de la ratio mínima deberá completarse en 2017, con vistas a su inclusión definitiva en las reglas de solvencia en 2018. Esta calibración definirá la interrelación de la ratio con el resto de medidas de solvencia y, en concreto, las condiciones en las que actuará como una restricción vinculante. Estamos, por tanto, aún en una fase de análisis y de calibración. El próximo año, se exigirá a las entidades la publicación de la ratio como medida de transparencia, lo que favorecerá que el diseño final del nuevo requisito regulatorio alcance un grado suficiente de consistencia y homogeneidad.

Es evidente que la introducción de las nuevas medidas de control prudencial supone un esfuerzo adicional para las entidades bancarias, en un momento en el que el débil curso de la actividad económica presiona sobre sus márgenes de modo significativo. No obstante, es indudable que su adopción, respetando, tal y como se prevé, un calendario prudente de implantación, ejercerá un efecto positivo apreciable sobre la solidez y capacidad de resistencia del sector y en consecuencia sobre el conjunto de la economía.

Unión Bancaria

Dicho esto, como demuestra de modo contundente la experiencia, la armonización de las normas de solvencia no es garantía suficiente para asegurar un control homogéneo de la situación patrimonial de entidades localizadas en distintas jurisdicciones. Tan importante como la existencia de normas similares es la aplicación de un enfoque supervisor común. Y esta homogeneidad del control prudencial ejercido sobre las entidades financieras es particularmente importante en áreas económicas que comparten un mercado bancario integrado y una moneda común. De ahí la trascendencia que tiene para Europa la constitución de un mecanismo único de supervisión.

Este mecanismo, como primera pieza del proyecto de unión bancaria, resulta esencial para contribuir a la total desaparición de la fragmentación financiera que llegó a amenazar la continuidad del euro y a desactivar el círculo vicioso entre riesgo bancario y riesgo soberano, que tanto perjuicio ha causado a economías como la española en términos de mayores costes de financiación, dificultad de acceso al crédito y, en definitiva, menor empleo y crecimiento.

El Mecanismo Único de Supervisión

Como saben, la puesta en funcionamiento del mecanismo único de supervisión, el primer pilar de la unión bancaria, se encuentra en una fase muy avanzada, tras la entrada en vigor, hace solo unos días, del Reglamento comunitario que lo constituye. En la actualidad se está desarrollando un intenso trabajo preparatorio que, créanme, está suponiendo un importante reto organizativo.

Un elemento clave es el establecimiento de una adecuada estructura de gobernanza que combinará el liderazgo del BCE en la función supervisora con la involucración de las autoridades nacionales asegurándose, además, que la asunción de las funciones prudenciales por parte del BCE no entre en conflicto con las responsabilidades de esta institución en materia de política monetaria. Las competencias supervisoras se canalizarán, principalmente a través del denominado *Supervisory Board* o Consejo

Supervisor, cuya Presidenta y Vicepresidenta, así como los representantes de las autoridades nacionales, han sido ya nombrados y que celebrará su primera reunión esta misma semana. Asimismo, ya se han anunciado los cuatro Directores Generales del BCE responsables de la supervisión, entre los que se encuentra el actual Director General de Supervisión del Banco de España, lo que, permítanme que señale, constituye un motivo de satisfacción para la Institución. Los procesos de selección para el resto de puestos de gestión continuarán a lo largo de los próximos meses.

Gracias al trabajo realizado por diversos grupos de expertos, se encuentra en fase avanzada la elaboración de dos piezas esenciales del futuro mecanismo: el Reglamento marco que definirá la función supervisora, su organización interna y la asignación de responsabilidades entre las distintas autoridades que componen el mecanismo; y el manual de supervisión, que marcará con precisión los procedimientos a seguir por todos los integrantes del mecanismo, incluyendo lógicamente el personal supervisor de las autoridades nacionales.

Asimismo, como conocen, el BCE y las autoridades nacionales estamos trabajando en el desarrollo del ejercicio de evaluación global (*comprehensive assessment*) de las entidades de crédito de los países participantes, que empezó el pasado mes de noviembre y que deberá completarse antes de la asunción por parte del BCE de las competencias supervisoras. Esta evaluación incluirá un ejercicio de revisión contable –con la ayuda de auditores o consultores externos– para analizar la calidad de los activos bancarios (*asset quality review*) y la posterior prueba de resistencia (estrés test), que se llevará a cabo en colaboración con la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés).

En breve, se harán públicas las principales líneas del diseño de estos dos ejercicios, si bien algunos elementos son ya conocidos, como la ratio de capital mínimo que se exigirá en la fase de revisión contable y que se sitúa en el 8% del capital ordinario (CET1), de acuerdo con la definición establecida en el Reglamento comunitario, incluyendo los calendarios previstos de aplicación de las distintas deducciones.

Es evidente que el ejercicio aspira a fortalecer la confianza en la situación del sistema financiero europeo mediante la transparencia y el reforzamiento de la solvencia de las entidades que lo precisen. No obstante, la experiencia española, en particular la derivada de los ejercicios realizados en 2012 en el marco del programa de asistencia financiera, muestra que la métrica correcta para medir la credibilidad alcanzable no se basa en las necesidades de capital estimadas que resulten del ejercicio, sino en la aplicación de una metodología suficientemente rigurosa, que permita evaluar de modo consistente todos los segmentos potencialmente vulnerables del sistema bancario europeo y, en particular, aquellos cuyo reflejo en la información financiera publicada reviste mayor complejidad. Es importante, además, que, como se ha anunciado en la comunicación pública realizada, las mediciones de capital que se realicen sean coherentes con el marco normativo vigente que, en Europa, se compone esencialmente de la Directiva y el Reglamento comunitarios sobre requerimientos de capital que acaban de entrar en vigor.

El sistema bancario español, gracias a la reforma realizada y a las acciones acometidas por las propias entidades, se encuentra, en general, en una posición favorable para afrontar estos ejercicios. No obstante, obtener un resultado positivo en el ejercicio solo

supone un punto de partida razonable para asumir el nuevo régimen supervisor en un marco macroeconómico y financiero que, a pesar de la mejoría reciente, continúa plagado de desafíos para las entidades bancarias. Por ello, con independencia de los resultados del ejercicio, las entidades deberán continuar empleándose con carácter prioritario en la implementación de medidas de preservación del capital, mejora de la eficiencia y mantenimiento del rigor en la contabilización y seguimiento de la calidad de los activos.

Mecanismo y Fondo Único de Resolución

La segunda pieza esencial de la unión bancaria es la existencia de un mecanismo único de resolución. Como se ha dicho ya en numerosas ocasiones, si queremos eliminar la fragmentación de los mercados no es suficiente con establecer una supervisión unificada. Es necesario también que los pasivos bancarios similares de bancos radicados en distintas jurisdicciones reciban un tratamiento similar en caso de que las entidades atravesen problemas de solvencia. Es decir, se requiere que la resolución de entidades vulnerables se realice sobre la base de normas comunes aplicadas de modo centralizado por una única autoridad.

En lo que se refiere a la normativa, el acuerdo alcanzado para la aprobación de la futura Directiva de Recuperación y Resolución supone un avance notable al ofrecer un marco común para la resolución de entidades bancarias de manera ordenada y minimizando el coste para el contribuyente.

En efecto, la Directiva introduce esquemas de asunción de pérdidas o *bail-in* que establecen un volumen mínimo y un orden claro de asunción de costes por parte de accionistas y acreedores. De este modo, se favorece una adecuada percepción del riesgo de cada instrumento de pasivo y se minimiza la factura que, para las arcas públicas, supone evitar liquidaciones desordenadas. Adicionalmente, se dispondría de un fondo de resolución nutrido con aportaciones de la industria para hacer frente a las necesidades de capital que no puedan ser cubiertas por los ejercicios de asunción de pérdidas.

Por otra parte, el pasado mes de diciembre el Consejo de la Unión Europea alcanzó un importante acuerdo, después de varios meses de complejas negociaciones, que, junto a la Directiva descrita supondría, de facto, la creación de un mecanismo único de resolución.

El acuerdo establece la creación de una junta de resolución, cuyo ámbito de actuación sería equivalente al del mecanismo único de supervisión, que contará con un amplio margen de actuación para operar con celeridad en caso de reestructuración o liquidación de entidades. El acuerdo contempla también el establecimiento de un fondo único de resolución que será dotado de modo progresivo.

La Junta será responsable de aplicar de manera uniforme las normas de resolución, aprobar los planes de reestructuración y resolución de las entidades supervisadas directamente por el BCE y determinar el uso del fondo de resolución.

Los detalles del fondo único de resolución deben concretarse mediante un acuerdo intergubernamental de los países participantes antes del mes de marzo. No obstante, el

pacto alcanzado establece que el fondo será dotado con aportaciones de la industria europea, si bien los recursos aportados por los bancos en cada jurisdicción no serán plenamente fungibles hasta transcurridos diez años. Durante estos diez años, el fondo tendrá compartimentos separados, nutridos por las aportaciones de las entidades bancarias de cada país, que se mutualizarán de forma progresiva año a año, de modo que el sistema de reparto de la carga entre los fondos nacionales y los mutualizados se irá ajustando gradualmente hasta que los compartimentos nacionales desaparezcan totalmente hacia enero de 2025.

El complejo acuerdo alcanzado está aún pendiente de ser aceptado por el Parlamento Europeo, por lo que subsiste incertidumbre sobre el diseño final del mecanismo. Por otra parte, es previsible que el mecanismo nazca con una limitada potencia inicial, pues el fondo único aparece lastrado por un tamaño modesto y una reducida mutualización. Además, de momento, el acuerdo no incluye mecanismos públicos comunes para facilitar la resolución de entidades vulnerables, una vez agotados los fondos privados disponibles.

En este sentido, aunque las nuevas normas de resolución reducen el alcance previsible de los fondos ajenos requeridos, debería preverse la disponibilidad de apoyo financiero público a nivel de la UE para garantizar la resolución ordenada de entidades sistémicas en caso de que éste fuese necesario. Por ejemplo, siguiendo el modelo vigente en Estados Unidos, podría estudiarse la posibilidad de que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) pudiera prestar al fondo común de resolución los recursos precisos con cargo a las aportaciones futuras de la industria. De otro modo, es previsible que el mecanismo único de resolución no resulte suficiente para evitar que, al menos en el corto-medio plazo, las crisis bancarias sigan siendo resueltas con cargo a fondos nacionales, ya sean públicos o privados.

Con todo, en absoluto puede minusvalorarse el acuerdo alcanzado. En particular, la aceptación del principio de mutualización transnacional del riesgo financiero en Europa, aunque se instrumente de un modo muy gradual, y se circunscriba a fondos aportados por la industria, resulta esencial para asegurar el tratamiento homogéneo del riesgo bancario en toda la Unión. Sobre todo, desde un punto de vista más general, el acuerdo supone vencer un importante obstáculo político para ampliar el marco de asunción conjunta de riesgos, lo que, con toda probabilidad, permitirá avances más significativos para la integración europea en el futuro.

Y termino. Es difícil encontrar en la historia económica reciente episodios de reforma regulatoria tan intensa como el que estamos viviendo en estos momentos.

A nivel global, los desmesurados costes que la crisis bancaria ha supuesto para el conjunto de los ciudadanos han impulsado grandes cambios normativos destinados, por una parte, a reducir, mediante el perfeccionamiento de la normativa prudencial, la probabilidad de ocurrencia de nuevas crisis en el futuro, y, por otra, a lograr que, a través de las nuevas normas de resolución, se produzca un abaratamiento y un reparto más justo de los costes asociados al mantenimiento de la estabilidad financiera. En Europa, la aplicación de la reforma regulatoria coincide en el tiempo con un profundo cambio institucional que debe desembocar en la constitución de una unión bancaria. Y, en España, todos estos importantes cambios regulatorios e institucionales se producen en el

contexto de una intensa reforma de nuestro sector financiero que ha conllevado el saneamiento de los balances, la recapitalización de las entidades vulnerables, el progreso hacia una mayor consolidación de la industria y el perfeccionamiento de la normativa, en particular, de la que afecta a las Cajas de Ahorro.

Todo ello supone, como es lógico, un enorme reto de adaptación para el conjunto del sistema financiero que, no obstante, saldrá profundamente fortalecido de un proceso que, con toda probabilidad, le reportará mayor solidez y eficiencia, lo que contribuirá a la recuperación sostenible de nuestra economía en una Europa cada vez más integrada.

Muchas gracias.