

4 NUEVOS DESARROLLOS EN LOS FOROS INTERNACIONALES DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN BANCARIA

4 NUEVOS DESARROLLOS EN LOS FOROS INTERNACIONALES DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN BANCARIA

Los comités internacionales han seguido trabajando en el diseño de la respuesta que debe darse a la actual crisis financiera desde la perspectiva de la mejora de la solvencia bancaria. En estos dos últimos años, 2010 y 2011, se ha logrado un avance decisivo en el diseño de los nuevos estándares prudenciales internacionales en lo relativo al capital y la liquidez, la resolución de entidades en problemas y el tratamiento específico de las entidades de importancia sistémica, que ya han quedado sustancialmente definidos. A partir de ahora se inicia una nueva fase en la que el reto será la implantación consistente y oportuna de las nuevas normas en la regulación de cada país, evitando desigualdades regulatorias que pudieran afectar a la eficacia global de las medidas acordadas.

En efecto, la profundidad de la crisis iniciada en 2007, de una dimensión y complejidad sin precedentes, determinó la necesidad de entender el origen, los efectos y las consecuencias del problema para, de ese modo, poder diseñar una respuesta adecuada.

Esta respuesta global ha contado con el impulso y la dirección política al más alto nivel del G 20. Su agenda para la reforma financiera tiene como objetivo básico reducir el riesgo sistémico y conseguir que las entidades financieras sean más resistentes ante *shocks* adversos. En su desarrollo ha jugado un papel clave el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés), que ha coordinado el trabajo de numerosas instituciones y comités internacionales, entre los que destaca en el campo bancario el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por sus siglas en inglés).

El BCBS publicó en diciembre de 2010 el paquete de medidas en materia de capital y liquidez conocido como Basilea III, que debe suponer un importante refuerzo del sistema financiero en su conjunto. En 2011 el Comité ha centrado sus esfuerzos en reducir el riesgo moral y mitigar las externalidades negativas derivadas de la existencia de entidades sistémicas, así como en completar las propuestas en algunos ámbitos todavía no cerrados. Así, en noviembre de 2011 aprobó la metodología que ha de utilizarse, por una parte, para la identificación de bancos de importancia sistémica a nivel mundial, conocidos como G-SIB, utilizando la terminología inglesa, y, por otra, para la determinación de los niveles de capital adicionales que se exigirán a estas entidades para compensar los riesgos que imponen al sistema, minimizando de este modo la probabilidad de que quiebren e introduciendo incentivos para limitar la importancia sistémica de estas entidades.

Esta contribución se encuadra dentro de la iniciativa más general para endurecer el tratamiento de las entidades financieras de importancia sistémica global (G-SIFI, por sus siglas en inglés) y se ha complementado con el trabajo del FSB en el campo de la resolución en caso de dificultades con la aprobación de los «Atributos básicos para la efectividad de los regímenes de resolución de entidades financieras». Su adopción por el FSB deberá dar lugar a reformas de calado en los sistemas jurídicos de las principales jurisdicciones mundiales para hacer posible, en caso de que sea necesario, la liquidación de este tipo de entidades sin que la misma afecte a la estabilidad del sistema financiero en su conjunto y sin que tenga coste para los contribuyentes.

En Europa, además de comenzar los trabajos para la transposición de esos acuerdos globales a la legislación europea, se han adoptado otras iniciativas de gran interés, como, por ejemplo, los cambios en la arquitectura supervisora supranacional, con el estableci-

miento de las Autoridades Supervisoras Europeas (las ESA, por sus siglas en inglés) y de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB, también por sus siglas en inglés), que han recorrido ya su primer año de funcionamiento, que ha sido extraordinariamente activo.

Dentro de este marco, el primer año de funcionamiento de la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés) se ha desarrollado con el objetivo de afianzar la transparencia supervisora y restaurar la confianza del mercado. Para ello, repitió en el año 2011 las pruebas de resistencia realizadas por el CEBS en 2010. Además, en octubre de 2011, como respuesta a la agudización de la crisis de deuda soberana en Europa, se anunció un ejercicio de recapitalización que debería servir para restaurar la confianza en el sistema bancario.

El ESRB, por su parte, ha trabajado en la identificación y el seguimiento de los principales riesgos para la estabilidad financiera en Europa, en el diseño de un marco conceptual para el análisis de los riesgos y de los instrumentos necesarios para contrarrestarlos, y en la evaluación de las implicaciones macroprudenciales de las normas comunitarias de próxima aplicación; por último, ha utilizado sus principales herramientas de política, los avisos y las recomendaciones, para alertar sobre potenciales riesgos sobre la estabilidad financiera y para proponer medidas correctoras.

En los puntos siguientes de este capítulo se describen los trabajos realizados en los comités internacionales de reguladores y supervisores en los que el Banco de España participa activamente, tanto en el ámbito global como en el europeo. Se incluye también la descripción de los trabajos desarrollados conjuntamente por los comités de supervisores de banca, valores y seguros; los trabajos de estabilidad financiera dentro la Junta Europea de Riesgo Sistémico y del Banco Central Europeo y, por último, los realizados por la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA).

4.1 Trabajos del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB)

El FSB tiene el mandato del G 20 de promover la estabilidad financiera. Para ello se le ha asignado el papel de coordinar y orientar los trabajos de las autoridades financieras nacionales y de los comités internacionales encargados de la emisión de estándares, de promover una implementación efectiva de los estándares financieros entre distintas jurisdicciones y de analizar, en coordinación con el FMI, los riesgos emergentes en el sistema financiero promoviendo, en su caso, la adopción de medidas concretas.

En él están representadas al más alto nivel las autoridades responsables de la supervisión, la estabilidad financiera, así como los ministerios de Finanzas de veinticuatro países, incluido España, así como los principales organismos y comités internacionales con responsabilidad sobre el sector financiero. Desde su creación¹ ha asumido el liderazgo en la coordinación de las reformas de la regulación financiera internacional en respuesta a la crisis sobre la base de los trabajos de los comités de supervisión sectoriales (como el Comité de Basilea) o a través de proyectos promovidos por el propio FSB.

A lo largo de 2011 se han realizado notables avances, entre los que destacan los relativos al marco regulatorio de las G-SIFI, la regulación del llamado sistema financiero en la sombra, las reformas de los mercados de derivados OTC y la revisión de la implantación de las reformas previamente acordadas en el ámbito de las prácticas de remuneración de las entidades financieras.

¹ El FSB fue creado por el G 20 en 2009 sobre la base del Financial Stability Forum (FSF).

Número

	Reuniones (b)	Grupos
Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB)	22	5
Autoridad Bancaria Europea (EBA) (c)	105	37
Junta de Supervisores	16	1
Comité Permanente sobre Contabilidad, Información Financiera y Auditoría (SCARA) (d)	20	8
Comité Permanente sobre Innovación Financiera (SCFI)	7	3
Comité Permanente sobre Supervisión y Prácticas (SCOP) (e)	13	6
Comité Permanente sobre Regulación y Políticas (SCRePol) (f)	45	16
Otros	4	3
Grupos del Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión (g)	17	3
Comité de Estabilidad Financiera (FSC) (h)	10	6
Consejo de Estabilidad Financiera (FSB)	43	13
Comité de Basilea de Supervisores Bancarios (BCBS)	91	37
BCBS	5	1
Grupo de Contabilidad (ATF)	6	5
Grupo de Desarrollo de Políticas Supervisoras (PDG)	49	17
Grupo de Implementación de Estándares (SIG)	14	8
Otros	17	6
Joint Forum	10	3
Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA)	5	1
Senior Supervisors Group (SSG)	2	1
TOTAL	305	106

FUENTE: Banco de España.

- a Los números de cada comité incluyen tanto los de los grupos y subgrupos que de él dependen como los del propio comité.
- b El número de reuniones incluye también las teleconferencias mantenidas por los comités principales.
- c La EBA comenzó su andadura el 1 de enero de 2011, asumiendo, entre otras, las responsabilidades y tareas del Comité Europeo de Supervisores Bancarios (CEBS).
- d Hasta el 20.4.2011: Grupo de Expertos sobre Información Financiera (EGFI).
- e Hasta el 20.4.2011: Grupo de Contacto (GdC).
- f Hasta el 20.4.2011: Grupo de Expertos sobre Regulación Prudencial (EGPR).
- g Grupos conjuntos de las tres autoridades supervisoras (Bancaria, de Seguros y Pensiones, y de Valores y Mercados).
- h El Comité de Estabilidad Financiera entró en funcionamiento en enero de 2011, sustituyendo al Comité de Supervisión Bancaria (BSC) del Banco Central Europeo.

En la cumbre de Cannes celebrada el 4 de noviembre de 2011, los líderes del G 20 dieron su apoyo a un amplio paquete de medidas propuestas por el FSB (en coordinación con el Comité de Basilea para los bancos globalmente sistémicos, G-SIB) para mitigar los riesgos de las G-SIFI, que se desarrolla ampliamente en el recuadro 4.1.

El reforzamiento de la regulación bancaria a través de Basilea III y de las mayores exigencias para bancos sistémicos puede crear incentivos para desplazar parte de la intermediación crediticia hacia sectores con una regulación menos exigente y sin acceso a la liquidez proporcionada por los bancos centrales, el denominado «sistema bancario en la sombra». Por ello, el FSB, siguiendo el mandato de la Cumbre de Seúl del G 20, elaboró un informe de recomendaciones dirigido a reforzar el seguimiento y la regulación de la banca en la sombra con el objetivo de adoptar, en su caso, las medidas regulatorias precisas que eviten el arbitraje regulatorio y sus posibles riesgos sistémicos. Con base en este informe, además de reforzar el seguimiento de este sector, se están analizando diversas opciones

Tras la cumbre en Seúl del G 20, en noviembre de 2010, el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) publicó el marco de referencia para el tratamiento de las entidades financieras de importancia sistémica (SIFI). Este marco consta de un conjunto de medidas complementarias que se pueden agrupar en tres categorías: a) requerimientos adicionales para aumentar la capacidad de absorción de pérdidas de las entidades sistémicas; b) normas y requerimientos para la resolución de estas entidades, y c) recomendaciones para la aplicación de una supervisión más intensa y eficaz. El marco se completa con la necesidad de desarrollar metodologías adecuadas que permitan la identificación y ordenación de estas entidades.

Durante 2011, uno de los trabajos prioritarios a nivel internacional ha sido, sin duda, el desarrollo de este marco, especialmente en el sector bancario y para entidades globales, las denominadas G-SIB.

Metodología para la identificación de G-SIB

Una pieza clave de los trabajos realizados ha sido la finalización de la metodología para identificar y ordenar las entidades bancarias en función de su importancia sistémica. Con este fin, el Comité de Basilea ha desarrollado el denominado «método del indicador básico», basado en indicadores cuantitativos que se agrupan en cinco categorías: actividad transnacional, tamaño, interconectividad, sustituibilidad y complejidad. Este enfoque cuantitativo se puede complementar, en casos excepcionales, con el juicio del supervisor, pero siempre de manera muy limitada y sujeta a revisión internacional *inter pares* para asegurar y garantizar la consistencia y la igualdad en su aplicación. Utilizando esta metodología, a cada entidad se le asigna una puntuación que permite clasificarla como G-SIB y ordenarla en función de su importancia sistémica.

Mayor capacidad de absorción de pérdidas para las G-SIB

Además de la metodología para la identificación y ordenación de las entidades bancarias sistémicas globales (G-SIB), el Comité de Basilea, con el respaldo del FSB, ha establecido un requerimiento que exige a estas entidades una mayor capacidad de absorción de pérdidas, lo que implica un recargo de capital adicional al exigido por Basilea III. Este recargo puede variar entre el 1 % y el 2,5 % de los activos ponderados por riesgo, dependiendo del grado de sistemicidad de la entidad, para lo que se han creado cuatro grupos o *buckets*. Asimismo, con el fin de desincentivar a las entidades a que aumenten su sistemicidad, se ha creado un grupo (en el que de momento no hay ninguna entidad) que permite, si fuera necesario, aplicar un recargo de hasta un 3,5 %.

Dado que el objetivo de este requerimiento es asegurar que las G-SIB financien una mayor proporción de sus balances con instrumentos que refuercen su resistencia como empresa en

funcionamiento, el Comité de Basilea, tras analizar las ventajas y desventajas de distintos instrumentos, concluyó que los G-SIB deberán cumplir su requerimiento adicional de absorción de pérdida con «capital de máxima calidad» (*common equity Tier 1*).

Medidas de resolución para las G-SIFI

El Consejo de Estabilidad Financiera ha desarrollado durante 2011 un nuevo estándar internacional (*FSB Key Attributes of Effective Resolution Regimes*) en el que se establecen las responsabilidades, instrumentos y poderes que todos los regímenes nacionales de resolución deberán tener para permitir a las autoridades resolver entidades dañadas de una manera ordenada y sin exponer a los contribuyentes al riesgo de pérdida.

Asimismo, este estándar establece requerimientos concretos que las entidades sistémicas globales (G-SIFI) —y, dentro de estas, las G-SIB— tendrán que cumplir. Estos requerimientos se concretan en la realización de evaluaciones de resolubilidad y planes de viabilidad y resolución, y en la necesidad de establecer acuerdos para preparar y mejorar la cooperación entre autoridades de resolución en tiempos de crisis.

Recomendaciones para la aplicación de una supervisión más intensa y eficaz

Por último, y como tercer bloque de medidas dentro del tratamiento de SIFI, es necesario mencionar el desarrollo por parte del Comité de Estabilidad Financiera de un conjunto de recomendaciones para llevar a cabo una supervisión más intensa y eficaz a través del reforzamiento de los mandatos de supervisión, recursos y poderes, así como mayores expectativas supervisoras en relación con la gestión de riesgos, la capacidad de agregación de datos, la gobernanza y los controles internos.

Implementación del marco para SIFI

En el sector bancario, en noviembre de 2011 el Comité de Basilea y el FSB identificaron un grupo inicial de 29 entidades sistémicas globales (G-SIFI)¹, que tendrán que cumplir a finales de 2012 los requerimientos de resolución específicos establecidos para estas entidades. La lista de G-SIFI se actualizará anualmente, incluyendo, además de entidades bancarias, otras enti-

¹ Lista inicial de G-SIFI ordenadas por orden alfabético (noviembre de 2011): Bank of America, Banco de China, Bank of New York Mellon, Banque Populaire CdE, Barclays, BNP Paribas, Citigroup, Commerzbank, Credit Suisse, Deutsche Bank, Dexia, Goldman Sachs, Grupo Crédit Agricole, HSBC, ING Bank, JP Morgan Chase, Lloyds Banking Group, Mitsubishi UFJ FG, Mizuho FG, Morgan Stanley, Nordea, Royal Bank of Scotland, Santander, Société Générale, State Street, Sumitomo Mitsui FG, UBS, Unicredit Group y Wells Fargo.

dades financieras sistémicas, y se publicará en noviembre de cada año.

Los requerimientos adicionales de mayor capacidad de pérdida se aplicarán inicialmente a aquellas entidades identificadas como G-SIFI en noviembre de 2014. Estas entidades tendrán que aumentar progresivamente su capital de máxima calidad (*common equity Tier 1*) a partir de enero de 2016 para cumplir íntegramente con el recargo adicional en 2019. Estas entidades también deberán cumplir en enero de 2016 las expectativas supervisoras sobre agregación de datos.

Como hemos visto, en el año 2011, los trabajos sobre SIFI se han centrado particularmente en el sector bancario y en las entidades globales, las denominadas G-SIB. El próximo año se centrará en el desarrollo del marco en el sector seguros; la extensión, tal como ha pedido el G 20 al FSB y al Comité de Basilea, del marco de G-SIB al resto de entidades bancarias sistémicas; y el desarrollo de los mecanismos adecuados para asegurar la implantación completa y consistente de las medidas adoptadas para las G-SIFI y los cambios en los regímenes de resolución nacionales.

regulatorias bien indirectas, regulando las relaciones de las entidades bancarias con estas instituciones, o bien directas. En este último caso, destaca: la revisión de la regulación de los fondos de inversión monetarios (*money market funds*) y de otras entidades que realizan actividades de banca en la sombra; la revisión de la implantación en los distintos países de las normas acordadas sobre transparencia y retención de riesgo en las titulaciones; y la revisión de la financiación con colateral en los mercados de *repos* y de préstamos de valores.

Otros trabajos de relevancia han sido los relativos a la implantación de la reforma de los mercados no organizados de productos financieros derivados (OTC, por sus siglas en inglés), que deberá estar finalizada e implantada en cada jurisdicción miembro del FSB a finales de 2012. El trabajo pretende reducir la opacidad y el riesgo sistémico generado por esta operativa en razón de las interconexiones originadas por la contratación bilateral de estos productos. Para ello se ha avanzado en especial respecto a la exigencia del G 20 de que todas las operaciones negociadas con contratos estandarizados de derivados OTC deben compensarse a través de las cámaras de compensación centralizada (CCP), negociarse en plataformas de negociación y registrarse en plataformas de registro centralizados.

Cabe mencionar también la publicación de un documento consultivo con principios para una concesión prudente de hipotecas residenciales sobre la base de los trabajos previos del Joint Forum y de la revisión multilateral de dichas prácticas que se menciona más adelante.

Otro aspecto de importancia creciente es el análisis de los riesgos que pueden afectar a la estabilidad financiera en los países emergentes (EMDE, por sus siglas en inglés). El FSB, conjuntamente con el Fondo Monetario y el Banco Mundial, publicó un informe con recomendaciones para facilitar la aplicación de los estándares financieros internacionales, reforzar la cooperación supervisora transfronteriza entre supervisores, adaptar el perímetro de las actividades reguladas a la realidad de estas economías, en especial respecto a las microfinanzas, gestión del riesgo de tipo de cambio y desarrollo de mercados de capitales locales.

Asimismo, a través de su Comité de Implantación de Estándares, el FSB lleva a cabo un exhaustivo seguimiento de las reformas realizadas en cada país miembro del FSB en respuesta a las recomendaciones del G 20 a través de las llamadas revisiones *inter pares*, o

peer reviews, en su terminología inglesa. En 2011 se han publicado tres revisiones «temáticas», sobre prácticas en materia de remuneraciones, difusión de información de riesgos y prácticas de concesión de hipotecas residenciales. El FSB ha publicado también tres revisiones multilaterales de países (España, Italia y Australia).

También es importante señalar los trabajos que desarrolla el FSB para la valoración de las vulnerabilidades del sistema financiero en cada momento que se utilizan como base para los denominados «ejercicios de alerta temprana» que elabora el FMI y para alertar a las autoridades para que puedan adoptar determinadas decisiones.

Adicionalmente, como vía para ampliar el alcance de sus actuaciones a un número más amplio de jurisdicciones, el FSB ha puesto en marcha en 2011 las primeras reuniones de los denominados «grupos regionales consultivos», que incluyen los países no miembros del FSB en cada región y que así reciben información de primera mano de los trabajos del FSB.

El amplio mandato otorgado por el G 20 al FSB y el elevado volumen de las actividades que lleva a cabo han propiciado que el G 20 en Cannes solicite al FSB que revise su gobernanza con el objetivo de garantizar su autonomía y aumentar su capacidad y sus recursos, si bien manteniendo los estrechos vínculos que le ligan con el Banco Internacional de Pagos (BIS) de Basilea.

4.2 Trabajos del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS)

El Banco de España ha continuado manteniendo un alto grado de implicación en los trabajos que se están desarrollando en el ámbito del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS). Estos trabajos siguen dando respuesta a las debilidades en la regulación prudencial bancaria que se han puesto de manifiesto durante la crisis y que han desencadenado una intervención a gran escala del sector público para restablecer la estabilidad financiera.

En diciembre de 2010 se aprobó el importante paquete de medidas conocido como Basilea III², que supone un cambio fundamental en el ámbito prudencial bancario. En particular, se exige una mejora sustancial en la calidad del capital elegible para cubrir los riesgos de la entidad y se aumentan de modo muy importante los requerimientos de capital, que incluirán la constitución de los denominados colchones de capital de conservación y anticíclico. Se incorporan, además, dos novedades regulatorias importantes: por una parte, se exige a las entidades que cumplan con una ratio de apalancamiento; y, por otra, se establecen dos nuevos ratios de liquidez con las que se persigue la cobertura de posibles necesidades futuras a corto plazo mediante un colchón de activos muy líquidos, y que se mantenga una adecuada estructura financiera a largo plazo. Dada su novedad, ambos elementos están sometidos a un período de observación relativamente largo.

Durante 2011, el Comité ha comenzado el análisis de los posibles efectos de las mismas con el fin de confirmar que cumplen con sus objetivos y que no tienen efectos no deseados, entre otros ámbitos, sobre la estabilidad financiera o sobre la actividad bancaria. A mitad de ejercicio, el Comité decidió ampliar este análisis para evaluar también los efectos que puede tener la implementación de Basilea III sobre los ratios de capital de las entidades. Además, el Comité ha venido publicado sus respuestas a las dudas más frecuentes de las entidades sobre la nueva normativa.

² Véase una descripción detallada del contenido de Basilea III en la Memoria de 2010.

Desde el comienzo de la crisis financiera internacional, han sido muchas las normas, principios o recomendaciones emitidas por distintos organismos internacionales, de tal manera que, a día de hoy, las principales tareas regulatorias han concluido.

Sin embargo, todo este esfuerzo regulatorio internacional habrá carecido de sentido si, finalmente, las nuevas normas no llegan a tener pleno efecto mediante su adecuado traslado a la normativa nacional de los distintos países.

Conscientes de ello, varios organismos han incluido desde hace tiempo entre sus trabajos el seguimiento de la implantación de los estándares financieros internacionales, destacando el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con sus Programas de Valoración del Sector Financiero (o FSAP, Financial Sector Assessment Program) y sus Informes sobre el Cumplimiento de Estándares y Códigos (en inglés, ROSC, *Reports on the Observance of Standards and Codes*), y más recientemente el G 20 y el Consejo de Estabilidad Financiera (en inglés, Financial Stability Board o FSB), a quienes nos referimos a continuación.

Las revisiones del G 20 y del Consejo de Estabilidad Financiera

En el nivel más alto del esquema de seguimiento se encuentra el G 20, interesado en que sus propias resoluciones se implanten real y efectivamente. Para ello ha delegado las tareas concretas de revisión en el FSB, el cual, en octubre de 2011, publicó el llamado Marco para la Coordinación de los Seguimientos de Implantación (en inglés, *Coordination Framework for Implementation Monitoring*, CFMI), que establece los principios de coordinación entre los distintos reguladores internacionales e integra los procesos de seguimiento de las resoluciones del G 20 y del FSB existentes actualmente.

El objetivo principal, pues, del CMFI es asegurar que las reformas financieras sean llevadas a cabo y que produzcan los resultados deseados. En él participan y colaboran tanto el propio FSB como los distintos emisores de estándares (Standard Setting Body o SSB, en inglés): cuando el tema del seguimiento recaiga exclusivamente en un área de responsabilidad de un órgano emisor de estándares y este tenga medios y métodos para llevar a cabo la revisión, será él quien tenga la responsabilidad principal en la revisión. En otro caso, serán los órganos del propio FSB los que lleven la iniciativa.

El FSB, desde su creación, viene efectuado dos tipos de revisiones: los informes de avance (*progress reports*) y las revisiones *inter pares* (*peer reviews*), que están relacionados y son complementarios entre sí. Los primeros son menos profundos, son mayores en número, y consumen menos recursos que los segundos. Estos últimos pueden ser transversales de carácter temático sobre distintas jurisdicciones o dedicadas a un país en concreto.

Independientemente de quién tenga la responsabilidad principal y, en consecuencia, de quién realice materialmente las revisiones, las conclusiones de los seguimientos se presentan al plenario del FSB y posteriormente al G 20.

En cuanto a los temas, dentro del CMFI se distinguen dos tipos de áreas de revisión: las llamadas prioritarias, que tendrán un seguimiento mayor y sobre las que se informará de manera más detallada, pudiendo llegar los informes, o parte de ellos, a ser públicos; y el resto de áreas, que no tendrán un seguimiento tan detallado. En concreto, actualmente las áreas prioritarias son: transposición de Basilea III, reforma de los mercados de derivados OTC, prácticas de remuneración, medidas sobre entidades sistémicas (SIFI), marco de resolución de entidades, y banca en la sombra.

Las revisiones del Comité de Supervisores de Basilea

Por lo que se refiere a la transposición de la regulación internacional del sector bancario, en la misma línea ya descrita, el pasado septiembre de 2011 el Comité de Supervisores Bancarios de Basilea (en inglés, Basel Committee on Banking Supervision o BCBS) formalizó un marco para la revisión de la implantación consistente entre los miembros de sus estándares, que desarrollará en la práctica el Grupo de Implantación de Estándares (Standards Implementation Group o SIG, en inglés), subgrupo de alto nivel que, como su nombre indica, está precisamente dedicado a estos temas.

Sobre la base de este encargo, el SIG ha diseñado un esquema de revisión en tres niveles, con un progresivo grado de profundidad en el análisis, que se detalla seguidamente.

El primer nivel trataría de asegurar que los países han transpuesto formalmente los acuerdos en los plazos pactados. En esta línea, en octubre pasado, el Comité publicó un informe, el *Progress Report on Basel III Implementation*, donde se analiza, país por país, el grado de avance en la transposición de Basilea II, II.5 y III a las normas nacionales, comprometiéndose, además, a actualizar anualmente este informe, y haciéndolo, efectivamente, en abril de 2012.

El segundo nivel buscará asegurar la consistencia de las normas locales con las internacionales. Ya no se trata simplemente de ver que la norma de adaptación existe, sino que su contenido es acorde con el estándar. Esta fase contempla una primera subfase de autoevaluación, en la que cada jurisdicción contestará un amplio cuestionario, y una segunda en la que expertos del BCBS y de terceros países analizarán en detalle el contenido efectivo de la norma local. Ello dará lugar a un informe que, aprobado por el Comité con audiencia al país afectado, será publicado en el sitio web de dicho Comité para conocimiento general. Esta es la denominada también «fase de *peer reviews*». El Comité también acordó que los primeros *peer reviews* se realizarán a jurisdicciones con

SIFI globales, en concreto, la Unión Europea (que se analizará como jurisdicción única), Estados Unidos y Japón, comenzando en el primer trimestre de 2012.

Por último, el tercer nivel trata de ir más allá e intenta garantizar que las normas locales producen en la práctica bancaria y supervisora los efectos deseados. En este punto, los análisis ya

no se limitarán al estudio abstracto de las normas, sino que se comprobará que el efecto de la aplicación de las mismas en bancos reales y en el trabajo del supervisor sean homogéneos y acordes con el objetivo perseguido. En concreto, los primeros trabajos en marcha a este nivel revisarán la consistencia de los activos ponderados por riesgo, tanto de la cartera de negociación como de la de inversión crediticia.

Por otra parte, el Comité ha puesto especial énfasis en la importancia de que sus medidas (no solo este nuevo paquete de normas, sino también los anteriores) se implementen en todos los países que se han comprometido a hacerlo de forma adecuada (en modo y tiempo). Por ello se han comenzado a realizar unos trabajos específicos que persiguen evaluar la trasposición efectiva y consistente de la normativa a las legislaciones nacionales, con un análisis de las posibles desviaciones. Además, se está analizando la aplicación práctica de temas concretos (empezando por el cálculo de las ponderaciones de activos) a fin de incrementar la convergencia en la aplicación del marco general de Basilea.

Como ya se ha comentado durante 2011, en respuesta a peticiones del FSB, se ha avanzado en los trabajos relativos al tratamiento de las entidades consideradas sistémicas (SIFI) y se ha concretado la metodología para determinar si una entidad bancaria es sistémica a nivel global, así como la definición de los recargos de capital asociados, que varían en función de su grado de importancia sistémica. En el marco de los trabajos sobre intensidad supervisora, se ha trabajado en la implementación de las recomendaciones que en 2010 hizo a este respecto el FSB, y que también han llevado a la revisión de los *core principles* o principios básicos para una supervisión bancaria eficaz.

Asimismo, a lo largo del año 2011 pueden destacarse los siguientes trabajos en otros ámbitos: en el ámbito de las políticas retributivas de las entidades de crédito, se ha publicado un documento que recoge los requisitos de información que deben integrarse dentro del conocido Pilar III del marco de Basilea, así como el informe definitivo sobre prácticas en esta materia. En el de la revisión del tratamiento del riesgo de contraparte asociado a los derivados financieros, se han desarrollado propuestas concretas que endurecen sustancialmente los requerimientos de capital asociados a este riesgo. Se ha avanzado también en el tratamiento prudencial de las exposiciones de las entidades de crédito en las cámaras de contrapartida central, que ya no están exentas de requerimientos, sino que se les somete a requisitos de capital. Ha continuado también la revisión fundamental del tratamiento de la cartera de negociación. Por su parte, en el marco de las titulaciones, los trabajos se han centrado en el recalibrado y la revisión de la jerarquía de métodos para evitar una excesiva dependencia de los *ratings*. Por último, destacar la publicación³ de dos guías centradas en el tratamiento del riesgo operacional, y de un documento consultivo sobre auditoría interna de las entidades. Finalmente se comenzó a trabajar en dos nuevas áreas, la planificación del capital y la normativa aplicable a los llamados «grandes riesgos», para revisar las recomendaciones que actualmente hay en esta materia.

³ La lista de documentos publicados completa se encuentra en el sitio web del BIS.

Finalmente, conviene señalar que el Comité comenzó en el último trimestre de 2011 los trabajos sobre «banca en la sombra» bajo la coordinación del FSB, para evitar que el endurecimiento de la normativa prudencial aplicable a las entidades de crédito supervisadas suponga un incremento de la operativa a través de estas entidades que escapan a la regulación prudencial de las entidades de crédito, aunque realizan actividades similares. Estos trabajos persiguen que se evalúe si es necesario adoptar alguna medida para endurecer la relación de los bancos con estas entidades.

4.3 Trabajos de la Autoridad Bancaria Europea (EBA)

El 1 de enero de 2011, el Comité Europeo de Supervisores Bancarios (CEBS, por sus siglas en inglés) se transformó en una autoridad europea (véase recuadro 4.2 de la *Memoria de la Supervisión Bancaria en España, 2010*), pasando a denominarse Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés). El Banco de España considera su participación en esta nueva autoridad como prioritaria dentro del marco de la coordinación supervisora internacional. Además de participar activamente como miembro, ostenta la presidencia de varios grupos, entre otros, el subcomité principal en materia de supervisión y prácticas supervisoras (SCOP, por sus siglas en inglés).

La transformación del CEBS en esta nueva Autoridad ha tenido repercusiones en el sistema financiero europeo y ha supuesto un cambio significativo en el sentido de los trabajos que debe desarrollar, al asumir una serie de tareas y competencias con las que no contaba. Quizás la más relevante de las nuevas funciones es la relacionada con el establecimiento de una normativa bancaria única a nivel europeo (*single rule book*) a través del desarrollo de normas técnicas de regulación y ejecución, de aplicación directa para supervisores y entidades una vez aprobadas por la Comisión Europea. En los borradores que se han manejado durante 2011 de las propuestas para la trasposición a nivel europeo de la nueva regulación de solvencia bancaria (Basilea III), se le asignaban a la EBA cerca de un centenar de normas técnicas (varias de las cuales deberán finalizarse a lo largo del año 2012), además de más de una veintena de guías (o directrices) e informes. Otras competencias asumidas por la EBA son la de contribuir al funcionamiento consecuente y coherente de los colegios de supervisores de los grupos transfronterizos europeos y la de fomentar su funcionamiento y la aplicación coherente en todos ellos del derecho de la Unión. Asimismo, se han reforzado las competencias en materia de análisis de vulnerabilidades del sistema, con informes periódicos al Parlamento Europeo y al ESRB, y aportaciones a los informes a la Mesa de Estabilidad Financiera del Comité Económico y Financiero y la protección de consumidores.

En 2011, la EBA repitió el ejercicio de las pruebas de resistencia sobre un grupo numeroso de entidades de crédito europeas, de manera similar al que realizó el CEBS en el año 2010. El Banco de España ha vuelto a participar activamente en estas pruebas, sometiendo a las mismas por segundo año consecutivo a la práctica totalidad del sistema bancario español. Estas pruebas de resistencia fueron realizadas en colaboración con el ESRB, el Banco Central Europeo y la Comisión Europea.

A estos ejercicios hay que añadir una de las iniciativas más relevantes de la EBA durante su primer año como autoridad: el ejercicio de recapitalización anunciado en octubre de 2011. El objetivo de esta recomendación, englobada dentro de un conjunto de medidas que se han de adoptar a nivel europeo, fue restaurar la confianza en el sistema bancario europeo ante la crisis de deuda soberana. Este ejercicio se estructuró alrededor de dos medidas. En primer lugar, la imposición de un recargo de capital por riesgo soberano (*buffer* soberano) y, en segundo lugar, la exigencia de una ratio de capital de máxima categoría del 9%. Las entidades que han participado en el ejercicio deberán cumplir con

este requerimiento en junio de 2012 (entre ellas figuran cinco entidades de crédito españolas). En el recuadro 1.1 de esta Memoria se explican con detalle tanto las pruebas de resistencia como el ejercicio de recapitalización.

La EBA ha continuado trabajando, además, en la convergencia de las prácticas supervisoras mediante la emisión de guías y el asesoramiento técnico a la Comisión Europea.

En el año 2011 ha publicado la guía sobre Gobierno interno de las entidades de crédito y ha revisado las Guías sobre estados prudenciales comunes de solvencia (COREP). Además, ha publicado para consulta los borradores de las futuras guías sobre remuneración relativas a dos ejercicios que la CRD III ha encomendado a la EBA (el primero, para analizar las prácticas y políticas de remuneración de las entidades europeas, y el segundo, sobre información relativa a empleados que ganen más de un millón de euros); la guía sobre el cálculo del valor en riesgo (VaR) en situaciones de estrés (*stressed VAR*); las guías sobre requerimientos de capital en la cartera de negociación (IRC, por sus siglas en inglés), así como el borrador de la norma técnica de ejecución de los estados supervisores comunes (basada en COREP y FINREP). También se han seguido comentando los trabajos elaborados por el IASB.

Asimismo, emitió una opinión en respuesta a la consulta de la Comisión Europea en relación con los detalles técnicos sobre un posible marco europeo de recuperación y resolución.

La EBA ha continuado, en el año 2011, con el estudio de impacto cuantitativo (QIS) con el fin de analizar los efectos de las reformas planteadas sobre regulación bancaria en materia de capital y liquidez, y con los informes periódicos conjuntos con el Comité de Estabilidad Financiera (anterior Comité de Supervisión Bancaria) del BCE sobre el impacto del ciclo económico en los requerimientos mínimos de capital establecidos por la nueva normativa de solvencia.

Otros trabajos de la EBA durante 2011 han sido la puesta en marcha de una amplia base de datos basada en indicadores de las principales entidades europeas, y del registro de entidades autorizadas en la Unión Europea.

4.4 Trabajos desarrollados conjuntamente por las autoridades de banca, valores y seguros

En el ámbito intersectorial, el Banco de España ha continuado implicado tanto en los trabajos que a nivel mundial desarrolla el Joint Forum como en los que a nivel europeo desarrollan las autoridades supervisoras de los sectores bancario (EBA), de valores (ESMA), y de seguros (EIOPA), a través del Comité Conjunto de las Autoridades Supervisoras (Joint Committee, en adelante).

El Joint Forum es un comité de ámbito global que agrupa a supervisores del sector bancario, de valores y de seguros. En el año 2011 ha publicado la actualización de los principios de conglomerados del año 1999, así como un informe que analiza los mercados de titulizaciones desde la óptica de sus incentivos tanto para emisores como para inversores. Asimismo, se han realizado análisis sobre las prácticas habituales de apoyos intragrupo en conglomerados financieros y se ha impulsado la revisión y evaluación de los desarrollos producidos en respuesta a la petición del G 20 de identificar las principales deficiencias en el perímetro regulatorio y en las inconsistencias que existen en los estándares internacionales de banca, valores y seguros.

El Banco de España ha contribuido desde hace años presidiendo diversos grupos de trabajo, esfuerzo que se ha visto reconocido en marzo de 2012 con su admisión como miembro

bro del Joint Forum, puesto que se suma al que hasta ahora tenía la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Por otra parte, a nivel de la Unión Europea, con el nacimiento de las Autoridades Supervisoras Europeas, el Joint Committe inició su andadura en 2011 asumiendo las labores de coordinación intersectorial y dando continuidad a los trabajos que hasta entonces habían desarrollado los comités de nivel 3 (3L3) y el Comité de Conglomerados. A través de este, las ESA trabajan para asegurar la consistencia de sus prácticas supervisoras y regulatorias, en cuatro subcomités principales, de los cuales Banco de España está presente en el relativo a conglomerados financieros, que continuó trabajando en el asesoramiento a la Comisión Europea respecto a la modificación de la Directiva Europea orientada a reforzar la supervisión sobre este tipo de entidades, en el de prevención del lavado de dinero negro, y en el de análisis de riesgos intersectoriales.

Asimismo, el Banco de España participa en el Senior Supervisors Group, que es un grupo formado básicamente por supervisores bancarios y algunos supervisores de valores de los países donde está la sede social de los bancos con importancia sistémica. Este grupo es fundamentalmente un foro de intercambio de experiencias supervisoras en el ámbito de esas entidades, y analiza con una perspectiva práctica temas relevantes para las mismas, como el riesgo de contraparte asociado a derivados, dado que es un indicador de la interconexión entre las entidades grandes, que son las únicas activas en estos mercados; la idoneidad y suficiencia de los datos con que las entidades trabajan internamente; la definición interna del llamado «apetito por el riesgo» de las entidades, lo que condiciona su estrategia de negocio; o la mejora de las infraestructuras tecnológicas de las que disponen, que deben servir para llevar a cabo sus actividades de una manera prudente. Durante 2011, el grupo ha trabajado en temas relacionados con el gobierno corporativo y la innovación financiera. En algunos casos, mediante reuniones con representantes de las entidades.

4.5 Trabajos de estabilidad financiera de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (más conocida por sus siglas inglesas, ESRB)

En 2011, también inició su actividad la Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB). El ESRB es la nueva institución responsable de la supervisión macroprudencial en la UE y su principal objetivo es prevenir y mitigar el riesgo sistémico que pueda afectar al sistema financiero de la UE. Forman parte del ESRB los bancos centrales y las autoridades supervisoras, tanto a nivel nacional como europeo, así como la Comisión Europea y el Comité Económico y Financiero. El Banco de España, en su doble faceta de banco central nacional y supervisor del sistema bancario, es miembro del ESRB. Por ser banco central es, además, miembro con derecho a voto del Consejo General del ESRB.

Desde el inicio de su actividad, el ESRB ha trabajado en cuatro ámbitos fundamentales: ha mantenido un debate continuado con otras autoridades sobre las implicaciones macroprudenciales de las normas comunitarias de próxima aplicación; ha iniciado el trabajo para crear un marco conceptual adecuado para analizar los riesgos y para dotarse de los instrumentos necesarios para contrarrestarlos; ha realizado un seguimiento de los riesgos y las vulnerabilidades del sistema financiero en la Unión Europea y, por último, ha utilizado sus principales herramientas de política, los avisos y las recomendaciones, para alertar sobre riesgos que ha identificado como potencialmente sistémicos y proponer medidas correctoras.

En 2011, el ESRB aprobó tres recomendaciones públicas, una sobre los posibles riesgos asociados a los préstamos en moneda extranjera, otra sobre los riesgos que podrían derivarse de una excesiva dependencia de la financiación en dólares estadounidenses por

El 1 de enero de 2011 se puso en funcionamiento el nuevo sistema europeo de supervisión financiera. Este nuevo sistema tiene dos pilares: el macroprudencial, que lo constituye la Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB), y el microprudencial, que lo constituyen, junto con los supervisores nacionales, las tres nuevas autoridades supervisoras microprudenciales: la Autoridad Bancaria Europea (EBA), la Autoridad Europea de Mercados y Valores (ESMA) y la Autoridad Europea de Seguros y Fondos de Pensiones (EIOPA).

Entre los objetivos principales de la ESRB y las nuevas autoridades supervisoras europeas, se encuentra el análisis de vulnerabilidades del sistema. Uno de los instrumentos de los que se sirve la ESRB para este análisis es la información cuantitativa que recibe de las tres autoridades supervisoras europeas y del BCE (que proporciona a la ESRB apoyo logístico, analítico, estadístico y administrativo).

En el caso de las entidades de crédito, hasta la fecha, el flujo de datos cuantitativos de la EBA a la ESRB se ha sustanciado en la transmisión periódica de una batería de indicadores claves de riesgo conocidos como «KRI», que es el acrónimo de su denominación en inglés (*Key Risk Indicators*). Los KRI son un conjunto de 53 indicadores que incluyen ratios y tasas de crecimiento, así como las magnitudes necesarias para el cálculo de los primeros y de las segundas. Con estos indicadores claves se busca valorar la solvencia, el riesgo de crédito y la calidad crediticia, la estructura de balance y los resultados de las entidades analizadas.

Los KRI se compilan con una frecuencia trimestral. El flujo de datos va, en primer lugar, de las entidades a los supervisores nacionales; a continuación, de los supervisores nacionales a la EBA; y, por último, de la EBA a la ESRB. La muestra de entidades analiza-

das comprende 56 grupos consolidados de 19 países, incluyendo cuatro grupos españoles. Los supervisores nacionales remiten a la EBA datos «entidad a entidad», mientras que la EBA remite a la ESRB datos agregados. Esta agregación se realiza respetando los criterios de confidencialidad acordados entre las autoridades supervisoras europeas y la ESRB.

La puesta en marcha durante 2011 de esta recogida periódica de información no ha estado exenta de desafíos. Como se ha indicado, la creación del sistema europeo de supervisión financiera es muy reciente y, por tanto, la ESRB, por un lado, y la EBA y los supervisores nacionales, por otro, han tenido que dotarse, en un plazo breve de tiempo, de los recursos humanos y técnicos necesarios para transmitir y almacenar los datos, así como de los procedimientos necesarios para asegurar su calidad y salvaguardar su confidencialidad. Estos problemas iniciales han sido solventados y, a día de hoy, el ESRB está recibiendo los KRI y los está utilizando para sus análisis.

Los KRI se han diseñado a partir de los datos que figuran actualmente en las guías sobre estados de información financiera (FINREP) y de requerimientos de capital (COREP) del Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CEBS), el organismo predecesor de la EBA. A petición del ESRB, se va a realizar una revisión del alcance y contenido de los KRI en cuanto se produzca la entrada en vigor de las normas técnicas de ejecución con los nuevos estados comunes de FINREP y COREP (en principio, prevista para 2013).

Como complemento a los KRI, la ESRB recibe periódicamente del BCE los datos agregados sobre entidades de crédito incluidos en el «Consolidated Banking Data» (CBD), que se recogen desde 2002.

parte de la banca europea y, finalmente, una tercera referida a los mandatos macroprudenciales, que establece unas guías sobre el contenido de los mandatos que deben otorgarse a las autoridades macroprudenciales nacionales.

El Banco de España se integró a principios de 2011 en el Comité de Estabilidad Financiera del Banco Central Europeo surgido al desaparecer el Comité de Supervisión Bancaria, con la función de apoyar al Consejo de Gobierno en sus tareas de estabilidad financiera. El Banco ha participado activamente en todos los trabajos y tareas del Comité, sobre todo en la elaboración de los informes semestrales de estabilidad financiera.

4.6 Trabajos de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA)

La ASBA es un foro de alto nivel en el que están representados por sus máximos dirigentes los organismos de supervisión y regulación bancaria de 35 países del continente americano, que tiene como principales cometidos apoyar la adopción de los estándares internacionales tanto de regulación como de prácticas de supervisión bancaria, promover la cooperación técnica entre los asociados e impulsar la realización de programas de capacitación para apoyar el nivel de cualificación en la región.

El Banco de España es miembro colaborador de la ASBA desde su constitución, y desde 2006 es el único miembro asociado no regional, participando activamente en los órganos de gobierno de la Asociación, grupos de trabajo y planes de capacitación.

Los trabajos de la asociación en 2011 se han centrado en los temas que despiertan más interés entre los supervisores de la región latinoamericana: el análisis y los efectos del nuevo marco regulatorio, la supervisión macroprudencial y la inclusión financiera de la capas no bancarizadas de la población. Destaca el trabajo de diagnóstico respecto a la implantación de los acuerdos de Basilea II y III en Latinoamérica, que ha servido de base para la definición de los grupos de trabajo que se desarrollarán en 2012 sobre evaluación del capital mínimo y riesgo de liquidez. Asimismo, se publicó con la colaboración del Banco Mundial un informe sobre el marco de supervisión sistémica en la región.

El Banco de España apoya con decisión las reuniones y grupos de trabajo de aquellas materias en las cuales la aportación de su experiencia puede ser mas valiosa; así, en 2010 participó en un grupo de trabajo sobre recomendaciones para la supervisión de los conglomerados financieros y en otro sobre gestión y supervisión del riesgo de liquidez, y en 2011 está participando, desde la Dirección General de Regulación, en un grupo de trabajo sobre el marco regulatorio de protección al consumidor.

Hay que destacar la oferta formativa que el Banco de España ofrece a los funcionarios de los asociados de la ASBA, que en 2011 se concretó en forma de seminarios *ad hoc* sobre el Pilar II, productos financieros derivados y riesgo de mercado, la reserva de cinco plazas en la mayor parte de los cursos de formación interna para el personal de la Dirección General de Supervisión, y un seminario en línea de ocho semanas de duración y una semana presencial organizado con la Fundación CEDDET, sobre «Supervisión en base a riesgos».

La ASBA también se beneficia de otras actividades organizadas desde el Banco de España para el CEMLA, el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, y otros organismos internacionales.

