
28.09.2023

**Intervención en el seminario con representantes del sector
bancario***

BNP Paribas

Madrid

Margarita Delgado

Subgobernadora

*Traducción al español del original en inglés.

La **regulación prudencial** no está calibrada para que genere «cero fallos». Su objetivo es reducir la probabilidad y el impacto de tensiones bancarias, facilitando al mismo tiempo la intermediación financiera y el crecimiento económico.

La regulación prudencial se sustenta, bajo mi punto de vista, en tres pilares: Gobernanza, Supervisión y Regulación.

Gobernanza

La crisis financiera mundial fue dolorosa, pero también un episodio fundamental que nos mostró la importancia de contar con un **marco robusto de gobernanza y de gestión de riesgos**. Estas funciones son la primera línea de defensa de un negocio sólido y rentable. A este respecto, desde entonces, el marco europeo ha mejorado notablemente a lo largo de los años. No obstante, **sigue habiendo retos** a la hora de aplicar cambios en el marco de gobernanza y lograr que sean eficaces.

La gobernanza es un ámbito al que los supervisores prestamos mucha atención, ya que somos conscientes de que es importante que su estructura y funcionamiento sean sólidos. Prueba de ello es que se han detectado 7.371 deficiencias en esta área desde la creación del MUS, de las cuales 1.303 siguen pendientes de subsanar. Esto se debe a que siempre existe margen de mejora y a que la gobernanza no debería considerarse algo estático. Al contrario, conforme van surgiendo nuevos retos (riesgos climáticos, ASG [ambientales, sociales y de gobernanza], digitalización, etc.), la gobernanza se tiene que actualizar para abordarlos adecuadamente.

Por tanto, la gobernanza ha sido, es y será un área a la que los supervisores continuaremos prestando atención. Es una prioridad clara y la piedra angular de nuestra actividad.

Supervisión

La supervisión debe ser intrusiva (como lo es actualmente), adaptable y prospectiva, combinando la supervisión micro con la perspectiva macro. Tenemos que complementar la visión horizontal con el juicio experto de nuestros equipos.

Una supervisión rigurosa y eficaz incluye:

- la capacidad y disposición de los supervisores no solo para **identificar activamente debilidades** en las entidades, sino también para **actuar con prontitud**;
- la necesidad de asegurar que los equipos de supervisión cuenten con los recursos adecuados en términos de cantidad y calidad;
- la necesidad de hacer un seguimiento continuo de los cambios exógenos y estructurales que se producen en el sistema bancario y de adaptar los enfoques supervisores con respecto a la vigilancia de los riesgos, especialmente en el caso de las entidades que aumentan de tamaño con rapidez o que adoptan nuevos modelos de negocio; y
- mantener una cooperación supervisora transfronteriza eficaz y oportuna mediante una amplia red.

La supervisión tiene que ser adaptable y flexible al nuevo entorno y los nuevos riesgos. Observamos que, además de los riesgos tradicionales que siguen siendo esenciales (como el riesgo de crédito), los supervisores debemos **examinar a fondo cómo ajustan las entidades sus modelos de negocio, sus estrategias y su gobernanza a los nuevos riesgos**. Por ejemplo, actualmente estamos siendo más activos en lo que respecta a todos los riesgos relacionados con el proceso de digitalización, las infraestructuras tecnológicas, los proveedores externos, la resiliencia operativa, nuevos agentes... Aunque la digitalización siempre ha formado parte del negocio bancario, el proceso de aceleración que ha experimentado en los últimos años ha incrementado la exposición al riesgo. En este sentido, las actuaciones supervisoras han de incluir estos elementos en las evaluaciones.

También considero que el **enfoque prospectivo** es muy importante para anticipar riesgos o áreas que generan preocupación. El MUS lo aplicó en relación con el riesgo de tipo de interés mucho antes del cambio de política monetaria.

Regulación

Considero que la regulación **también tiene que ser adaptable al entorno**. Es cierto que necesitamos un **marco regulatorio estable**, pero ello no significa que tenga que ser estático. Acordar e implementar el marco principal de regulación prudencial lleva años (el primer marco de Basilea III se publicó en diciembre de 2010 y todavía no se aplica plenamente en Europa). Sin embargo, la regulación debe establecer las reglas y el marco para abordar los nuevos riesgos, como el riesgo climático o los riesgos tecnológico, digital y operacional.

En este sentido, es necesario que todas las partes interesadas lleguen a un acuerdo para regular estos elementos nuevos. Por ejemplo, en Europa, hemos realizado un gran esfuerzo con DORA y MICA. Estos son buenos ejemplos del grado de adaptación que debe tener nuestra regulación, pero hay muchos otros (como el paquete de finanzas digitales y el reglamento de servicios digitales). En cambio, la situación es ligeramente distinta en lo que respecta al riesgo climático. Aun cuando Europa está liderando esta iniciativa, tenemos que acelerar el proceso regulatorio y fomentar la cooperación internacional para fijar estándares internacionales. Aunque el ISSB ya ha publicado sus dos primeras normas relativas a la divulgación de información sobre sostenibilidad, necesitaremos mayor claridad en muchos aspectos (por ejemplo, una taxonomía sostenible y social).

En conclusión, considero que **adaptabilidad, flexibilidad y capacidad de reacción rápida** son las características principales para que tanto la regulación como la supervisión puedan hacer frente al entorno cambiante actual. Ello debe ir **respaldado por un marco de gobernanza robusto** que constituye la piedra angular de un modelo de negocio rentable y sostenible.

También necesitamos modelos de negocio sostenibles, un aspecto muy relevante dados los retos que se presentan en el actual panorama competitivo y cambiante.

La supervisión a nivel internacional

Las turbulencias bancarias de la primavera pasada también pusieron de relieve la importancia de una supervisión rigurosa y eficaz en varias dimensiones. Como ya ha confirmado el BIS, aprendimos algunas lecciones en relación con la supervisión.

En primer lugar, las turbulencias subrayaron la **importancia de que los supervisores desarrollen un conocimiento profundo de la sostenibilidad de los modelos de negocio de las entidades**. Este es un factor esencial de nuestra actividad, en la que los supervisores nos enfrentamos a algunos retos:

- Cuál es la mejor forma de evaluar la sostenibilidad de los modelos de negocio de una forma holística (por ejemplo, utilizando un amplio conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos).
- Cómo cuestionar determinados tipos de modelos de negocio sin ser responsables de la estrategia de negocio de la entidad.
- Cómo hacer un seguimiento de los cambios estructurales a medio plazo para identificar mejor su impacto sobre los diferentes modelos de negocio.

En segundo lugar, un elemento fundamental de la labor supervisora es **asegurar que la gobernanza y la gestión de riesgos de las entidades sean eficaces y robustas**.

En tercer lugar, las turbulencias pusieron en evidencia **retos claros en la vigilancia del riesgo de liquidez de los bancos**. Estos retos se refieren a la velocidad y el volumen de las salidas de depósitos y los cambios en el perfil de financiación de las entidades, y a la importancia de que los bancos estén preparados desde el punto de vista operativo para escenarios de tensiones de liquidez.

En cuarto lugar, se nos ha recordado una vez más que **el juicio supervisor es un elemento esencial**. Es poco probable que un enfoque basado en normas permita, por sí solo, identificar adecuadamente, evaluar y mitigar oportunamente los riesgos más importantes. Esto no resta importancia al papel de un enfoque de este tipo en la fijación de estándares mínimos. Al contrario, puede complementar dichos estándares mediante la aplicación del juicio supervisor —y, por tanto, intervenir proactivamente incluso cuando no se hayan incumplido normas específicas— para que la supervisión bancaria sea dinámica.

En quinto lugar, es importante reflexionar sobre el papel y el alcance de las **herramientas supervisoras existentes** como complementos de los estándares internacionales mínimos y asegurar que sean suficientes para impulsar acciones concretas en las entidades.

Por último, si bien hubo varios elementos positivos en la **cooperación supervisora** transfronteriza durante las turbulencias, habría que considerar si son necesarios protocolos de intercambio de información más amplios a nivel transfronterizo.

Los acontecimientos que sacudieron al sector bancario la pasada primavera pusieron el foco, en parte, en los bancos más pequeños, y tengo algunas reflexiones que hacer al respecto.

Primero, los beneficios de Basilea III en términos de estabilidad financiera solo pueden asegurarse si las normas se aplican según lo previsto. Esto implica tanto la **implementación plena y coherente de las normas de Basilea III como su aplicación a los bancos internacionalmente activos**.

Segundo, dependiendo de las circunstancias locales, **podría ser adecuado adoptar una aplicación proporcional de Basilea III para los bancos que no operan a escala internacional**. Corresponde a la jurisdicción local implementar esas normas, pero el Comité de Basilea ha hecho hincapié en que **«todas las entidades deberían estar sujetas a supervisión en proporción a su perfil de riesgos y a su importancia sistémica»**. Tal como nos han recordado los acontecimientos recientes, hay muchas dimensiones en la importancia sistémica de la inviabilidad de una entidad, como los efectos de propagación de primera y segunda vuelta.

Por último, el Comité también ha subrayado que la proporcionalidad no debería tener como objetivo «diluir la solidez» de las normas y que «cualquier enfoque proporcional más simple tendría que ser más conservador para compensar su menor sensibilidad al riesgo».

Afortunadamente, como hemos experimentado hace poco, aplicamos las mismas normas a todos los bancos independientemente de su tamaño (en comparación con la práctica en Estados Unidos). La supervisión debe ser proporcional al perfil de riesgo y a la importancia sistémica.

El MUS está aplicando actualmente esta proporcionalidad a las entidades menos significativas y también entre las entidades significativas, dependiendo del tipo de riesgo específico. Sin embargo, todas las entidades deben seguir las mismas normas. La proporcionalidad no debería entenderse como condiciones más laxas para operar.

En términos de coordinación entre supervisores, es preciso tener en cuenta que el sector financiero está regulado debido al impacto de la actividad financiera en la economía real. Por tanto, hay una amplia variedad de partes interesadas, reguladores y supervisores a todos los niveles (internacional y nacional).

En cuanto al sector bancario, está el conjunto de órganos europeos:

- Los **órganos legislativos de la UE** (CE y PE), que proponen y aprueban la regulación (por ejemplo, el CRR, la CRD...).
- La **Autoridad Bancaria Europea** (EBA), que es una autoridad independiente de la UE que trabaja para garantizar una regulación y supervisión prudencial eficaz y coherente en todo el sector bancario europeo. La tarea principal de la EBA es contribuir a la creación del código normativo único europeo para la banca. La finalidad es proporcionar a las entidades financieras de la UE un conjunto único de normas prudenciales armonizadas. La EBA desempeña también una labor importante de promoción de la convergencia de las prácticas de supervisión y tiene la función de evaluar los riesgos y las vulnerabilidades del sector bancario de la UE.

- El **MUS** o Mecanismo Único de Supervisión, que es responsable de la supervisión directa de las principales entidades de crédito de la zona del euro (actualmente 110).
- El resto de **autoridades nacionales competentes**, responsables de la supervisión directa de las entidades menos significativas.
- La **Junta Única de Resolución (JUR)**, que es la autoridad de resolución principal de la Unión Bancaria. Junto con las autoridades nacionales de resolución, forma el Mecanismo Único de Resolución. Su misión es asegurar una resolución ordenada de las entidades de crédito inviables, protegiendo al contribuyente de rescates públicos, lo que significa promover la estabilidad financiera.
- Las demás autoridades de supervisión financiera (**ESMA** y **EIOPA**), que junto con la EBA aseguran una supervisión financiera coherente y adecuada en toda la UE.

Soy totalmente consciente de la **complejidad** de este marco que, por cierto, no está completo. Hay que añadir a la lista los órganos reguladores internacionales (BSBS, FSB...). Creo que esta es la otra cara de la moneda, que refleja la complejidad del sector financiero.

Una de las lecciones extraídas de la gran crisis financiera fue que la regulación y la supervisión deberían ser reforzadas en diferentes dimensiones y aspectos. Las consecuencias de esa crisis fueron muy dolorosas y muchas economías tardaron muchos años en recuperarse.

Las recientes turbulencias bancarias en Estados Unidos también pusieron de relieve las deficiencias del marco supervisor (demasiado complejo y no lo suficientemente ágil para escalar, implementar y hacer cumplir las medidas supervisoras). Esos bancos tampoco estaban sujetos a las normas de Basilea III y la causa principal de sus problemas fueron las deficiencias fundamentales en las funciones básicas de gobernanza y gestión de riesgos.

Por tanto, este conjunto de órganos que tenemos en Europa son necesarios para mitigar el riesgo de otra crisis. Como he dicho antes, una situación de «riesgo cero» no es realista, pero toda esta arquitectura institucional es necesaria para tener confianza en el sistema financiero, que es el elemento clave de su funcionamiento.

Soy consciente de la complejidad del marco que he descrito, pero cada una de las autoridades que he mencionado tiene una responsabilidad diferente. No obstante, todas tienen un objetivo común: «promover la estabilidad financiera». También debo reconocer el nivel de cooperación entre todas ellas. Necesitamos coordinar estrategias y puntos de vista.

Creo que, pese a la complejidad de Europa, hemos tenido un éxito enorme en el establecimiento de un marco común de regulación, supervisión y resolución. La tarea no está completa y todavía tenemos que trabajar en la culminación de la Unión Bancaria, pero debemos estar orgullosos de lo que ya hemos conseguido.

Teníamos diferentes experiencias profesionales y diferentes culturas supervisoras, y no ha sido fácil establecer procedimientos de supervisión comunes y una cultura de riesgos única. Pienso que es trabajo en curso, alineado con el entorno económico y financiero cambiante.

Aunque a veces podría considerarse que el actual marco regulatorio y supervisor europeo es excesivamente gravoso, creo que las responsabilidades están bien definidas y que la coordinación es fluida. Estoy de acuerdo en que, en algunos casos, las exigencias de información son altas y esto podría ajustarse dependiendo de las circunstancias.

En este sentido, la EBA ya llevó a cabo un análisis del coste de las obligaciones de información (*reporting*)¹ en 2021. El informe contiene 25 recomendaciones para mejorar más la proporcionalidad considerable que ya existe en la presentación de información con fines de supervisión. También tiene en cuenta los beneficios de presentar una información supervisora estandarizada a las autoridades públicas que la utilizan para desempeñar su función. El efecto combinado de las recomendaciones identificadas podría reducir los costes de *reporting* de las entidades en un 15 %-24 %. En el caso de las entidades pequeñas y no complejas, el ahorro se situaría en los 188-288 millones de euros.

La diversidad de los modelos bancarios en Europa

Estoy de acuerdo en que un enfoque universal (o de «talla única») no es válido por sí mismo en un sistema tan diverso como el sistema bancario europeo.

En mi opinión, el **MUS es un ejemplo de éxito** desde sus inicios. El proceso de supervisión ha evolucionado desde 2014 adaptándose a las circunstancias y ha pasado de ser un sistema principalmente basado en normas y muy codificado a otro más centrado en el riesgo y adaptable a una coyuntura económica que cambia con rapidez. Estamos concentrando cada vez más nuestros recursos de supervisión en los riesgos más importantes. Y, dado que esto **supone una mayor discrecionalidad por parte de nuestros equipos de supervisión, también estamos aplicando controles internos más rigurosos y aumentando la transparencia** y la rendición de cuentas a las partes interesadas.

Nuestro estilo de supervisión ha sido criticado en ocasiones por ser excesivamente riguroso y conservador. Creo que debemos tender a mejorar nuestra eficiencia, con la mirada puesta en la carga por cumplimiento normativo que imponemos a nuestras entidades de crédito, sin bajar la guardia en modo alguno, y reforzando al mismo tiempo nuestro seguimiento de los riesgos y los controles de riesgos en las entidades que supervisamos.

En este sentido, utilizamos una gran variedad de instrumentos que nos permiten comparar y fijar estándares diferentes, así como identificar casos atípicos (*outliers*). Esta es la principal ventaja del MUS, dado que ahora podemos comparar mejor al menos las 110 entidades que supervisamos directamente.

No obstante, debemos profundizar en estos datos y entender las posibles diferencias entre entidades. Los JST son los que están más familiarizados con la idiosincrasia de cada entidad y los que mejor la conocen.

¹https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2021/1013948/Study%20of%20the%20cost%20of%20compliance%20with%20supervisory%20reporting%20requirement.pdf

Por ello hemos reforzado el enfoque basado en el riesgo que aplicamos en nuestra supervisión a medio-largo plazo, como he mencionado.

Para ello, **hemos decidido introducir un nuevo marco supervisor de tolerancia al riesgo**, diseñado para permitir que los supervisores se ajusten mejor a las necesidades específicas de cada entidad. Con arreglo al nuevo marco, los supervisores podrán dedicar más tiempo a abordar nuestras prioridades estratégicas y las vulnerabilidades que son fundamentales para una entidad concreta, centrando sus esfuerzos donde más se necesiten. Para que esto sea factible, estamos posibilitando que nuestros supervisores planifiquen sus actividades con más flexibilidad, de acuerdo con un SREP plurianual.

Este enfoque permitirá a nuestros supervisores calibrar mejor la intensidad y la frecuencia de sus análisis, en línea con las vulnerabilidades de cada entidad y las prioridades supervisoras más amplias. También servirá para agilizar las actuaciones supervisoras de manera proporcionada y en función del riesgo, puesto que no tendríamos que llevar a cabo toda la lista de tareas cada año. Como resultado, esperamos que se reduzca asimismo la carga que soportan las entidades.

Es importante señalar que **esto no significará menos supervisión, o un enfoque «laxo»**, sino más bien una supervisión más focalizada y con mayor impacto, centrada en los riesgos más materiales. También nos aportará más flexibilidad para abordar riesgos nuevos y emergentes en un entorno macroeconómico y de tipos de interés que cambia a gran velocidad.

Ahora bien, no se puede aumentar el margen de discrecionalidad de los supervisores para que establezcan el orden de prioridades de los riesgos a costa de reducir la coherencia de nuestra supervisión entre entidades. Por tanto, al tiempo que permitimos un mayor grado de discrecionalidad a nuestros supervisores, también estamos reforzando nuestras funciones de control interno con el fin de mantener el principio de **«mismos riesgos, mismo tratamiento»**.

En 2020 pusimos en marcha una función de riesgo supervisor y segunda línea de defensa, que se ocupa de la planificación estratégica, propone prioridades supervisoras y contribuye al tratamiento coherente de todas las entidades de crédito mediante comprobaciones continuadas y *ex post*.

Por consiguiente, estamos ampliando la discrecionalidad de los supervisores para centrar sus recursos en los riesgos más importantes, y estamos aumentando nuestros controles centralizados para mantener e incluso incrementar nuestro grado de coherencia en el tratamiento de los riesgos entre las distintas entidades.

Implementación de Basilea III

La implementación plena de Basilea III tendrá un impacto, pero será limitado según los últimos estudios realizados por el BCE² y la EBA³.

De hecho, la EBA publicó el pasado martes su **segundo informe de seguimiento del impacto de Basilea III en los bancos de la UE**. El déficit de capital estimado para cumplir la reforma de Basilea III —0,6 mm de euros de capital de nivel 1 adicional (AT1)— está ya prácticamente cubierto. En conjunto, los resultados muestran que el requerimiento mínimo de capital *Tier 1* de las entidades aumentaría un 9 % en la fecha de implementación plena en 2028. Los factores que más contribuyen son el *output floor* y el riesgo de crédito. El requerimiento mínimo total de capital *Tier 1* para bancos grandes e internacionalmente activos (Grupo 1) se incrementaría un 10 %. Los requerimientos para las entidades de importancia sistémica mundial (G-SII, subconjunto del Grupo 1) y para las entidades del Grupo 2 se elevarían un 16 % y un 3,6 %, respectivamente.

Asimismo, en el informe del BCE se llega a la conclusión de que los **costes económicos transitorios del enfoque original (*plain vanilla*) de Basilea III se ven compensados por sus beneficios permanentes a largo plazo**. Los costes asociados al período transitorio son moderados y suponen una **reducción transitoria del crecimiento del PIB de 0,1 puntos porcentuales entre el segundo y el cuarto año** después de la introducción de la reforma, y acabarán desapareciendo en el séptimo año posterior a ella. **La culminación de las reformas de Basilea III mejorará la solvencia y la rentabilidad de las entidades bancarias a largo plazo**. Los bancos estarán mejor posicionados para absorber pérdidas en condiciones económicas adversas y sus costes de financiación serán más bajos. Los **beneficios económicos resultantes se traducirán en un aumento permanente a largo plazo de la resiliencia económica**.

Los resultados muestran que la aplicación de las especificidades de la UE puede reducir los ya moderados costes económicos transitorios, pero también reduce los beneficios a largo plazo de la finalización de Basilea III. Los costes macroeconómicos del enfoque principal específico de la UE⁴ son bajos, suponen una disminución de casi 0,05 puntos porcentuales del crecimiento anual del PIB en los años inmediatamente siguientes a la introducción de Basilea III y desaparecen progresivamente a medio plazo. Sin embargo, los beneficios a largo plazo derivados del enfoque principal de la UE son alrededor de un 40 % inferiores a los obtenidos con la implantación de las reformas sin las especificidades de la UE.

La mayoría de los supuestos en los que se basan las estimaciones de costes y beneficios del informe son conservadores, lo que probablemente dará como resultado una sobreestimación de los costes de las reformas. Por ejemplo, se supone que las entidades

²https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/macprudential-bulletin/html/ecb.mpbu202107_1~3292170452.en.html

³<https://www.eba.europa.eu/eba-second-mandatory-exercise-basel-iii-full-implementation-shows-significantly-reduced-impact-eu>

⁴ Este enfoque conlleva la aplicación del factor de apoyo a pymes adicional al tratamiento de Basilea de ponderación de riesgo preferente para las pymes, el mantenimiento de las exenciones existentes del CVA y la aplicación de la discrecionalidad con respecto al requerimiento de capital por riesgo operacional.

de crédito no acortarán el período transitorio de adopción de Basilea III, aunque, en realidad, tienen varios años para prepararse y ajustarse antes de la entrada en vigor de las nuevas normas. Asimismo, el modelo utilizado en este estudio de investigación solo incorpora la dinámica de las entidades de mayor tamaño del área del euro. Dado que se espera que esas entidades sean las más afectadas por las normas finales de Basilea III, este supuesto sobrevalora las estimaciones de costes agregados. También se asume que los bancos no recurren a los mercados de renta variable y que no pueden captar capital mediante la emisión de nuevas acciones.

Por tanto, he de decir que **la implementación de Basilea III no limitará la cantidad de recursos que necesita nuestra economía** para hacer frente a los retos que se avecinen. Me refiero mayormente a la transición de la economía a modelos más sostenibles, pero también estoy pensando en los retos que conllevará el proceso de digitalización. Por el contrario, **fortalecerá la posición de las entidades para satisfacer las necesidades de financiación**.

De hecho, el informe publicado el pasado martes indica que el déficit de capital estimado para cumplir las reformas de Basilea III está ya prácticamente cubierto⁵.

Las dos caras de las titulaciones

Quisiera finalizar mi intervención refiriéndome a las **titulaciones**, que, a mi modo de ver, son un arma de doble filo. Por un lado, promueven la capacidad de financiación de las entidades de crédito. Tienen un efecto multiplicador que es importante para financiar la economía. Por otro, también comportan algunos riesgos específicos que no siempre son fáciles de identificar.

A este respecto, tras la crisis financiera mundial de 2008 se introdujeron varias reformas regulatorias para abordar las asimetrías de información y los problemas de incentivos relacionados con los mercados de titulación. Estas reformas incluían incrementar el capital exigido en relación con las exposiciones de titulación de las entidades; mejorar la información divulgada y facilitar la estandarización, y abordar los problemas de incentivos mediante requerimientos de retención y mejorando el proceso de *rating*.

Es sumamente importante que las entidades **establezcan una gobernanza clara con respecto a las titulaciones**, para poder identificar riesgos y establecer las condiciones para la transferencia de riesgos. Asimismo, no cabe duda de que los supervisores tienen que ser capaces de comprender la estrategia de titulación de las entidades e identificar el perfil de riesgo de cada transacción. Las titulaciones no pueden emplearse simplemente como un medio para reducir los requerimientos de capital, sino que han de estar integradas en una estrategia clara.

⁵ <https://www.bis.org/bcbs/publ/d554.pdf>