

**22.05.2014**

**Las respuestas regulatorias a la crisis**

Fundación de Estudios Financieros

Luis M. Linde

Gobernador

---



Buenos días y muchas gracias a la Fundación de Estudios Financieros por vuestra amable invitación. Quiero empezar recordando que hace solo tres años colaboré en otro libro de la Fundación relativo a la crisis financiera internacional, tal como entonces podíamos verla. Como Gobernador del Banco de España y no muy antiguo colaborador de esta Fundación, gracias por poder participar en esta presentación.

No me cabe duda, conociendo el perfil de los autores, que será una lectura que nos hará reflexionar sobre cómo mejorar la cultura financiera y también sobre la tan necesaria recuperación, después de la crisis, de la confianza en el sector financiero.

Mi intención, hoy, no es volver a hablar de la crisis y sus causas. Querría, más bien, detenerme en las consecuencias regulatorias de la crisis que han sido, como todos sabemos, muy amplias y, que, de hecho, no podemos considerar terminadas.

Que las crisis tengan consecuencias regulatorias es algo que ha ocurrido bastantes veces en la historia financiera. Puede recordarse, por ejemplo, que el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea fue creado en 1974, tras la desconfianza desencadenada por la quiebra del banco alemán Herstatt; que el Foro de Estabilidad Financiera se instaura en 1999, tras la quiebra, unos meses antes, del fondo “Long Term Capital Management”; y que el sucesor de este foro, el Consejo de Estabilidad Financiera –o FSB como solemos designarlo, por sus siglas en inglés- nace en 2009, a raíz de la quiebra de Lehman Brothers unos meses antes.

Es precisamente esta institución, el FSB, la que está impulsando una profunda modificación del marco regulatorio internacional, tratando de reducir la probabilidad de nuevas crisis en el futuro. Para ello, el FSB ha contado con la decisiva aportación, entre otros, del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

### **Identificación de iniciativas en la agenda regulatoria internacional**

En una primera fase, el Consejo de Estabilidad Financiera identificó una serie de cuestiones para organizar una agenda coordinada de iniciativas regulatorias a escala internacional.

Algunos aspectos del análisis inicial, como, por ejemplo, el diseño de medidas estructurales en el sector bancario –en principio, muy orientadas al establecimiento de límites al tamaño de los bancos- fueron desestimados en un primer momento por el FSB. No obstante, como sabemos finalmente, ha habido varias iniciativas en este sentido. En Estados Unidos, la denominada Regla Volcker, o las medidas reflejadas en el Informe Vickers en el caso del Reino Unido. La Comisión Europea publicó el pasado 29 de enero su iniciativa legislativa en esta materia, basándose en las recomendaciones de un grupo de expertos, liderado por Erkki Liikanen, Gobernador del Banco de Finlandia.

Otros aspectos identificados por el FSB, y que han ocupado buena parte de sus deliberaciones, se refieren a la reforma de los mercados de derivados, la problemática dimanante de la llamada ‘banca en la sombra’, o la convergencia entre los distintos emisores internacionales de normas contables.

De toda la muy amplia agenda considerada, yo querría centrarme en dos cuestiones: en primer lugar, repasaré las medidas encaminadas a reforzar la capacidad de resistencia de los bancos, que se plasman en el Acuerdo que llamamos Basilea III; en segundo lugar, en el tratamiento de entidades ‘demasiado grandes para caer’ y que han dado lugar, entre otras cosas, al establecimiento de los nuevos marcos de resolución bancaria.

### **La construcción de un sistema bancario más robusto**

Una de las primeras lecciones aprendidas en esta crisis fue que el nivel de capital del sistema bancario había resultado insuficiente para hacer frente a los riesgos que la propia crisis había puesto de manifiesto.

Además, se había permitido considerar como capital regulatorio algunos instrumentos que no resultaron efectivos para hacer frente a las pérdidas. Asimismo, había determinados riesgos que no estaban siendo apropiadamente evaluados en el régimen prudencial de los bancos.

El Comité de Basilea, que ya venía explorando posibles mejoras prudenciales, desarrolló, finalmente, el Acuerdo de Basilea III. Basilea III fortalece notablemente el marco de capital: se mejora la calidad del mismo, en la medida en que se consensuaron nuevas definiciones más estrictas; se elevaron los ratios de capital; y se crearon dos nuevos “colchones” o “amortiguadores”, uno de conservación de capital y otro, ‘anti-cíclico’.

Una peculiaridad que conviene subrayar en la configuración de este último amortiguador es que daba respuesta también a objetivos macro prudenciales. Esta es, ciertamente, una novedad positiva en el paradigma regulatorio que, hasta entonces, se había orientado básicamente en sentido micro prudencial.

La segunda novedad de Basilea III ha sido el diseño de un marco común prudencial para el riesgo de liquidez, tanto a corto plazo –el denominado ratio de cobertura de liquidez–, como a largo plazo –el denominado ratio de financiación neta estable–. Interesa subrayar que es la primera vez que se consigue un acuerdo a escala internacional para el tratamiento prudencial de este riesgo.

El endurecimiento conjunto de los requerimientos de liquidez y de capital aconseja una aplicación prudente de los mismos. En este sentido, se acordó una implantación gradual de los nuevos estándares, con un periodo de transición hasta 2019; si bien, la presión del mercado va a acelerar, en la práctica, este calendario.

Otras novedades de Basilea III se refieren al refuerzo de los requerimientos de capital de determinados riesgos del negocio bancario. Es el caso de las titulizaciones, de la cartera de negociación o del riesgo de contraparte.

Finalmente, hay que notar que se alcanzó un acuerdo para introducir un nuevo instrumento supervisor, el ratio de apalancamiento, no vinculado directamente al nivel de riesgo de la entidad bancaria; por eso, viene, en cierto modo, a contrarrestar las posibles deficiencias existentes en los modelos internos de cálculo de necesidades de capital. Esto

nos lleva a uno de los grandes temas planteados actualmente: el uso de modelos internos para evaluar la ponderación de los riesgos.

Es conocido que existe amplia variabilidad en el cálculo de los activos ponderados de riesgo entre las distintas entidades bancarias. El propio Comité de Basilea ha publicado un Informe sobre esta cuestión, y son cada vez más los expertos y reguladores que consideran conveniente estudiar las implicaciones del uso de modelos internos por lo que afecta a la falta de transparencia en el cálculo de los requerimientos de capital y para el establecimiento de un campo de juego igual para todas las entidades.

### **El régimen prudencial de los bancos sistémicos: más capital y un marco de resolución**

Otro de los objetivos del FSB ha sido el de erradicar, o al menos paliar, las externalidades creadas por las entidades sistémicas, “demasiado grandes para caer”.

Las entidades sistémicas son aquellas que por su grado de interconexión, su tamaño y su complejidad podrían acarrear, en caso de quiebra y liquidación desordenada, graves dificultades en el resto del sistema financiero.

La repercusión sistémica del colapso de una entidad de estas características, evidenciada tras la quiebra de Lehman Brothers, ha motivado que las autoridades hayan tenido que acudir posteriormente al rescate de otras instituciones, con la consiguiente carga sobre los recursos públicos.

Las reformas dirigidas al tratamiento de las entidades sistémicas se podrían agrupar en dos grandes bloques: medidas supervisoras y nuevos marcos legales.

Comenzando con las medidas supervisoras hay que señalar que se han endurecido los requerimientos de solvencia de estas entidades sistémicas. Este refuerzo, adicional a los niveles establecidos en Basilea III, se ha ejecutado en dos fases.

Un primer paso fue el establecimiento, por parte del Comité de Basilea, de una metodología, basada en cinco indicadores, para identificar estas entidades. Estos indicadores reflejan el tamaño de los bancos, su interconexión, la falta de sustitutos a los servicios que prestan, el alcance global de su actividad y su complejidad. El siguiente paso ha sido la imposición de recargos de capital que se han escalonado en tramos que van del 1% hasta el 2,5%.

El segundo bloque de reformas se refiere al concepto de resolución, que consiste en que una autoridad reestructure un banco, mediante el empleo de unas determinadas herramientas, con el objetivo de asegurar la continuidad de las funciones críticas de la institución y preservar así la estabilidad financiera.

Las características básicas con las que debería contar todo régimen de resolución fueron recogidas por el FSB en un documento llamado “*Key Attributes for Effective Resolution Regimes*”, uno de los acuerdos más importantes logrado hasta ahora en la materia.

## Resolución

En el ámbito europeo se ha aprobado recientemente la Directiva de Recuperación y Resolución Bancaria, incorporando al acervo comunitario las directrices del FSB. En España, la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, ya anticipaba varios de los elementos exigidos en esta materia por el FSB, y por la Directiva.

Los marcos de resolución, siguiendo el articulado de la Directiva, se estructuran en tres fases: preventiva; de intervención temprana; y de resolución propiamente dicha.

**1** En la fase **preventiva** deben diseñarse los planes de recuperación y los planes de resolución.

Los planes de **recuperación** son elaborados por los propios bancos y deben incluir una serie de acciones referidas al capital y la liquidez de la institución para, llegado el caso, restaurar su equilibrio financiero. Los supervisores han de revisar estos planes, identificando potenciales impedimentos para su correcta aplicación.

Los **planes de resolución** son acordados por las autoridades de resolución y persiguen establecer un catálogo de acciones que las autoridades podrían tomar en situaciones cercanas a la no viabilidad de una entidad de crédito.

**2** Para la fase de **intervención temprana**, se ha habilitado a los supervisores para tomar medidas antes de que la situación financiera de un banco se deteriore irremediablemente. Estas medidas han venido a potenciar las herramientas tradicionales, como la limitación a la distribución de dividendos. Cabe resaltar entre estas nuevas medidas la posibilidad de modificar la estrategia de negocio de un banco o la facultad para requerir cambios legales en la estructura de una entidad.

**3** La tercera fase, de **resolución** propiamente dicha, es la que lleva a la reorganización de una entidad de crédito, haciendo uso de determinados mecanismos. El que más ha llamado la atención es el denominado ‘bail-in’, que supone el ‘rescate de la entidad desde dentro’ frente al concepto tradicional de rescate por el sector público o ‘bail-out’. El ‘bail-in’, como es conocido, conlleva la posibilidad de cancelar –o convertir en capital– los derechos de determinados accionistas y acreedores de las entidades de crédito en una situación cercana a la insolvencia.

La normativa española de resolución se basa ya en este modelo de ‘rescate de la entidad desde dentro’, aunque en la Ley 9/2012 el alcance del ‘bail-in’ es algo más limitado que en la Directiva, que obliga a soportar el coste de la resolución no sólo a los accionistas y a los titulares de instrumentos híbridos y subordinados –como prevé la Ley 9/2012–, sino al conjunto de los acreedores de la entidad (con algunas excepciones: por ejemplo, los acreedores garantizados o los depositantes por el importe que está garantizado por el Fondo de Garantía de Depósitos). Ello obligará a actualizar la normativa española de

resolución para ampliar el conjunto de acreedores que deben soportar el coste de la resolución.

Estrechamente relacionado con el concepto de 'bail-in', se sitúa un novedoso término, que se ha venido a llamar GLAC (por las iniciales en inglés de "Gone-concern Loss Absorbing Capacity") y que consiste en el establecimiento de un requerimiento de absorción de pérdidas llegado el punto de resolución.

El debate actual sobre el GLAC gira en torno a qué características exigir a los instrumentos financieros para que pueda considerarse que tienen dicha capacidad de absorción pérdidas. También se está discutiendo cuál debiera ser la cantidad apropiada de GLAC para que los bancos puedan continuar desarrollando sus funciones críticas.

### **Consideraciones finales: simplificar en aras de una regulación efectiva**

Y ya voy terminando, todo este programa de reformas sería de escasa utilidad si los distintos agentes implicados no somos capaces de implantarlo de un modo efectivo. Esta implantación pasa por dos etapas.

En primer lugar, los poderes públicos deben asegurar que los acuerdos Internacionales son adecuadamente trasladados a sus respectivos marcos nacionales.

El segundo aspecto a considerar para una efectiva implantación de la regulación es que ésta pase del plano teórico y legal a la realidad diaria. Para esto es esencial que los profesionales del sector: expertos en riesgos, auditores, consultores y los propios supervisores, dediquen esfuerzos a conocer y trasladar a su quehacer cotidiano toda esta normativa.

Y creo que este es el momento de reflexionar sobre un aspecto relacionado con el nuevo entramado normativo. A modo de ejemplo, señalaré que la transposición de Basilea III a la Unión Europea ha precisado de casi 700 artículos, muchos de los cuales no sólo entrañan una notable complejidad técnica, sino que llevarán aparejados la promulgación de extensos Estándares Técnicos y Guías Supervisoras adicionales para una mejor implantación.

Al igual que los profesionales del sector tienen ante sí el desafío de la implantación y aplicación de esta agenda regulatoria, los reguladores y supervisores tienen el reto de reflexionar acerca de cómo compaginar una regulación que sea efectiva con un marco que habría que intentar que fuese más sencillo y con resultados más transparentes, porque de eso dependerá también la eficacia de la nueva regulación.

Muchas gracias por su atención.